

KALKINMA AJANSLARI VE ÜST ÖLÇEKLİ PLANLAR

DEVELOPMENT AGENCIES IN TURKEY AND THE UPPER SCALE PLANS

Osman SERT

Ankara Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kentleşme
ve Çevre Bilimleri Bilim Dalı, Doktora Öğrencisi

ÖZET

Ülkemizde, bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması her zaman önemli olmuş ve kalkınma planlarının, hükümet politikalarının öncelik verdiği konular arasında yer almıştır. Dönemsel olarak farklı yaklaşımlar öngörülmüş olmakla beraber, konunun esas sorumlusu kuruluş sıfatıyla eski adıyla Devlet Planlama Teşkilatı yeni adıyla Kalkınma Bakanlığı koordinasyonunda hazırlanan kalkınma planları ülkemizin bölgesel gelişme politikalarının ve yaklaşımlarının ana hatlarını çizen temel doküman olmuştur. Devlet Planlama Teşkilatı tarafından günümüze kadar çeşitli bölge planları yapılmış veya yaptırılmıştır. Bu planlar genel yaklaşım itibariyle bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınmasını bütün boyutlarıyla ele alan kapsamlı analizler ve çözüm önerilerine haiz orta ölçekli kalkınma planları şeklide hazırlanmıştır. Bölge planları ülkenin ekonomik gelişmesinin artırılması, bölgesel eşitsizliklerin azaltılması, ekonomik sistemin oluşmasında ve altyapı kararlarında ekonomik kalkınma planları ile uyumun sağlanması gibi hedeflere yönelmiş olduğu görülmektedir. Çalışmamızda bölge kavramı öncelikle olarak incelenecek, üst ölçekli planlara tek tek değinilerek, bölgesel gelişme için planlama konusuna giriş yapılacaktır. Kalkınma ajansları ve onun öncesinde oluşturulan kalkınma projelerine yer verilerek, Türkiye’de Bölge Kalkınma Planları üç ayrı döneme ayrılarak incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Bölge, Üst Ölçekli Plan, Bölgesel Gelişme, Kalkınma Ajansları.

ABSTRACT

To address the reducing inter-regional and intra-regional disparities always has been important in development plans and has been among priority issues of governments in Turkey. Although varies periodically in time national development plans prepared bthe Ministry of Development have been the basic policy document for guiding the regional development. Various regional plans have been done or has done by State Planning Organization. These plans generally in approach are prepared details in shape of by taking up economic and social development of the region and compherensive analysis with medium scaled development plans. Regional plans are oriented to such targets that increasing countries economical development and diminishing regional imbalance and forming the economic system and adjusting the basic facilities to economic development plan. Initially, the term of region will be examined in our study and by mentioning drawn to a scale and the issue of planning will be began for regional development. In Turkey’s regional development plans will be examined in three sections by giving way to development agencies and developmental project that is generated before. The concept of this study primarily dealt with term of the region, one by one by referring to the upper-scale plans, will be an introduction to planning for regional development. Regional Development Plans in Turkey will be examined in three sections also mentioned development projects that were created before Development Agencies.

Key Words: Region, The Upper Scale Plan, Regional Development, Development Agencies.

1. GİRİŞ

Ülkemizde, bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması her zaman önemli olmuş ve kalkınma planlarının, hükümet politikalarının öncelik verdiği konular arasında yer almıştır. Dönemsel olarak farklı yaklaşımlar öngörölmüş olmakla beraber, konunun esas sorumlusu kuruluş sıfatıyla eski adıyla Devlet Planlama Teşkilatı yeni adıyla Kalkınma Bakanlığı koordinasyonunda hazırlanan kalkınma planları ülkemizin bölgesel gelişme politikalarının ve yaklaşımlarının ana hatlarını çizen temel doküman olmuştur.

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından günümüze kadar çeşitli bölge planları yapılmış veya yaptırılmıştır. Bu planlar genel yaklaşım itibarıyla bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınmasını bütün boyutlarıyla ele alan kapsamlı analizler ve çözüm önerilerine haiz orta ölçekli kalkınma planları şeklinde hazırlanmıştır. Bölge planları ülkenin ekonomik gelişmesinin artırılması, bölgesel eşitsizliklerin azaltılması, ekonomik sistemin oluşmasında ve altyapı kararlarında ekonomik kalkınma planları ile uyumun sağlanması gibi hedeflere yönelmiş olduğu görölmektedir.

21.yy'ın bir kentleşme çağı olduğu fikrinden yola çıkarak, kentleşmeden kalkınma amacıyla yararlanma çalışan ülkelerin sayısı her geçen gün artmaktadır. Ekonomik ve toplumsal gelişmelerine planlar yardımıyla yön vermek isteyen ülkeler, bölgesel gelişme politikalarına daha fazla yer ayırmakta ve kalkınma amacına dönük olarak hazırlanan planlarda bu amaç daha fazla vurgulanmaktadır. Bu anlamda bölgesel gelişme için üst ölçekli planlar kapsamında bölge planları hazırlanmakta ve bölgesel gelişme her yönüyle ele alınmak istenmektedir. Bölge planlaması anlayışı, hem bölgesel ölçülerde çalışmalar yapmak hem de yerel bilgilerin ulusal planlara aktarılması için oldukça önemli bir işlev görmektedirler. Ulusal çapta hedeflenen kalkınma amaçlarının yerel planlara yansıtılma olanağı da bu sayede gerçekleşmektedir.

Bölgesel gelişme için planlama anlayışı aynı zamanda ekonomik, toplumsal ve fiziksel planlama çalışmaları arasında koordinasyonu sağlamak için elverişli bir planlama aracıdır. Ulusal politikaların yerel ihtiyaçlara cevap verebilmesi ve yerelde eyleme geçirilmesi, bölge planların ana işlevi olarak görölmelidir.

Bu çalışmada bölge kavramı üzerinde durularak, Türkiye'de uygulanan bölge yönetimine değinilecek ve bu anlamda mülki-ekonomik amaçlarla kurulan bölge yönetimleri hakkında bilgi verilecektir. Çalışma'nın ikinci kısmı olan üst ölçekli planlama kısmında, üst ölçekli planlar hakkında açıklama yapılacak ve bölge planlama irdelenecektir. Çalışmanın son bölümünde ise bölgesel gelişmede son yıllarda gözde bir kurum olan kalkınma ajansları hakkında ayrıntılı bilgi verilerek çalışma sonlandırılacaktır.

2. BÖLGESEL GELİŞME VE TÜRKİYE’DE BÖLGE KAVRAMI

2. 1. Bölge Kavramı

Bölge kavramı bugüne kadar açıklık kazanmamıő olup, çok değişik Őekillerde ifade edilmiştir. Bölge kavramına hangi perspektiflerden bakılarak tanımının yapıldığı önemli olmakla beraber, dönemsel sorunlara yönelik olarak da bölge tanımının içeriği deęiőmektedir. Birbirine benzeyen veya birbirinin mütemmim cüzi olarak görülen faaliyetlerin toplandığı coğrafi olarak tanımlanan bölge kavramı, bu Şekilde bir bütünlük arzeden faaliyet bütünü olarak tanımlanabilir. Coğrafi alan olarak benzer özellikler taşıyan ve toplumsal-demografik özellikleri ile bütünlüően mekansal yerleşimler bölge olarak *nitelendirilmektedir*. Bölge genellikle, kentten geniş, bir ülkenin tümünden daha küçük mekan parçası olarak adlandırılmaktadır. Bölgenin ölçeği, bölgenin amaçlarına göre deęiőmekle birlikte birden fazla ölçütle de (coğrafi, toplumsal, ekonomik) açıklanmaktadır (Keleş, 2010:295).

Bölge kavramına bakış açısı, dönemsel ve ölçeksel olarak deęiőmektedir. Bu anlamda ülkemiz açısından bölge kavramına, merkezi hükümetin taőra örgütlenmesi nitelemesi yapılmıőtır (Türe,1998:64). Aykut Polatoğlu(1988:9), bu nitelendirmeye, bölge kavramının Türk kamu yönetimi anlayıőında birden fazla ilin bir arada kümelenmesi sonucu oluşturulan, ilden daha geniş ölçekli coğrafi alan tanımını yapmıőtır.

2. 2. Bölge Kavramın Anayasa ve Yasalardaki Geliőimi

1876 tarihli Osmanlı Kanun-i Esasisi, mülki yönetim birimi olarak il idaresine yer vermiőt ve 108. *Maddesinde ilin* yönetim usulünün tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vazai⁵ ilkelerine göre kurulması ve düzenlenmesini öngörmektedir.⁶ Bu anlamda siyasal nitelik taşımayan yerel kuruluş ve organlara genel görevlerin bırakılması görev ayrılığını ifade etmektedir. 1876 Anayasası diğer taraftan iller için yetki geniőlięi ilkesini benimserken, bölge ve bölge yönetimine ilişkin herhangi bir düzenleme içermemektedir. Bölge yönetimine ilişkin ilk gelişme, 1913 yılında çıkarılan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati’nda yer almıştır. Geçici kanun olan bu düzenlemenin birinci maddesinde Şu kural yer almıştır: “İller ve nahiyelerin idaresi; kanunların süratle uygulanması, yönetimde ciddi bir örgütlenmeye ulaşılması ve güvenliğin, imarın, ulusal servetin elde edilmesi ve arttırılması için, Osmanlı ülkesi teftiő bölgelerine bölünür ve her teftiő bölgesi bir genel müfettiőe bağlanır”. (Keleş:1994:125) Teftiő bölgesi, güvenlik temel alınarak oluőturulmuőt ana yapı olmakla beraber, imar ve ulusal servetin artıőtı da diğer belirtilen ilave unsurlardır.

1921 Anayasası, coğrafi ve ekonomik kıstaslar doğrultusunda Türkiye’nin illere ve ilçelerin de nahiyelere ayrıldığını belirtmiőt ve esas itibariyle il sistemini benimsemiőtir. 1924 Anayasası ise, daha önceki düzenlemeler aynen kabul edilmiştir.1924 Anayasasına göre, “Türkiye, coğrafi

⁵ Yetki geniőlięi ve görev ayrılığı.

⁶ <http://www.anayasa.gen.tr/1876ke.htm> Erişim: 20 Aralık 2011

durumu ve ekonomik ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelmektedir”.⁷

1924 Anayasası’nda genel müfettişliklere yer verilmemiştir. Dolayısıyla 1924 Anayasasında il sistemi benimsemiş ve bölge kavramına yer verilmemiştir. Daha sonra 1927 yılında, emniyetin ve asayişin korunması için 1164 sayılı Genel Müfettişliklerin Oluşturulmasına Dair Kanun ıkartılmıştır. Bu kanunla hükümet, genel müfettişliklerin kurulması ve kaldırılması konusunda yetki verilmiştir. Ancak uygulamada başarılı olamayan bu sistem, 1949 yılında çıkarılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu yürürlüğe girince, Anayasa’nın 89.maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle 5990 sayılı kanun ile yürürlüğüne son verilmiştir (Tamer,1992:116-117).

1961 Anayasasının 115.maddesinde “Türkiye, merkezi yönetim kuruluşları bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır” ifadesine yer vermektedir.⁸ Bu maddeyle il sisteminin genel çatısını korunmuş ancak aynı maddenin son paragrafında “belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir” hükmüne de yer vermiştir. Bu hüküm aynı zamanda bölgesel kuruluşların da yolunu açmıştır.

1982 Anayasasının 126. Maddesinde “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan, merkezi yönetim örgütü kurulabilir” denmektedir.⁹ Böylelikle 1961 ve 1982 Anayasaları, merkezi yönetime bölgesel düzeyde örgütlenmesine imkan tanımaktadır.

1984 yılında çıkarılan 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkında Kanun ile merkezi yönetimin bölge örgütlenmesi, genel ve soyut biçimde kurula bağlanmıştır. Bu yasayla beraber Bakanlıklar ve bağlı kuruluşlar bölge örgütleri oluşturulabileceklerdir.¹⁰ Ülke bütününde yerine getirilmesi gereken hizmetler, taşra örgütünün il ve ile biçiminde örgütlenmesiyle yerine getirilmesi esas olup, bu hizmet alanındaki bütün illeri kapsayan bölge kuruluşları kurulabilecektir. Aynı zamanda bölge illerinden birinde görev yapacak bir bölge kuruluşunun da kurulması mümkündür. Bölge kuruluşlarının kurulması, kaldırılması, merkezleri ve hangi illeri kapsayacağı Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenmektedir. Bölgesel düzeyde örgütlenen bu merkezi yönetim kuruluşlarına “Bölge Müdürlüğü” , başındaki yöneticiye de “Bölge Müdürü” denilmektedir(Türe, 1998:65).

2. 3. Bölge Yönetimi Üzerine Uygulamalar

Türkiye’de en başta genel müfettişlik daha sonra Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile getirilen Bölge Valiliği mülki yönetim ve güvenlik amacıyla oluşturulan bölge yönetimlerinin temel örnekleridir. Bunun yanı sıra Güneydoğu Anadolu Projesi ve Serbest Bölgelerde ekonomik amaçlı bölge yönetimi

⁷ Madde 89, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, Erişim:20 Aralık 2011

⁸ <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, Erişim: 20 Aralık 2011

⁹ <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>, Erişim: 20 Aralık 2011

¹⁰ Ancak bunun ilgili kurum ve kuruluşun kuruluş yasasında öngörülmesi şarttır.

uygulamalarıdır. Bu anlamda bölge yönetimlerini ikili bir ayrımla incelememiz yerinde olacaktır:

- Mülki Yönetim ve Güvenlik Amacıyla Kurulan Bölgeler
- Ekonomik Amaçlarla Kurulan Bölgeler

2. 3. 1. Mülki Yönetim ve Güvenlik Amacıyla Kurulan Bölgeler

2. 3. 1. 1. Genel Müfettişlikler

Genel Müfettişliklerin kurulmasına dair ilk gelişme, 1913 yılında çıkarılan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı”nda yer almıştır. “İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanunû Muvakkatı” kaynağını Fransa’da 1790 yıllarında ve Napolyon’un konsüllüğü zamanında kabul edilip 1838 ve özellikle de 10 Ağustos 1871 tarihinde geliştirilen kanunların hükümlerinden almıştır (Giritli,1983:150). Geçici kanun olan bu düzenlemenin birinci maddesinde şu kural yer almıştır: “İller ve nahiyelerin idaresi; kanunların süratle uygulanması, yönetimde ciddi bir örgütlenmeye ulaşılması ve güvenliğin, imarın, ulusal servetin elde edilmesi ve artırılması için, Osmanlı ülkesi teftiş bölgelerine bölünür ve her teftiş bölgesi bir genel müfettişe bağlanır” (Keleş,1994:125). Bu anlamda genel müfettişliklerin kurulma amacı siyasal birliğin sağlanması olarak gözükmektedir. Teftiş bölgesi, güvenlik temel alınarak oluşturulmuş ana yapı olmakla beraber, imar ve ulusal servetin artışı da diğer belirtilen ilave unsurlardır.

Yine 1921 Anayasası’nın 21. Maddesinde de “iller iktisadi ve toplumsal ilişkileri bakımından birleştirilerek Genel Müfettişlik kıtaları oluşturulur” hükmü yer almaktadır.

1924 Anayasası’nda genel müfettişliklere yer verilmemiştir. O dönem içerisinde gelişen Şeyh Sait Ayaklanması’nın Doğu ve Güneydoğu’da yarattığı infiali önlemek için genel müfettişlik kurulması öngörülmüş ve bu amaçla 25 Haziran 1927 tarihinde 1164 sayılı genel müfettişliklerin oluşturulmasına ilişkin kanun çıkartılmıştır. Yine 1948 yılında genel müfettişliklerin daha önceki yıllarda verilen kadroların, bütçelerin L cetveline alınıp kullanılamaz duruma getirilmesiyle ortadan kaldırılmaya çalışıldıkları ve 1952 yılında da çıkarılan 5990 sayılı yasayla 1164 sayılı kanunun yürürlükten kaldırıldığı bilinmektedir. Bu anlamda genel müfettişlikler hukuki dayanaklarını yitirmişlerdir (Türe,1998:70).

2. 3. 1. 2. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği (OHBV)

19 Temmuz 1987 tarihinden geçerli olmak üzere, 285 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliğin İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlüğe girmiş ve OHBV uygulaması belli illerde uygulanmaya başlanmıştır. Bu Kanun Hükmünde Kararname, Anayasa’nın 121. ve 2935 sayılı kanunun 4.maddesinin verdiği yetkilere dayanılarak Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılmıştır. OHBV yasası, güvenlik amacıyla çıkarılan bölgesel uygulamaların neticesinde ortaya çıkan bir yasadır. Bu anlamda bu

yasayla bölge kavramı, yer ve yetki yönünden sınırları çizilen bir alanı kapsamaktadır. Bingl, Diyarbakır, Bitlis, Elazığ, Hakkari, Mardin, Siirt, Tunceli ve Van Olağanüstü Hal Bölgesi içinde yer almaktadır.18 Mayıs 1990 tarihinde çıkarılan 426 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bu iller arasına Batman ve Őırnak illeri de dahil edilmiştir. Bu kararnamede Bakanlar Kurulu, OHBV'nin yetki, yer ve ihtiyaç yönlerinde belli sınırlamalara tabidir. Ancak yine de Bakanlar Kurulu gerektiğinde sınırları genişletip, daraltabilecektir. Bu kanun hükmünde kararname güvenlik amacıyla bölge oluşturulmasını öngördüğünden, güvenlik sorunu ortadan kalkınca bölge oluşturulma amacının da ortadan kaldırılması ngrlmştir. Dolayısıyla geçici nlem niteliğinde olan düzenlemeyi, Bakanlar Kurulu istediği Şekilde tekrar kaldıracabilecektir.

2. 3. 1. 3. Bölge Valiliği Hakkında 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname

4 Ekim 1983 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kamu hizmetlerinde verim ve uyumu sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan alanlarda görev yapacak biçimde merkezi yönetim rgt kurulması kabul edilmiş ve bu rgte "Bölge Valiliği" ismi verilmiştir.(Tre,1998:71). İlgili kanun hükmünde kararnameyle, 8 Bölge Valiliği kurulmakta ve bu valiliklerin kurulması, kaldırılması ve merkezlerinin belirlenmesinin yasa ile yapılacağı öngörülmektedir. Bu kanun hükmünde kararnameyle bölge kuruluşları, bölgenin bütün illerinde veya birkaç ilinde görev yapabilecek Şekilde kurulabileceklerdir. Ankara, İstanbul, İzmir, Adana, Konya, Kayseri, Erzurum ve Diyarbakır olarak belirlenen bu 8 bölge, 11 Temmuz 1984 tarihinde TBMM tarafından sakıncalı görülerek reddedilmiş ve uygulamaya konulamamıştır.

3. EKONOMİK AMAÇLARLA KURULAN BÖLGELER

Bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesi ve bölgesel eşişsizliğin önüne geçilmesi için çeşitli çözüm öneri üretilmiştir. Geri kalmış bölgelerin kalkınmasını amaç edinen ve bu bölgelerin ülkenin diğer kalkınmış bölgeleriyle boy lsecek seviyeye gelmesi için bir takım bölgesel örgüt kullanılmaktadır. Bu amaçla son dönem kalkınma ajansları hariç, Türkiye'de ekonomik amaçlı kurulan iki bölge yönetimi göze çarpmaktadır: Güneydoğu Anadolu Projesi ve Serbest Bölgeler.

3. 1. Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)

27.09.1989 tarih ve 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Güney Doğu Anadolu Projesi (GAP)'ın yasal dayanağa kavuşmuştur. Bu kararname ile kurulan GAP, lkemizde ilk "bölgesel kalkınma idaresi"dir. Cumhuriyet Türkiye'sinin en büyük yatırıımı olarak değerlendiren GAP Projesi, Fırat, Dicle nehirlerinin aşağı kısımları ile bunlar arasında uzanan ovaları kapsamakta ve 74 bin kilometreden fazla bir alana kapsamaktadır. Projenin kapsadığı alan, Türkiye alanının %9.7'sini, bu alanda yaşayanlarda toplam nüfusun %9.1'ini oluşturmaktadır.(Sezen:1999:19)

Gaziantep, Adıyaman, şanlıurfa, Diyarbakır, Mardin, Siirt, şırnak, Batman, Kilis illerinin tamamını veya belli bir bölümünü içine alan proje, bölgedeki, ekonomik ve sosyal yaşamı büyük ölçüde etkilemekte ve diğeri bir çok alanda da itici güç olmayı amaçlamaktadır. GAP'ın kurulmasına ilişkin kararname, GAP İdaresi'nin işlevlerinin yöneldiğı alan olarak, GAP kapsamına giren yöreleri belirleyerek kurulan yönetimin "bölgeselliğini" vurgulamıştır.(Şimşek ve Öğüt, 1999:19)

GAP İdaresi kendini şu amaçlarla çalışan bir kurum olarak tanımlamaktadır: “Güneydoğru Anadolu Projesi kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğeri hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli tedbirleri almak veya aldırarak, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak üzere, Başbakanlığa bağılı hükmi şahsiyeti haiz ve onsekiz yıl süreli olarak kurulan Güneydoğru Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı; Güneydoğru Anadolu Projesi Yüksek Kurulu ile Güneydoğru Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı'ndan (GAP İdaresi Başkanlığı) oluşmaktadır.”¹¹ GAP'ın yönetim sistemimi içindeki yeri farklı yazarlar tarafından değerlendirilmekle beraber, Anayasa mahkemesi GAP'a ilişkin kararında bu idareyi, "merkezi yönetim birimi" olarak değerlendirmiştir¹².

3. 2. Serbest Bölgeler

Serbest Bölgelerin yasal dayanağı 5 Haziran 1985'de yürürlüğe giren 3218 sayılı Serbest Bölgeler Yasası'dır. Yasaya göre serbest bölgeler, ihracat için yatırımı ve üretimi artırmak, teknoloji ve yabancı sermaye girişini hızlandırmak, ekonominin ihtiyaç duyduğu girdileri düzenli ve ucuz yoldan sağlamak, dış ticaret ve finansman imkanlarından yararlanmak amacıyla kurulmaktadır. Bunların yeri, sınırları ve kim tarafından işletileceğı Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmektedir (Türe,1998:73).

4. ÜST ÖLÇEKLİ PLANLAR VE BÖLGE PLANI

3194 sayılı İmar Kanunuyla günümüzde kent planlaması mevzuatına ilişkin çok sayıda plana atıf yapılmakla birlikte, plan yapmaya yetkili çok sayıda kurum ve kuruluşun yetkisi bulunmaktadır. Bu yasa ve ilgili yönetmeliklerinde, fiziki plan kademelenmesi ile bu planların yapım ve onaylanmasına ilişkin yetki ve yükümlülükler belirlenmiştir.

İmar Kanunu'nun “İmar Planları İle İlgili Esaslar Planlama Kademeleri”başlıklı 6. maddesinde de “Planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından; “Bölge Planları” imar planları ise, “Nâzım İmar Planları” ve “Uygulama İmar Planları” olarak hazırlanır” hükmü getirilmiştir. Diğeri bir deyişle, mekânsal planlar, aşağıdaki kavramlar açıkça kullanılmamakla birlikte, iki ana kademede tanımlanmıştır.(Ersoy,2006:217) Üst Ölçekli Planlar (Bölge

¹¹ <http://www.gap.gov.tr/gap-bki/gap-bki-tarihce> Erişim: 24 Aralık 2011

¹² Anayasa Mahkemesi'nin Esas 1990/21 sayılı, 17 Temmuz 1990 günlü kararı.

Planı) ve Alt Ölçekli Planlar (İmar Planları). İmar Planları da kendi içinde Nazım ve Uygulama İmar planları olarak ikiye ayrılmaktadır. Yasanın, ‘‘Tanımlar’’ başlıklı 5. maddesinde yer alan bir başka plan türü ise evre Düzeni Planıdır. Bu plan türü gerek tanımda verilen içerik gerekse ‘‘imar planları’’ tanımı içinde yer almadığı için, yine st ölçekli bir plan türü olarak grlmelidir. Özetle, İmar Kanunu’nun ilgili maddeleri birlikte değerlendirildiğinde, sistematik bir biçimde tanımlanmamasına karşın 3 ana plan kademesinden söz edilebilir: Bunlar;

- 1) Bölge Planları,
- 2) evre Düzeni Planları ve
- 3) İmar Planlarıdır.

4. 1. İmar Yasasında Plan Kavramları

4. 1. 1. Bölge Planı

Bölge planları, yasal plan kademelenmesinin ilk basamağı olarak gösterilmektedir. Ülkemizde bölge planlama 1960’lara kadar gitmektedir. Hazırlanan ilk bölge planı Doğu Marmara Bölgesi Planıdır. Bunu, Zonguldak Projesi, Çukurova projesi, Keban Projesi, Antalya Projesi, Güneydoğu Anadolu Projesi, Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Bölgesi Gelişme Planı ve Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi izlemiştir. Anılan projeler DPT, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Başbakanlık GAP İdaresi gibi merkezi hükümet düzeyindeki birimler tarafından hazırlanmış, ancak bu planların yaşama geçirilmesine yönelik yasal düzenleme olmadığı için uygulanmaları sağlanamamıştır (Keleş,2010:287).Yürürlükteki İmar Kanununun planları tanımlayan bölümünde bölge planları ile ilgili ayrıntılı bir açıklama yer almamaktadır. DPT tarafından yapılması ngrlen bölge planlarının lğinin, yasada bu konuda bir hüküm olmasa da 1/100 000 ve üzeri ölçeklerde olacağı açıktır. 1994 yılında yürürlüğe giren 540 Sayılı ‘‘Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname’’ de DPT’nin görevleri içinde bölge planları hazırlamak gibi bir ifadeye yer verilmemekteydi. Ancak, 3 Haziran 2011 tarihinde ıkarılan Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmündeki Kararnamenin 11.maddesinde ‘‘Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü’’nün görevleri sayılmaktadır. Bu maddesinin a bendinde, ‘‘Bölge, il ve ile bazında araştırma ve planlama çalışmaları yapmak veya yaptırarak, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bu konularda yapacakları çalışmaların kalkınma planları ve yıllık programlarla tutarlılığını sağlamak’’ şeklinde bölge planına ilişkin plan çalışmalarının Kalkınma Bakanlığında olduğunu ifade etmektedir. Ancak yine de açıkça ‘‘bölge planı’’ ifadesine yer verilmemektedir. Diğer bir deyişle, Kalkınma Bakanlığı’nın bu konudaki görevi kendi yasasından değil, İmar Kanunu’nun ‘‘Planların Hazırlanması ve Yürürlüğe Girmesi’’ ile ilgili 8. Maddesinde yer alan hükümden kaynaklanmaktadır. Buna göre, ‘‘Bölge planları; sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde Devlet

Planlama Teşkilatı yapar veya yaptırır”¹³. 1985 yılında yürürlüğe giren İmar Kanununun 8. maddesi ile DPT’ye verilen bu görevin, Teşkilatın kuruluş ve görevleri ile ilgili olarak 9 yıl sonra yürürlüğe giren KHK da açıkça belirtilmemesi, merkezi hükümetlerin üst ölçekli mekansal planlama konusundaki isteksizliğinin açık bir göstergesi olarak yorumlanabilir. Özetle, ülkemizde yürürlükteki mekansal planlama sistemi içinde ülkesel düzeyde bir plan kavram ve yaklaşımına yer verilmediği gibi, Bölge Planlarına ilişkin ifadeler de son derece yetersiz, muğlak olduğu gibi bölge planlaması teknik içeriği ve yaptırımları da tümüyle belirsizlik içinde bırakılmış bir kademedir.

Kalkınma Bakanlığına dönüştürülen DPT Müsteşarlığı yayınladığı B.02.1.DPT.0.10.04-91.418/3031 sayılı yazı ile bölge planları hazırlığı ve koordinatörlüğu ile kalkınma ajanslarını görevlendirmiştir. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun’unda da kalkınma ajanslarının tüm faaliyetlerini bölge planları çerçevesinde yürütmeleri gerektiği ifade edilmiştir. Üst ve alt ölçekli planlar arasında uyumu ve bütünlüğu sağlayıcı nitelikte olması öngörülen Bölge Planları, planlama hiyerarşisinde Ulusal Kalkınma Planları ile Çevre Düzeni Planları arasında yer almaktadır. Planlamada, farklı düzeylerde hazırlanan fiziksel planların birbirleri ile uyumu planların "kademeli birlikteliği ilkesi" ile tanımlanmaktadır. Bu ilke 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 8. Maddesinde, imar planlarının eğer mevcut ise çevre düzeni planları ve bölge planlarına uygun olarak hazırlanması gerektiği belirtilerek ifade edilmiştir.

4. 1. 2. Çevre Düzeni Planı

Mevzuatta belirtilen plan kademelenmesi açısından bakıldığında Bölge Planlarını izleyen ikinci kademedeki çevre düzeni planları yer almaktadır. İmar Kanunu’nun 5. maddesine göre Çevre Düzeni Planı, “ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plandır”¹⁴. 1985 yılında yürürlüğe giren İmar Kanunu’nun “Tanımlar” başlıklı bu maddesinde yer alan Çevre Düzeni Planlarının kapsamı, içeriği, ölçeği, yapım ve onamasına ilişkin olarak yasanın başka hiç bir maddesinde başka bir hüküm getirilmemiştir. Ancak, Bölge Planlarının başarısızlığı, imar planları üzerinde üst ölçekte planlarının önemini artırınca, Çevre Düzeni Planları uzun yıllar bu konuda İller Bankası tarafından hazırlanan “İmar Planlarının Düzenlenmesi ile ilgili Teknik şartlaşma” da tanımlanan içerik ve kapsamla Bayındırlık ve İskan Bakanlığı tarafından yapılmıştır. (Ersoy,2006:221) Nihayet, Bakanlık, 1985 yılında yürürlüğe giren Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte, 16 yıl sonra Marmara Depreminin sağladığı ivme ile 2001 yılında oldukça kapsamlı bir düzenleme yaparak Çevre Düzeni Planlarına ilişkin olarak ayrıntılı hükümlere yer vermiş, tanımı, ölçekleri, içeriği, yapım ve onama süreçleri açıklanmıřtır¹⁵. Buna göre,

¹³ <http://www.ankaraka.org.tr/tr/print.asp?id=63>,Erişim: 10 Ocak 2012

¹⁴ <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/711.html>,Erişim: 10 Ocak 2012

¹⁵ 17 Mart 2001/24345 Sayılı Resmi Gazete.

“evre Düzeni Planı, konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi sektörler ile kentsel-kırsal yapı ve gelişme ile doğal ve kültürel değerler arasında koruma-kullanma dengesini sağlayan ve arazi kullanım kararlarını belirleyen yönetmelik, mekansal ve işlevsel bütünlük gösteren sınırlar içinde, varsa bölge planı kararlarına uygun olarak yapılan, idareler arası koordinasyon esaslarını belirleyen, 1/25000, 1:50000, 1:100000, veya 1:200000 ölçekte hazırlanan, plan notları ve raporuyla bir bütün olan plandır”. Aynı Yönetmeliğin 5. Maddesinde bu plan türüyle ilgili olarak daha ayrıntılı bilgi verilmektedir. Buna göre, “evre düzeni planları, varsa bölge planı esas alınarak yapılır. evre düzeni planlarının hazırlanması sürecinde, planlanacak alan ve yakın çevresindeki alanlarda aşağıda genel başlıklar halinde belirtilen konularda ilgili kurum ve kuruluşlardan veriler elde edilir:

- a) Planlama alanının konumu ile ilgili bilgiler,
- b) Yönetim yapısı, idari bölünüş, sınırlar,
- c) Fiziksel yapı ve mevcut arazi kullanımı,
- d) evresel değerler ve koruma alanları,
- e) Afet verileri, afete maruz alanlar, yerleşmeler ve özellikleri,
- f) Planlama alanı ile ilgili demografi k, sosyal, ekonomik, kültürel, tarihi vb. bilgiler,
- g) Ulaşım ve enerji dahil teknik altyapı,
- h) Sektörel yapı,
- i) Askeri alanlar,
- j) Mülkiyet yapısı,
- k) Yerleşmelerle ilgili yerel özellikler,
- l) Planlama alanının özelliğine göre diğer konular.

evre düzeni planı bir bütün dahilinde yapılması gereken bir plandır. Yerinde yapılması gereken analizler ve incelemelerle birlikte, yeterli nitelikte ve kapsamda ekonomik, bilimsel tekniklere ve yöntemlere dayalı, sosyal, kültürel, politik, tarihi, sektörel ve teknolojik araştırmalar yapılır, ilgili kurum ve kuruluşların görüş ve nerileri alınır ve değerlendirilir. evre düzeni planı kararları, yapılan inceleme, araştırma sonuçları ve görüşler değerlendirilerek oluşturulur. Plan raporunda, yapılan tüm inceleme ve araştırmalar, alınan görüş ve öneriler ve yapılan değerlendirmelerle birlikte, planın gerçekleştirilmesini sağlayacak uygulama araçları, kurumsal yapı ve denetim konularına dair ilkeler de yer alır”. Aynı Yönetmeliğin 6. Maddesi evre Düzeni Planlarında hangi konulara ilişkin çalışma, araştırma ve siyasetleri kapsamı gerektiği konusunda şu ifadelere yer verilmektedir¹⁶: “evre düzeni planı sınırları içerisinde kalan alanlarda; yerleşebilirlik ilkesi ve taşıma kapasitesi göz önünde bulundurulur koruma kullanma dengesinin sağlanması, makro ölçekte nüfus dağılımı ve yoğunluk kararlarının verilmesi, kısıtlı doğal kaynakların, artan yerleşik nüfusun ekonomik ve sosyal yapısını güçlendirerek, gereksinimlerini karşılayacak biçimde kullanılmasının sağlanması, doğal, tarihi, kültürel evre değerlerinin korunması, tarım alanlarının, sit alanlarının, orman alanlarının, özel evre koruma alanlarının, ekolojik açıdan korunması gerekli alanların, sulak alanların, uluslararası

¹⁶ 17 Mart 2001/24345 Sayılı Resmi Gazete.

sözleşmelere konu alanların, kıyı alanlarının ve benzeri alanların, ilgili mevzuatında öngörölen kurallar çerçevesinde kullanımı ve korunması, yatırımların koordineli olarak kullanıma sunulması, planlama sürecinin analiz, araştırma ve sentez aşamalarında, yönetmelikte belirlenen konularda yapılan çalışmaların ve toplanan değişik sınıf ve türdeki verilerin planlama kararlarının oluşumunda etkin kullanımı, afete maruz bölge, yerleşmeye alanlardaki afet risklerinin belirlenmesi ve bu risklerin plan kararlarında dikkate alınması, alt ölçekli planlamaya veri teşkil edecek politikaların oluşturulması, esastır”. 8. Madde ise DP’lerin yapımına ilişkin hükümler taşımaktadır. Buna göre, “Bakanlığın plan yapım yetkisini devrettiği birden fazla idareyi kapsayan planlama çalışmalarında, koordinasyon Bakanlığa aittir. Planlama alanı içinde yer alan idarelerin planlama sürecine katılımı, görev, yetki ve sorumlulukları ve alt ölçek plan yapımı ile ilgili esaslar, gerektiğinde protokolle belirlenir”. Bayındırlık ve İşkân Bakanlığı’nın 2001 yılında ilgili yönetmelikte yaptığı bu kapsamlı değişiklikle Çevre Düzeni Planları yasal zeminde ilk kez anlamlı bir bütünsellik kazanmış iken bu kez de bu planları yapmakla yetkili İdarenin kim olacağı konusunda Çevre ve Orman Bakanlığı yeni bir tartışma ve anlaşmazlığa yol açmıştır. Siyasi düzeyde sürdürölen bu tartışma 2003 yılında Çevre ve Orman Bakanlığı lehine sona erdi (Ersoy,2006:222). Buna göre, 2003 yılında yürürlüğe giren “Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilatve Görevleri Hakkındaki 4856 sayılı Kanun”un “Bakanlığın Görevleri” başlıklı 2.maddesinin (h) fıkrasında şu ifadelere yer verilmektedir¹⁷: “Dengeli ve sürekli kalkınma amacına uygun olarak ekonomik kararlarla ekolojik kararların bir arada düşünölmesine imkân veren rasyonel doğal kaynak kullanımını sağlamak üzere, kalkınma plânları ve bölge plânları temel alınarak çevre düzeni plânlarını hazırlamak veya hazırlatmak, onaylamak, uygulanmasını sağlamak”. Ancak, Çevre ve Orman Bakanlığı bu planların kapsam, içerik, ölçek ve yapımlarına yönelik ayrıntılı bir yeni düzenleme getirmemiştir. Böylece, Çevre Düzeni Planları ile ilgili olarak Bayındırlık ve İşkân Bakanlığına 2001 yılında yönetmelik düzeyinde yaptığı kapsamlı ve yerinde düzenleme ile tanınan yetki, yasa düzeyinde yapılan bir başka düzenleme ile hukuken bir başka Bakanlığa aktarılmıştır. 2004 yılına gelindiğinde ise, üst ölçekli planlarla ilgili olarak yeni yasal düzenlemeler yapılmıştır. Bu yılda yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun görev, yetki ve sorumluluklarla ilgili 7.maddesinde şu ifadeye yer verilmektedir (Ersoy,2006:222). “Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak”. Bu madde Geçici 1. madde ile birlikte, nazım plan üst ölçeğini 1/5.000 den 1/25.000’e yükseltmekte ve bu aralıkta yapılacak planlara da “nazım plan” adını vermektedir. Burada akla gelen ilk soru, 1/25.000 ölçekli planların Plan Yapımına Ait Esaslara Dair Yönetmelikte Çevre Düzeni Planı olarak tanımlandığı ve kapsam ve içeriğinin de buna göre tanımlanmış olmasından doğacak yanlış anlaşılmalardır. Başka bir deyişle, Büyükşehir Kanunundaki hüküm, ölçek itibariyle 1/25.000 ölçekli planları “nazım plan” olarak tanımlarken 1/5.000 ölçekte hazırlanacak nazım planlarla kapsam ve içerik açısından nasıl bir farklılık göstereceğine ilişkin bir soruyu yanıtız

¹⁷ <http://www2.cevreorman.gov.tr/teskilat/4856.htm>,Erişim: 10 Ocak 2012

bırakmaktadır. 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ise yeni bir çevre düzeni planından söz etmektedir¹⁸. Kanunun il özel idaresinin görev ve sorumluluklarının sayıldığı 6.maddesinde İdareler ilin çevre düzeni plânını hazırlamakla görevlendirilmektedirler. Buna göre, “İl çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyük şehirlerde büyük şehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır”. Bu planların kapsamı, içeriği ve ölçeği konusunda açık hükümlerin olmaması yetki ve sorumluluk açısından zaten yeterince karmaşık olan çevre düzeni planları konusunda yeni bir tartışma ortamının yaratılmasına neden olmuştur. Nitekim uygulamada bir yandan ilin bütünü için 1/25.000 ölçekli il çevre düzeni planı hazırlayarak, Çevre ve Orman Bakanlığını devreden çıkartmak isteyen il özel idareleri olduğu gibi, ilin bir bölümü için hazırlanan 1/25.000 ölçekli planı il çevre düzeni planı olarak adlandırıp, bu planı İl Özel İdaresi ve Belediye Meclisinden geçirerek yürürlüğe koyan il belediyeleri de olmuştur. Bu İdareler, 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye yasasının 84.maddesinde yer alan “bu kanunla belediyenin sorumlu ve yetkili kılındığı görev ve hizmetlerle sınırlı olarak... 1.5.2003 tarihli ve 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile... bu kanun hükümlerine aykırılık bulunması durumunda bu kanun hükmü uygulanır” hükmünü gerekçe göstererek Çevre ve Orman Bakanlığının bu planlarla ilgili onay yetkisi olmadığını ileri sürmüşlerdir. (Ersoy,2006:224) Ölçek konusunda oluşan sorun ise, 2006 yılında sonuçlandırılmıştır. 26.04.2006 yılında yürürlüğe giren 5491 sayılı yasa ile değişik 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 9.maddesinin (b) fıkrasına göre¹⁹, “Ülke fizikî mekânında, sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda, koruma-kullanma dengesi gözetilerek kentsel ve kırsal nüfusun barınma, çalışma, dinlenme, ulaşım gibi ihtiyaçların karşılanması sonucu oluşabilecek çevre kirliliğini önlemek amacıyla nazım ve uygulama imar plânlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazında 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni plânları Bakanlıkça yapılır, yaptırılır ve onaylanır. Bölge ve havza bazında çevre düzeni plânlarının yapılmasına ilişkin usul ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir”.

4. 1. 3. İmar Planı

İmar planları, planlama kademesinde üçüncü aşama olarak değerlendirilebilir. İmar planları, nazım ve uygulama imar planı olarak ikiye ayrılmaktadır. Çevre düzeni planını, yeni düzenlemelerle 1/25 000 ya da 1/5 000 ölçekte hazırlanan nazım imar planları ile 1/1000 ve daha küçük ölçekte hazırlanan uygulama imar planları izlemektedir. İmar mevzuatında en sık başvurulan en eskiye dayanan bu kademe konusunda, son düzenlemelerle nazım planların 1/25.000 ölçekte de yapılabileceği hükmü bir yana konulduğunda, önemli bir anlaşmazlık söz konusu değildir. Özetle, son yasal düzenlemeler birlikte okunduğunda yürürlükteki planlama sisteminin 3 ana kademelerden oluştuğu ileri sürülebilir: Planların “kademeli birlikteliği” ilkesi çerçevesinde,

¹⁸ <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1449.html>,Erişim: 12 Ocak 2012

¹⁹ www2.cevreorman.gov.tr/yasa/k/2872.doc, Erişim Tarihi: 10 Ocak 2012

aşağıda verilen ‘her alt ölçek planlama kademesinin bir st lektekinden daha fazla bilgi ve ayrıntı içermesi, kendi özgün leğinin gerekli kıldığı yeni bilgi ve verileri de kapsayan, ancak bir st ölçeğin ana kararlarını koruyan zgn bir plan olması beklenir’.(Ersoy ve Keskinok, 2000:37) Dolayısıyla evre düzeni planları bölge planlarının, nazım imar planları evre düzeni planlarının, uygulama imar planları da nazım imar planlarının büyütülmüş kopyaları değil, soyuttan somuta inen plan kararlarının alındığı farklı özellikleri olan belgeler olmak durumundadır.

5. BÖLGESEL GELİŞME İÇİN PLANLAMA VE KALKINMA AJANSLARI

5. 1. Türkiye’de Bölge Planlama ve Devlet Planlama Teşkilatı

Son yıllarda yeniden önem kazanmaya başlayan bölge planlarının, mevzuatta Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanması öngörülmektedir. Türkiye bölge planlama tarihi incelendiğinde, 1956 yılında Bayındırlık Bakanlığı çatısı altında kurulan Bölge Planlama Dairesi’nin (BPD) , Türkiye’de bölge planlaması üzerine ilk çalışmaları başlattığı, ancak 1961 yılında DPT’nin kurulmasından sonra, BPD’nin etkisizleŐtirildiđi, sektörel öncelikleri mekansal önceliklerle birlikte ele alamayan bir kalkınma programının uzun yıllar Türkiye’de hakim olduğunu grlmektedir. Eke’nin de belirttiği gibi (Eke,2002:12-18), DPT’nin kurulmasından ardından, bölge planlama kavramı giderek kalkınma planlarında önceliğini kaybetmiŐ ve DPT’nin telkinleri sonucunda, ‘İmar ve İskan Bakanlığı çalışmalarının fiziksel boyuta indirgenmiŐ ve yeni görevini gelişme merkezleri alt bölge için gelişme Őemaları üretmek, metropoliten merkezler için nazım plan hazırlamak olarak belirlemiŐtir’. Metropoliten Bölge Planlama deneyimlerinin, hatta evre Düzeni Planlarının büyük oranda bu yeni görev paylaŐımı neticesinde ortaya çıktığı da söylenebilir. Türkiye’de Bölge Planlarının yapılmasından sorumlu kuruluş DPT’dir. DPT’nin ise st ölçek planlar BDP, 1958 yılından itibaren İmar ve İskan Bakanlığı bünyesinde faaliyetlerine devam etmiştir (Demircioğlu,1994:25-37) ve bölgesel gelişme kapsamında, destek verdiği planlar iki temel anlamda incelenebilmektedir: (1) Bölgesel Kalkınma Planları (BKP) ve (2) Bölgesel Gelişme Programları (BGP). DPT tarafından, kamu yatırımları ile desteklenen 5 adet BKP bulunmaktadır:(1) Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), (2) Zonguldak-Bartın-Karabük (ZBK), (3) Doğu Anadolu Planı (DAP), (4) Doğu Karadeniz Kalkınma Planı (DOKAP) ve (5) YeŐilirmak Havzası GeliŐim Planı (YHGP). Yine DPT eŐgüdümünde, Türkiye – AB Mali İŞbirliği ile desteklenen 4 adet BGP bulunmaktadır: (1) Doğu Anadolu Kalkınma Programı, DAKP (MEDA), (2) Samsun-Kastamonu-Kastamonu (SKE) Düzey II Bölgeleri, (3) Ağrı- Konya-Kayseri-Malatya (AKKM) Düzey II Bölgeleri ve (4) Doğu Karadeniz TR90 Düzey II Bölgeleri. DPT’nin st ölçek planlama ve bölgesel kalkınmaya yaklaŐımı büyük oranda deđiŐmiŐtir. Bir nceki yaklaŐımda planlamaya olan vurgu, programlama ve uygulama yönünde kaymıŐtır. Projeler, yerel toplum ve yönetimin sahipleniciliğinde, ancak DPT’nin etkin eŐgüdümü ve izleme süreci içerisinde yürütülmektedir.

6 Nisan 2011 tarihinde T.B.M.M tarafından verilen yetkiye istinaden 3 Haziran 2011 tarihinde 641 sayılı Kanun Hükümünde Kararnameyle Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur.Bakanlığın temel hizmetleri ilgili KHK’de şöyle belirtilmiştir:

Bakanlığın hizmet birimleri şunlardır:

- a) Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü.
- b) Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü.
- c) İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü.
- ) Sosyal Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü.
- d) Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü.
- e) Dış Ekonomik İlişkiler Genel Müdürlüğü.
- f) Yatırım Programlama, İzleme ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü.
- g) Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü.
- ğ) Hukuk Müşavirliği.
- h) Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı.
- İ) Kurullar Sekreteryası Dairesi Başkanlığı.
- i) Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği.
- j) Özel Kalem Müdürlüğü.

İlgili KHK’nin 11.maddesinde bölge planlamasından sorumlu genel müdürlük olarak Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü gösterilmiştir. İlgili maddeye göre müdürlüğün temel görevleri şöyle ifade edilmiřtir²⁰:

- a) Bölge, il ve ile bazında araştırma ve planlama çalışmaları yapmak veya yaptırmak,diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bu konularda yapacakları çalışmaların kalkınma planları ve yıllık programlarla tutarlılığını sağlamak.
- b) Yapısal uyum politikalarının uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek sorunların çözümü amacıyla projeler geliştirmek ve bu konularda yapılacak çalışmaları koordine etmek,kalkınma ajanslarının genel koordinasyonunu sağlamak ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek.
- c) Yerel istihdamın ve girişimciliğin geliştirilmesi çerçevesinde küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerinin, esnaf ve sanatkarların ve kırsal kesimin sorunlarına yönelik politikalar geliştirmek, kurumsal ve hukuki düzenlemeler ile ilgili görüş vermek, uygulamayı yönlendirmek.
- ) Kalkınmada öncelikli yöreleri ve ihtiyaçlarını tespit etmek, bu yörelerin özelliklerini dikkate alarak daha hızlı bir gelişme sağlanması amacıyla gerekli çalışmalar yapmak, bölgesel kalkınma projeleri ile ilgili koordinasyonu sağlamak ve görev alanına giren konularda görüş vermek ve uluslararası kuruluşlarla temas ve müzakerelere iştirak etmek, kamu yatırım programının hazırlanmasına katkıda bulunmak ve yatırım programında gerekli revizyonları yapmak.
- d) Bakan tarafından verilen benzeri görevleri yapmak.

²⁰ <http://mevzuat.dpt.gov.tr/khk/641.pdf>,Erişim: 05Ocak 2012

5. 2. Ajansları ve Diğer Kalkınma Projeleri

Bölgesel kalkınmanın son otuz yıldaki gelişimini düşünecek olursak, ekonominin küresel yapılanması sürecinde devletler imtiyazlı konumlarını kaybederlerken, girişimcilik kalkınmanın motor gücü haline gelmiştir. Girişimciliğin kazandığı bu yeni gücü iyi kullanabilen bölgelerin rekabet gücü artarken, bu gücü yeterince kullanamayan ülkelerde kalkınma adına farklı bir gelişme olmamıştır. Bunun neticesi bölgelere arası eşitsizlikler artarak büyümüştür.

Bölgesel kalkınma her zaman ulusal kalkınma çabalarının ayrılmaz bir parçası olmuştur. Türkiye’de bölgesel kalkınmanın, merkezden üretilen politikaların bölgelerde yine merkezi bürokrasi eliyle uygulanması geleneği, devletin kalkınmayı başlatacak tek güç olarak görüldüğü bir toplum anlayışına yol açmıştır. Bu anlayış bugün bölgelerin, kendilerine özgü gelişme potansiyellerini gerçekleştirmelerinde önemli bir engel teşkil etmektedir.

Türkiye, girdiği AB’ye katılım sürecinde, artık bu yukarıdan aşağıya müdahale etme, yerel yönetimlerin, yerel ilgi odaklarının fikrini almadan, masa başında kalkınma politikaları üretme alışkanlığını terk etmek; bu kez aşağıdan yukarıya bildirilen talepler doğrultusunda, katılımcı yöntemlerle belirlenen yöreye özgü politikalar geliştirmek ve bu politikaları uygulayacak yeni idari yapılar bulmak ihtiyacını hissetmektedir.

Örneğin GAP Bölge Kalkınma İdaresi gibi merkezden yönetilen bir kurumun, şu andaki yapısıyla AB tarafından istenen seviyede otonom bir bölgesel kalkınma ajansı olmadığı bir süredir tartışılmaktadır. AB süreci içinde daha da büyük aciliyet kazanan bölgesel kalkınmanın nasıl kurumsallaşacağı sorunu tartışılırken, konunun üzerinde önemle durulması gereken bir başka boyutu daha vardır: Acaba Türkiye’nin az gelişmiş yörelerinde, girişimcilik ve katılımcılık esasına dayanan AB bölgesel kalkınma politikalarını finanse eden fonlardan yararlanabilecek gerekli proje kabiliyeti var mıdır? Az gelişmiş bu bölgelerde kalkınmayı sahiplenecek ve bunun için kararlı bağlılıklar gösterecek aktörler olacak mıdır? Bu kararlı bağlılıkları kurmak için ne tür müdahalelerde bulunmak gerekiyor? (Pınarcıoğlu ve Işık,2004:15) ünkü böyle bir potansiyel yaratmadan kurulacak bölge kalkınma ajansları, toplumun geniş kesimlerinden kopuk bölgesel düzeyde yeni bir bürokratik kurum olacaktır.

6. TÜRKİYE’DEKİ KALKINMA AMAÇLI ÖRNEKLER

Türkiye’de yeni dönem bölgesel kalkınma yaklaşımının temel aktörlerinden biri olacak Kalkınma Ajanslarının kuruluşu 2006 yılı başında çıkarılan 5449 sayılı Kanun ile mümkün hale gelmiştir. Ancak, bölgesel düzeyde Kalkınma Ajansları gibi kurumsal yapıların oluşturulması konusundaki görüş ve çabalar aslında çok daha eskiye gitmektedir.

Bölgelerde, Kalkınma Ajansları benzeri yapıların oluşturulması konusunda ilk somut ve resmi ifade planlı döneme geçişin ardından 1963-1967 yılları için hazırlanan Birinci Kalkınma Planında yer almaktadır. Planın,

Teşkilat, Meseleler ve Tedbirler bölümünde aşağıdaki öngörüler yer almaktadır²¹:

“Gerek bölge araştırmalı gerek yukarıdaki tanımlamaya göre bölge planlaması yetişmiş elemanın azlığı ve ayrıntılı bilgi toplama zorluğu yüzünden ancak uzun sürede etkili bir şekilde gerçekleştirilebilecek bir iştir. Bölge araştırmaları için eleman yetiştirme ve buna paralel olarak takımlar kurma içi bir programa bağlı olarak yürütülmektedir.Bölge Kalkınma ve Planlamasıyla ilgi çalışmaların gerçekleştirilmesi hem merkezden hem de bölgelerde ihtiya elverişli teşkilat ve yeterli personelin bulunmasını gerektirmektedir.Varılacak en son amaç her bölgede araştırma takımları kurmak yoluyla ilerde genel plan çerçevesine uygun bölge programları hazırlamak ve bunların uygulanması bakımından gerekli idari teşkilatı sağlamaktır.”

Planda bugünkü Kalkınma Ajansı tarif eden onun özelliklerini çok net ele alan bir yol haritası sunulmuştur.Bu ifadeler temelde bugünün Kalkınma Ajansı felsefesi ve modelini tarif eden ifadeler olarak değerlendirilebilir.Ancak bu önemli tespite rağmen söz konusu yerel kurumsal teknik yapının kurulması konusunda son yedi yıl hariç hiçbir gelişme sağlanamamıştır.

Bölge düzeyinde Kalkınma çabalarının gerçekçi politikalara dayandırılması koordine edilip desteklenmesi için bölgesel nitelikli teknik bir yapının oluşturulması konusu ikinci kez 2001 yılında gündeme gelmiştir.Bölgeler arası gelişmişlik farklarının giderek açıldığı ekonomik ve sosyal problemlerle güvenlik sorunlarının giderek yoğunlaştığı bir dönemde, 2001-2005 yılları için hazırlana 8.Kalkınma Ajansı şeklinde yerel bir kurumsal yapıya olan ihtiya u şekilde ifade edilmiřtir²²:

“Planların Programların ve Bölgesel Planların hazırlık uygulama koordinasyon ve izleme aşamalarının etkinliğini artırmak üzere Devlet Planlama Teşkilatı Mteşarlığı ihtiya duyulan merkezlerde birimlerin oluşturulması için düzenleme yapılacaktır.”

Diğer taraftan ajansların kuruluğu konusu görece az gelişmiş yrelerimiz için hazırlanan Zonguldak–Bartın-Karabük Bölge Planı, Doğu Anadolu Bölgesi (DAP) Master Planı,Doğu Karadeniz Bölgesi(DOKAP) Master Planı gibi birçok bölge planında da açık ve net bir şekilde gündeme getirilmiştir.Bu planlarda planın hayata geçirilmesi için yerel düzeyde koordinasyon sağlayacak kurumsal bir yapının zorunluluğu ortaya konmuş ve farklı modeller önerilmiştir.

Yerel ve bölgesel kalkınma konusundaki kurumsallaşma ihtiyacının bir diğer ifadesi ise sivil toplum kuruluşlarının yürütmekte olduğu çabalar olmuştur. Kalkınma Ajanslarının kurulmasından önce yerel potansiyel ve dinamiklerini harekete geçirerek kendi il ve bölgelerini kalkındırmak üzere birçok yerel kalkındırma girişimi ortaya çıkmış bulunmaktadır. Bunlar:

- Ege bölgesinde ; Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı(EGEV)
- Batı Akdeniz Bölgesinde; Antalya, Burdur ve Isparta illerini kapsayan ,Batı Ekonomisini Geliştirme Vakfı (BAGEV)
- Kelkit Havzasında; havzada yer alan il ve ilçelerin oluşturduğu Kelkit Platformu,

²¹ <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan1.pdf>, Erişim: 02 Ocak 2011

²² <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>, Erişim: 02 Ocak 2012

- Mersinde; Ticaret ve Sanayi Odası bünyesinde oluşturulan Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi(MEKİK)
- Samsunda: Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Konseyi (SABEKAK)

Bu yerel ve bölgesel kalkınma girişimleri bölgesel kalkınma diyalogun ortaklık anlayışının ortak vizyon tespitinin somu uygulama hedeflerinin ve kurumsal boyutunun önemimin vurguladığı gibi ajans benzeri teknik bir oluşumun gereğini de ortaya çıkarmıştır. Bu ihtiyacın bir göstergesi olarak EGEV ve MEKİK gibi sivil toplum platformları Kalkınma Ajanslarına benzer yapılarının kurulması için önemli somut adımlar da atmıştır.

6. 1. Ege Ekonomisini Geliştirme Vakfı (Egev)

EGEV, 1992 yılında dönemin İzmir Valisi öncülüğünde belediye, oda, üniversite ve sivil toplum kuruluşlarının girişimiyle Ege Bölgesi'ni yabancı yatırımcılara tanıtmak amacıyla kurulmuştur. 1998 yılında ise İzmir, Afyon, Aydın, Denizli, Muğla, Manisa, Kütahya, Çanakkale, Balıkesir, Uşak valilikleri, belediyeleri, üniversiteleri, odaları, çeşitli STK'lar ve özel şirketlerin katılımıyla tüm Ege'yi kapsar duruma gelmiştir. EGEV, DPT ile imzalanan bir protokolle, bölge kalkınma planıyla ilgili olarak DPT'den her türlü teknik ve bilgi desteğini sağlamıştır. EGEV Yunanistan-Türkiye sınır Ötesi İşbirliği Programı'nın bölgesel teknik sekreteryası görevini yürütmektedir.

6. 2. Mersin Kalkınma Ajansı

Mersin Kalkınma Vakfı, Mersin Ticaret Odası bünyesinde kurulmuş ve 2002 yılında faaliyetlerine başlamıştır. Mersin Kalkınma Ajansı, kuruluş aşamalarında Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği (EURADA) Info Murcia, Shannon ve Alsace Kalkınma Ajanslarının teknik ve bilgi desteklerini almış, daha sonra da EURADA üyesi olmuştur.

6. 3. Doğu Anadolu Kalkınma Programı (Dakap)

İlk olarak 1996 yılında, Atatürk Üniversitesi Rektörlüğü Dış İlişkiler Koordinatörlüğünün Bölgenin sosyo-ekonomik kalkınma çabalarına katkıda bulunma arayışlarıyla Birleşmiş Milletler Türkiye Temsilciliği nezdinde gerçekleştirdiği girişimler sonucunda gündeme gelmiş olan Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKAP), 2001 yılından beri Erzurum, Kars ve Ardahan illerinde faaliyetlerini sürdürmektedir.

6. 4. Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi(GAP BKİ)

Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı, bir merkezi idare teşkilatı olmasına karşın, "Güneydoğu Anadolu Bölgesinde

sürdürülebilir ve katılımcılık ilkeleri doğrultusunda bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarının giderilmesi amacıyla bölgesel kalkınma stratejilerini belirleyerek bölge ölçeğinde plan program ve proje hazırlamak ve bunları uygulamakla ve/veya uygulatmakla ve kurum kuruluşlar arası yatay ve dikey koordinasyonu sağlamakdır”, misyonuyla ‘merkezi bölge kalkınma ajansı’ olarak nitelendirilebilir. Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı, Güneydoğu Anadolu Projesini yürütmek amacıyla ‘27 Ekim 1989 tarihli ve 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’ ile kurulmuştur. GAP İdaresinin görev alanına giren yerlerde, bu KHK’nin 3. maddesi uyarınca imar ve altyapıya dair hak ve yetkiler de GAP İdaresi Başkanlığı’na devredilmiştir. Başbakan ve/veya görevlendirilecek Devlet Bakanlığı vasıtasıyla Başbakanlık’a bağlı olarak görev yapan GAP İdaresi Başkanlığı, Merkez (Ankara) ve Bölge (Urfa) olmak üzere teşkilatlanmıştır. GAP İdaresi Başkanlığının işleyişi gözden geçirilerek daha verimli ve etkili hizmet üretmesini sağlamak amacıyla Temmuz 2000 tarihinden itibaren bir dizi yeniden yapılanma çalışmaları başlatılmıştır.

6. 5. Girişimci Destekleme ve Yönlendirme Merkezleri (GİDEM)

GİDEM’ler GAP İdaresi ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı’nın (UNDP) birlikte yürüttüğü “GAP Bölgesinde Entegre Bölgesel Kalkınmanın Güçlendirilmesi ve Sosyo-ekonomik Eşitsizliklerin Azaltılması” programı çerçevesinde 1997-2002 döneminde Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Şanlıurfa ve Mardin illerinde, bir KOBİ geliştirme projesi olarak başlamıştır. GAP-GİDEM Projesi, Mayıs 2002 yılında Avrupa Komisyonu ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı arasında imzalanan bir sözleşmeyle Avrupa Komisyonu (AK) tarafından finanse edilmekte ve BMKP tarafından GAP Bölge Kalkınma İdaresi (GAP BKİ) ile işbirliği içerisinde yürütölmeye başlanmıştır.

Proje’nin amacı geliştirilmiş GİDEM hizmetleri ile yeni kurulan işletmelere yardım etmek ve girişimciler, mikro, küçük ve orta ölçekli işletmelerin girişimcilik, operasyonel ve yönetsel kapasitelerinin güçlendirilmesidir. GİDEM’ler bilgilendirme, eğitim ve danışmanlık/tavsiye konularında iş geliştirme hizmetleri sunmaktadır. GİDEM’lerin düzenledikleri eğitimler, Proje ekibi tarafından yerel paydaşlar (Valilikler, Belediyeler, yerel Sanayi ve Ticaret Odaları, yerel Esnaf ve Sanatkar Odaları Birlikleri, ilgili STK’lar vb.) ile işbirliği içerisinde hazırlanan ve proje ortakları (BM Kalkınma Programı, GAP BKİ ve Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği) tarafından onaylanan yıllık planlara dayanmaktadır. Ancak; acil bir ihtiyaç olduğunda, yıllık planda yer almamasına rağmen bir eğitim faaliyetinin düzenlenmesi de mümkün bulunmaktadır.

6. 6. 2000 Sonrası: Kalkınma Ajansları

19.01.2005 tarihinde Meclis Genel Kurulu’na sevk edilen “Kalkınma ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun Tasarısı”nın genel gerekçesinde, şimdiye kadar yapılan kalkınma planlarının bölgelerarası gelişmişlik düzeyi farklarının azaltılmasında etkisiz kaldığı, kapsamlı bir uygulama şansı bulamadığı ve hedeflenen gelişme düzeyini

yakalayamadığı ve sağlanan olumlu gelişmelere rağmen Türkiye’de bölgeler arası gelişmişlik farkının çok yüksek olduğu açıklanmıştır.

Kanunun Genel Gereğesine baktığımızda şunları ifade ettiği görmekteyiz²³: “Ülkemizde bölgeler arası gelişmişlik farklarının dengeli bir yapıya kavuşturulması, bölgesel ve yerel kalkınmanın hızlandırılması ve sürdürülebilir dengeli bir gelişmenin sağlanması için çeşitli politikalar ve araçlar uygulanmıştır. Bunların başında, çeşitli büyüklükteki bölgeleri hedef alan bölge planları yer almaktadır. Bölge planları, kalkınma planlarının hedef ve stratejileri çerçevesinde bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması, geri kalmış yörelerde yaşayan nüfusun refah düzeyinin yükseltilmesi, metropollere büyük yük getiren göç eğilimlerinin istikrarlı bir dinamiğe kavuşturulması, plansız kentleşme nedeniyle oluşan sorunların çözüme ulaştırılması amacıyla bölgelerin özellikleri, farklılıkları, gelişmişlik düzeyleri ve temel sorunları ile potansiyellerinin belirlenmesine yönelik olarak merkezde hazırlanmaktadır. Bu çerçevede, bölgesel gelişme alanında, Türkiye’den 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde Ulusal Kalkınma Planı ve İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) Düzey 2’lerde (NUTS 2) bölgesel kalkınma planları hazırlanması suretiyle,

- Bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi,
- Bu başlık altındaki mevzuatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi,
- Bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin öncelik kriterlerini ortaya koyan çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması,
- Bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi ve
- Bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere, NUTS 2 düzeyinde bölge birimlerinin kurulması istenmektedir.

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyon ve Görevlerine Dair 5449 sayılı Kanun 25 Ocak 2006 tarihinde kabul edilerek 8 Şubat 2006 tarihli resmi gazetede yayınlanmak suretiyle yürürlüğe girmiştir. Ancak Kanunun yürürlüğe girmesinin ardından 30.03.2006 tarihinde Kanunun iptali yönünde Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunulmuştur. Bu süreçte Kalkınma Ajanslarının temel işleyişine dair bazı yönetmelikler çıkarılmış ve 06.07.2006 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararıyla İzmir ve Çukurova Bölgelerinde iki ayrı Kalkınma Ajansı kurulmuştur. Ancak kamusal niteliği olan bir meslek kuruluşu tarafında anılan yönetmeliklerden birinin (Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik) ve Bakanlar Kurulu Kararının (Kuruluş Kararnamesi) yürütmesinin durdurması ve iptali yönünde Danıştay’a başvurularda bulunulmuştur. Kalkınma ajanslarının kuruluş kararnamesi ve çalışma yönetmeliğinin yürütmesi Danıştay’ca 30.01.2007 ve 14.03.2007 tarihlerinde durdurulmuştur. “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşuna Dair Kanun”un, 8 Şubat 2006 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmesinden sonra Ana muhalefet Partisi, kanunun iptali için Anayasa Mahkemesine dava açmıştır. Danıştay’ın başvuruları ile Ana muhalefet

²³<http://www.gmka.org.tr/uploads/downloads/dosya/mevzuat/2.%205449%20sayı%20Kanunun%20GENEL%20GEREKES.pdf>, Erişim 30 Aralık 2011

Partisinin açmış olduğu iptal davası, aralarındaki hukuki irtibat nedeniyle Anayasa Mahkemesi tarafından birleştirilmiştir.

Anayasa Mahkemesi kalkınma ajanslarının kuruluşu hakkındaki kanunla ilgili kararını 30.11.2007’de vermiş, karar 23.02.2008’de resmi gazetede yayımlanmıştır. Anayasa Mahkemesi sadece kanunun 18. Maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan “bu fıkra kapsamındaki kişilerden, önceki kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolarına müşterek kararname ile atananların, bu fıkraya göre yapılacak atama işlemleri ilgili bakan onayı ile yapılır” tümcesinin ve “Ajanslar, bu kanunun uygulanmasıyla ilgili iş ve işlemlerde her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır” diyen 26. maddesinin Anayasa’ya aykırı olduğuna ve iptaline, oybirliğiyle karar vermiştir. Kanunun eleştirilen noktalarından birisi ajansların tüzelkişiliği ile ilgiliydi. Ajansların tüzel kişiliğe sahip olduklarının kanunda bildirilmiş olmasına rağmen bunun özel hukuk tüzelkişisi mi yoksa kamu tüzelkişisi mi olduklarının belirtilmemesi, tartışma konusuydu. Böyle bir belirsizliğin ise hukuk güvenliğini zedeleyeceği iddia ediliyordu. Bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olabilmesi için şu iki şartı birlikte yerine getirmesi gerekir: Bunlardan ilki tüzel kişi devlet tarafından kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş olmalıdır. İkinci şart ise, bir tüzel kişi, kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış olmalıdır. Anayasa Mahkemesi tüzel kişilik konusundaki tartışmalara nokta koyarak kalkınma ajanslarının kamu tüzel kişisi olduğuna karar vermiştir. Mahkemeye göre, “Kalkınma ajanslarının tüzel kişiliği Yasayla belirlenmiş, tüzel kişiliğin kuruluşu ise Bakanlar Kurulu kararına bırakılmıştır. Yirmi altı adet Düzey 2 İstatistik Bölge Birimi esas alınarak Bakanlar Kurulu kararıyla kurulması ve kaldırılması öngrlen kalkınma ajanslarının, tüzel kişiliğinin niteliği Yasa’da açıkça belirtilmemekle birlikte, kurulması ve kaldırılması, kamu gücü ve yetkilerin kullanılması, usul ve ayrıcalıklar getirilmesi, gelirleri, merkezi idare ile olan bağlantıları göz önünde bulundurulduğunda birer kamu tüzel kişisi olduğu kuřkusuzdur²⁴. Başka bir değişle Mahkeme, kanunu anayasaya uygun yorumlamış ve böylece tüzelkişiliğin belirsizliği nedeniyle anayasaya aykırılık görüşünü benimsememiştir. Kanaatimizce de Anayasa Mahkemesi yerinde bir karar vermiştir. Çünkü bu ajanslar bir yandan kanunun açıkça verdiği bir yetkiye dayanılarak devlet (Bakanlar Kurulu) tarafından kurulmaktadırlar ve diğer yandan da ilgili kanun incelendiğinde bu ajansların bir takım kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış oldukları grlmektedir. Dolayısıyla kalkınma ajansları birer kamu tüzel kişisidirler. Bunların işlemlerinde özel hukuka tabi olması, bunları kamu tüzel kişisi olmaktan çıkarmaz. Çünkü bir kamu tüzel kişisinin işlemleri kanunla özel hukuka tabi tutulabilir. Kanunun getirdiği yapılanmanın Türkiye’nin üniter yapısıyla bağdaşmadığı ve “idarenin bütünlüğü” ilkesi ile çeliştiği iddia edilen maddelerinin iptal istemi ise Anayasa Mahkemesi tarafından oy çokluğuyla reddedilmiştir. Kararı değerlendirmeden önce bazı tespitlerde bulunmak gerekir. Üniter devlet, devletin, ülke, millet ve egemenlik unsurları ve keza yasama, yürütme ve yargı organları bakımından teklik özelliği gösteren devlet şeklidir. Anayasa Mahkemesi, kalkınma ajanslarının ülkenin üniter devlet yapısına aykırı olmadığı yönünde karar

²⁴http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2510&content=, Erişim 04 Ocak 2012

verirken özellikle Anayasanın 166. maddesine atıfta bulunmuştur. Mahkemeye göre “5449 sayılı Yasa’yla kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin katılımıyla yeni ve kendine özgü bir yapı oluşturulmasının, Anayasa’nın 166. maddesi uyarınca Devlet’e verilen planlama görevi gereği, ulusal kalkınma planı ve programlarda ngrlen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere teşkilat kurulmasına yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Anayasa ile devlete verilen görev, kamu kesimi ile birlikte özel kesimin ulusal ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun çalışmalarını sağlayacak ekonomik ve sosyal politikaları uygulamaktır. Bu görevler verilen Anayasa’nın öngördüğü idari yapı içinde yerine getirilebileceği gibi özel kuruluşlar tarafından ya da kalkınma ajanslarında olduğu gibi kendine özgü karma yöntemlerle de yerine getirilebilir.” Bu nedenlerle “Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarında ngrlen ilke ve politikalarla uyumlu olarak Yasa’da sayılan hizmetleri yaparak bölgesel gelişmenin hızlandırılması, sürdürülebilirliğinin sağlanması, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılması amaçlandığından, kendine özgü bir yapının oluşturulmasına ilişkin dava ve itiraz konusu kurallarda Anayasa’ya aykırılık bulunmamaktadır”²⁵.

2006 yılında başlayan bölgesel kalkınmadaki bu girişim, 2008 Kasım ayında kurulan 8 ajans ve 2009 Temmuz ayında kurulan 16 Ajans ile tamamlanmıştır.

Bölge Kalkınma Ajansları kurumsal yapılarını henüz tamamlamayan kuruluşlar oldukları gibi, hukuki yapıları da Anayasa Mahkemesinin 2007 yılında vermiş olduğu kararında belirtilmiştir.²⁶ Anayasa Mahkemesi’nin verdiği karar sonrası kalkınma ajanslarının yönetim yapımızdaki yerine bakacak sistemimiz açısından kendine özgü bir yapı olan kalkınma ajanslarını yönetim yapımızda bir yere oturtmak zordur. Bununla birlikte, kalkınma ajansları için “hizmet yerinden yönetim kuruluşu” demek uygun olacaktır. Hizmet yerinden yönetimin tanımına bakacak olursak “belirli bir kamu hizmetinin merkez örgütünden ayrı bir hukuksal varlığa sahip kuruluşlar tarafından yönetilmesi, yerine getirilmesidir. Gerçekten de, Anayasa Mahkemesinin de tespit ettiği üzere, kalkınma ajanslarının (merkezi yönetim dışında) ayrı bir kamu tüzel kişiliği vardır. Ayrıca, kalkınma ajanslarının yerine getirmiş olduğu belirli bir kamu hizmeti vardır. İlgili kanunda bu “...bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak...” olarak ifade edilmiştir. Bunun dışında ajanslara yerel yönetimlerde olduğu gibi verilmiş çok sayıda kamu hizmeti yoktur. Zaten, kalkınma ajanslarının yerel yönetim olarak adlandırılması da mümkün değildir. Çünkü, 1982 Anayasası yerel yönetimlerin neler olduğunu tek tek sayma yoluna giderek göstermiştir. Son olarak, kalkınma ajanslarına getirilen önemli eleştirilerden

²⁵http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2510&content=, Erişim: 04 Ocak 2012

²⁶ Anayasa Mahkemesinin E: 2006/61, K: 2007/91 Sayılı Kararı

birisi olan “ülkenin bölgesel bir yapılanmaya gittiği ve bunun bölgesel ya da federal devlete geçişin ön adımları olduğu” iddialarına değinmek gerekir. Zira bu aynı zamanda ajansların yönetim yapıımızdaki yeri ile doğrudan ilgilidir. Öncelikle şunu ifade etmek gerekir ki federal yapının en belirgin özelliği egemenliğin federe devletlerle federal devlet arasında paylaşılmış olmasıdır, oysa üniter devlette egemenlik tektir. İkinci olarak federal sistemde federe devletlerin yasama, yürütme ve yargı yetkileri vardır. Üniter devlette ise böyle bir şey mümkün değildir. Bu çerçevede ilgili kanuna bakacak olursak üniter yapıya aykırı bir düzenleme göremeyiz. Aslında eleştirilerin nedeni kanunda kullanılan dil ve kanundaki bazı eksikliklerdir. Nitekim Danıştay aldığı yürütmenin durdurulması kararında bu yöndeki eksikliklere dikkat çekmiştir. Örneğin, merkezi yönetimin ajanslar üzerinde hiyerarşik denetiminin olmadığı ifade edilse de, ilgili kanun ve yönetmelik incelendiğinde görüleceği üzere, sanılanın aksine kalkınma ajanslarında merkezi yönetimin ciddi bir ağırlığı vardır. İlk olarak, kalkınma ajanslarının ulusal düzeyde koordinasyonunu Kalkınma Bakanlığı yapar. İkinci olarak, ajansın karar organı olan yönetim kurulunun başında, merkezi yönetimin atadığı Vali bulunmaktadır. Üçüncü olarak ise, diğer bir organ olan kalkınma kurulunda ili temsil edecek kuruluşlar ile bunların kaç üye ile temsil edileceği, o ilin valisi tarafından belirlenir. Bunlardan başka ajanslar üzerinde Devlet Planlama Teşkilatının, idari vesayetten çok hiyerarşik denetime yaklaşan yetkileri söz konusudur. Sonuç olarak, getirilen eleştirilerin aksine kalkınma ajansları, yönetim yapıımız dışında olan bir yapılanma değildir. Her ne kadar kendine özgü bir yapı olsa da, 1982 Anayasası'nın 166. maddesi böyle bir teşkilatın kurulmasına olanak vermektedir. Mevcut düzenlemeye bakarak kalkınma ajanslarını ‘hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu’ olarak adlandırmak mümkündür.

6. 6. 1. 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun

Türkiye’deki Bölgesel Kalkınma Ajansları’nın Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun , Kalkınma Ajanslarını; sürdürülebilir bölgesel gelişmeyi gerçekleştirmek için kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak için kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplumun işbirliği yapmasını sağlayacak bir mekanizma olarak tanımlar. Bu mekanizma bir yandan tüzel kişiliğe haiz ve Kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuka tabidir (Madde 2).

İlgili maddenin (Madde 2) gerekçesinde;

“Ajanslar, kamu-özel sektör ortaklığı anlayışına uygun bir yapıda kurulmaktadır. Bu bakımdan, normal kamu kuruluşu niteliğinde bir kurum olmadığı gibi tasarıda düzenlenmeyen bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olarak faaliyet gösterecektir. Bu yapı, ajansların istihdam ve harcama usullerinde, kamu kurum ve kuruluşlarının tabi olduğu genel bütçe, harcama, ihale, işe alma, işten çıkarma, personel ücret ödemesi, muhasebe yöntemlerinden bağımsız olarak esnek hareket edebilen, küçük fakat etkin ve dinamik bir birim olmasını sağlayacaktır. Hantal, büyük ölçekli, geniş kadrolu bir kuruluş olmayacak, bilakis küçük, etkin, çekirdek bir teknik kadroyla çalışan, destek hizmetlerinin hemen hemen tamamını maliyet etkin bir yöntemle hizmet satın alması ile temin eden, oluşan yeni şartlara çabuk adapte olabilen esnek bir yapı olacaktır”, denilmektedir.

Öte yandan kurulan BKA'lar, kamu gelirlerinden pay almaları ve Yönetim Kurulu Başkanlarının vali olması (Madde10, Madde 19), sebebiyle de bir kamu kuruluşu özelliği göstermektedir. Bununla birlikte Kalkınma Ajanslarında halihazırda kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların görev alabilmesi ve bunların ajansta geçirdikleri sürenin memurlukta geçmiş gibi sayılması (Madde 18), ve Kalkınma Ajansları bünyesinde kurulacak olan Tek Durak Ofisleri'ne yapılacak ruhsat başvuruları ile işyeri kurma ve işletme başvurularının ilgili mercilere yapılmış sayılması hükmü (Madde 17), ajanslara bir kamu kuruluşu niteliği kazandırmaktadır.

Ülke örneklerinde teşkilat yapısına baktığımızda, tüm BKA'ların bir Yönetim Kurulu olduğu, ve bu Yönetim Kurulu üyelerinin seçimle işbaşına gelen yerel yöneticiler, sanayi ve ticaret odası temsilcileri, sendika temsilcileri, yerel bankalar, bölgenin ekonomisinde önemli rol oynayan özel sektör temsilcileri ve ajans faaliyetlerini finanse eden kuruluşların temsilcilerinden oluştukları görölmektedir.

Türkiye'deki BKA'ların teşkilat yapısı Kanun Tasarısı'nda danışma işlevi daha ağırlıklı olan geniş katılımlı bir Kalkınma Kurulundan, karar alma organı olarak kamu-özel sektör işbirliği ile çalışacak bir yönetim kurulundan ve teknik kapasitesi yüksek, etkin bir özel sektör kuruluşu gibi faaliyet gösterecek olan icra organı niteliğindeki Genel Sekreterlikten oluşmaktadır(Madde 7). Karar alma organları, özel sektör ve sivil toplumun artık lider bir rol üstlenebileceği Ankara, İstanbul ve İzmir illerinin oluşturduğu tek illi bölgeler hariç olmak üzere, kamu temsilcilerinin çoğunlukta olacağı şekilde tasarlanmaktadır(Madde 10). Kanun Gerekeçesi'nde bunun temel nedeni olarak

".. Ajansların ağırlıklı olarak kamu kaynaklarından oluşan bir kaynak havuzundan proje ve faaliyetlere doğrudan destek verecek olmasıdır. Ancak, kamu-özel sektör ortaklığı anlayışını teşkilat yapısına yansıtma, özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin bölgesel ve yerel kalkınmada hem sahiplenmesini, hem de sorumluluğunu geliştirmek için karar alma organlarında özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin temsilcilerine de yer verilmektedir", denilmektedir.

Bölge kalkınma ajanslarının ulusal düzeyde koordinasyonu ile ilgili görev ve yetkiler Kalkınma Bakanlığına verilecektir.

- Planlama, programlama ve projelendirme gibi teknik işlerin gerçekleştirilmesinden,
- Avrupa Birliği ve diğer yabancı kaynaklardan sağlanan fonların finansman anlaşmaları çerçevesinde ajanslara aktarılmasından,
- Ajanslara gerekli teknik yardım ve danışmanlık hizmetlerinin sağlanmasından,
- Aynı zamanda ajansların tecrübelerini birbirleri ile paylaşmaları ve iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılmasından,
- Ajansların merkezi düzeydeki kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyon içinde çalışmasının sağlanmasından,

Kalkınma Bakanlığı sorumlu olacaktır. Bunun dışında, Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonu ile ilgili ikincil mevzuatın oluşturulmasını teminen plan ve programlara, yapılacak yardım ve transferlere, personelin nitelik ve istihdamına, bütçe ve muhasebe standartlarının kullanımına, faaliyet raporlarına, izleme, değerlendirme ve denetime ilişkin esas ve usuller ile Tek Durak Ofislerin alışma esas ve usullerini (başvuruların kapsamı, hangi yatırım ve

tesisler, hangi izin, ruhsat, iş ve işlemler için yapılacağı, izin, ruhsat, iş ve işlemler için alınacak ücretler ve bunlara ilişkin usul ve esaslar), ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü de almak suretiyle belirleme yetkisi Kalkınma Bakanlığına verilmektedir.

6. 6. 2. Türkiye’deki Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Görev ve Yetkileri

5449 Sayılı Kalkınma ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun’a göre Ajansların temel görevi; bölgedeki kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek ve bölgedeki tarafların karar alma ve uygulama süreçlerine katılımını sağlamaktır (Madde 5).

Bunun yanında; Ajansların, izleme, mali ve teknik yardım sağlama, bölgenin tanıtımının yapılması ve yatırım potansiyelinin ortaya çıkarılması için gerekli araştırmaları yapma ve Tek Durak Ofisleri denilen idari ofisler aracılığıyla gerekli izin ve ruhsat işlemlerinin tek elden görülmesi yoluyla yatırımcılara destek verilme görevleri vardır. Burada görüldüğü gibi Ajanslar kalkınma planlarının uygulayıcısı değil, DPT’nin nihai kararı vereceği bölgesel kalkınma programlarına enformasyon sağlamak ve programların uygulanması sırasında ‘izleme’ yapmak, ve programın aksayan yönlerini merkeze bildirmekle görevli aracı bir kurumdur. Bunun dışında BKA’ların göze çarpan en önemli görevleri, Tek Durak Ofisleri aracılığıyla yatırımcıya sıkıntı veren bürokratik işlemleri kolaylaştırmaları ve bölge tanıtımını stlenmeleridir.

7. TÜRKİYE’DE BÖLGE PLANLAMA PROJELERİ

Türkiye’ de bölge planlama çalışmalarının yarım yüzyıllık bir tarihi vardır. Bu deneyimi ülkenin geçirdiği temel yönelimler bağlamında  aşamada inceleyebiliriz: i) planlı dönemden önceki planlar, ii) 1963 – 1980 arası yapılan planlar ve iii) 1980 sonrası yapılan planlar.

7. 1. Planlı Dönemden nceki Planlar

Planlı dönemden önce ilk ele alınan bölge 1957’de Köyceğiz-Dalaman yöresidir. O.E.C.D’nin İtalya’nın Sardinia ve Yunanistan’ın Spirus bölgelerinde giriştiği Akdeniz lkeleri için örnek bölgesel kalkınma çalışmalarının nc rneği olarak Köyceğiz-Dalaman seçilmiş ve alışmalar Türk kamu kuruluşları ve UNESCO’nun katkılarıyla sürdürülmüştür. Projenin amacı bölgeyi kalkındırmak yanında, bu bölgeyi laboratuvar olarak kullanmak, bölge için en uygun kalkınma yöntemlerini araştırmak ve uygulamak ve elde edilen deneyimden benzeri yapıdaki bölgeler için yararlanmaktır. Yöredeki alışmalar (DPT)’nin kuruluşundan sonra durdurulmuştur. Çalışmada operasyonel hedefler konmamış ve üretilen doküman bir tavsiyeler listesinden öte gidememiştir. Deneme alanının kklğ nedeniyle yeterli politik baskının sağlanamaması ve kaynaklar, hedefler ve araçlar arasındaki işlevsel bağlantının eksikliği dolayısıyla öneriler uygulanamamıştır. Türkiye’nin bölge

planı alanındaki ikinci denemesi Marmara Bölgesi Projesi'dir. Ülkemizde ilk hazırlanan bölge planı, Doğu Marmara Bölgesi Planıdır. Anakent planlama çabası olarak görölen bu planla birlikte, İstanbul'un büyümesinin nasıl olması gerektiğine dair sorulardan ortaya çıkmıştır. İstanbul'un büyümesi ve özendirilmesi gerekliliği bir taraftan düşünölürken, ülke kalkınma çabalarına da set vurulmaması gerekliliği kendini hissettirmiştir. İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Bursa, Balıkesir, Tekirdağ, Edirne, Kırklareli ve Çanakale'yi bu plan içine almıştır. Ancak öncelik 4 ile verilmiştir. Bölge planlama bürosu, konuyu çok yönlü olarak ele almış ve kamu ve özel yerel kuruluşlarla çok sıkı bir işbirliğine girmiştir. Plan, ülkesel bir yerleşme politikasının yokluğunda, İstanbul'un gelişme eğiliminin süreceğini kabul etmiş ve sonunda daha çok bölge içi yerleşme politikaları ortaya koyan bir fiziki plan üretilmiştir²⁷. İmar ve İskan Bakanlığının ele aldığı diğer bir bölge, Zonguldak ili bölgesidir. Türkiye' deki ikinci demir-elik fabrikasının Ereğli'de kurulmasına karar verilmesi bölgede daha kapsamlı çalışmalar yapılmasını uyarılmış ve etüdlere 1961 yılında başlanıp, ilk safha Haziran 1961 de, ikinci safha 1962 Şubat'ında bitirilmiştir. Etüdlere DPT'nin ve yabancı uzmanların katılımıyla sektör düzeyinde yapılmış ve üretilen planın esasını fiziki plan teşkil etmiştir. Bu dönem yapılan planların genel özelliklerine baktığımızda planlar fiziki sorunlara yönelik olmuşlardır. Bölgeler tek başlarına ele alınıp, diğer bölgelerle olan etkileşim göz ardı edilmiştir. Yabancı uzmanların belirgin bir ağırlığı vardır. En önemlisi belki de, bu planların hiçbirini uygulanamamıştır.

7. 2. 1961-1980 Arası Dönem

Planlı dönemde yapılan bölge planlarında göze çarpan başlıca husus ekonomik boyutun önem kazanması ve bölge planlarının uğraş evrelerinin genişlemesidir. Bütün planlar yapılarını ülkesel plana uydurmaya çalışmış ve uyarıcı bir yaklaşım izlenmiştir. Ayrıca her plan değişik bir plan yaklaşımıyla oluşturulmuş ve tek türden bir bölge planlama anlayışı görülmemiştir. Belki de, ülkesel plancılarının yapılan bölge planlarını daha kolay değerlendirmelerine ve birbiriyle karşılaştırıp proje seçmelerine olanak tanyacak türde bir bölge planlama yönteminin geliştirilmemiş olması, bu planların da kendilerinden öncekiler gibi rafa kaldırılmamalarının nedenlerinden biri olmuş olabilir.

Planlı dönem içinde ele alınan bölgelerden biri yine Zonguldak Bölgesi'dir. alışmaları, İmar ve İskan Bakanlığı yürütmüş ve bölge ekonomik, sosyal ve fiziksel açılardan bir arada ele almıştır. Plan kendisine ülkesel planın inemeyeceği ayrıntılara inmek, şehir planlamasının kuramayacağı toplu bakış kurmak, DPT'nin politika seviyesindeki kararlarının bölgede uygulanmasına yardımcı olmak, uygulamada resmi ve özel kesime tavsiyelerde bulunmak ve çeşitli sektör faaliyetlerinin bölge ölçüsünde eşgüdümünü sağlamak gibi bir işlev alanı seçmiş, bölge içinde gelir farklılaşmasını azaltmak, yapılacak yatırımlardan en yüksek faydayı sağlamak, şehirleşmeyi teşvik etmek, tarım dış

²⁷ İmar ve İskan Bakanlığı (İİB), (1963), Doğu Marmara Ön Planı . Ankara, 1963,s.5-7

iş imkanlarını arttırmak ve bölge altyapısını plan hedeflerine hizmet edecek biçimde geliştirmeyi hedeflemiřtir²⁸

Planlı dönemde ele alınan en büyük ve en kapsamlı bölge planlama girişimleri Antalya ve Çukurova Bölgeleri için yapılmıştır. Bu girişimlerde Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda yer alan ilkeler doğrultusunda iki farklı yaklaşım izlenmiştir. Antalya Bölgesi'nde uygulanmaya çalışılan birinci yaklaşımda esas hareket noktası bölgenin gelişme potansiyeli bulunan alanlarda yatırım öncesi etüdler yapmak, büyüme noktaları sağlamak, gerekli altyapı ve üstyapı düzenlemeleriyle birlikte, bölgede itici gücü oluşturacak yatırımları projelendirerek milli plana önermektir. (Soral ve Sakman,1966:12) Çukurova Bölgesi'nde uygulanan ikinci yaklaşımda ise bölgenin ekonomik ve sosyal kalkınmasını sağlamak amacıyla bölgede sektörel tutarlığı sağlayıcı bir makro model kurulmuş ve bunun çıktılarına göre, proje çözümlerinin yapılması ve bunlardan çok yönlü bir program türetilmesine gidilmiştir. Antalya, Isparta, Burdur illerinden oluşan Antalya Bölgesi çalışmalarına 1959'da FAO aracılığıyla, Köyceğiz-Dalaman da olduğu gibi, bir kalkınma projesi olarak başlanılmış, Ekim 1960'da proje üç yıl süreli bir yatırım öncesi araştırmasına çevrilmiş, 1963 Kasımında ise FAO ile yapılan anlaşma uyarınca, DPT'nin isteğiyle alışma Türkiye ölçüsünde bölge planlama çalışmalarına öncülük edecek çok yönlü bir bölge planlamasına dönüştürülmüştür. Bölgede alışma 1965'te bitirilmiş ve plan 1966 yılında yayınlanmıştır. Hatay, İçel ve Adana illerinden oluşan Çukurova Bölgesi Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının tanımladığı potansiyel gelişme bölgelerinden biridir. ukurova Bölgesi ilk kez 1962 yılında İmar ve İskan Bakanlığı tarafından ele alınmış ve bir envanter çalışması yapılmıştır. DPT 1963 yılı başında burada bir bölgesel planlama teşkilatı kurmuş ve bundan sonra çalışmalar müştereken yürütülmüştür. ukurova Bölge Planının ikinci aşaması 1969'da başlamıştır. DPT Müsteşarlığı 91 nolu Kanun'un 1 Ağustos 1961 tarihli ve 340 nolu Kanun'la değişik 20'nci maddesine dayanarak planın yapımını Bechtel ve FMC firmalar grubuna vermiştir. Bechtel ve FMC grubu çalışmalara 1 Temmuz 1969 da başlamış ve daha evvelce Çukurova Bölge Planlama Grubu'nun hazırladığı verileri kullanarak, Çukurova Bölge Kalkınma Programını hazırlamış ve Eylül 1970 de DPT'ye teslim etmiştir. Bu dönemde yapılan planların genel özelliklerine baktığımızda; Bölge planlama bir uzmanlık olarak ele alınmış ve bölgeye gitmeden planlamalar yapılmıştır. lke düzeyinde stratejik bir plan dahilinde yapılamayan bu dönem planları, üst ölçekli planlarla tam olarak da aynı çerçeveye sokulamamıştır.

7. 3. 1980 Sonrası Dönem

Türkiye'nin gelişmesi ve sanayileşmesi ile birlikte 1980'lerden itibaren düzensiz fiziki gelişme ve kirlenme sorunları ve bölgelerarası gelişmişlik farkları bariz bir Şekilde ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu sorunların bir ölçüde giderilmesine yönelik olarak 1980'lerin ortalarında Çukurova Metropolitan Gelişme Projesi hazırlanmış daha sonra Zonguldak Projesi ve Doğu Karadeniz Planı, 2000'de Doğu Anadolu Projesi (DPT, 2000), 2006 da ise Yeşilirmak

²⁸ İmar ve İskan Bakanlığı (İİB) Zonguldak Bölgesi n Planı. Ankara,1964,s.9

Havza Gelişme Projesi (DPT, 2006) hazırlanmıştır. Zonguldak ve Doğu Karadeniz planlarını Türk ortaklarla birlikte Japon firmaları, Yeşilirmak Planını bir Türk firması hazırlamıştır. Bu arada alt bölge leğinde, Dünya Bankası ve diğer kaynaklardan elde edilen kredilerle 1980'lerin sonlarına doğru Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi, 1990'larda ise Yozgat ve Muş Kırsal Kalkınma Projeleri hazırlanıp uygulanmıştır. Yapılan planlardan Çukurova Metropolitan Gelişme Planı, özellikle başta Adana olmak üzere kent bazında sınırlı ölçüde uygulama olanağı bulmuştur. Doğu Karadeniz Planı rafa kaldırılmıştır. Doğu Anadolu Planı da büyük ölçüde aynı kaderle karşılaşmıştır. Planın bazı bileşenleri birkaç il leğinde Avrupa Birliği'nden alınan hibe fonlarla uygulanmış; ya da uygulanmaktadır. Bugüne kadar Avrupa Birliği'nden 232 milyon Euro hibe fon temin edilmiştir. Türkiye'de yapılan ve hedefleri ve bu hedeflerin gerçeklemesi halinde bölgesel, ülkesel ve uluslararası sonuçlar itibariyle en önemli bölge planlama çalışması kuşkusuz Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Master Plan alışmasıdır. Bir Japon ve bir Türk firması ortak girişimi tarafından hazırlanan plan 1989'da bitirilmiştir. Hazırlık alışmaları 1960'lardan itibaren Devlet Su İşleri tarafından yapılan plan esas itibariyle bir kaynak geliştirme planıdır. Plan irili ufaklı 22 baraj, 19 hidroelektrik santral yapmış, yılda 27 milyar kilovat-saat elektrik üretilmesini ve 1,642,000 hektar arazinin sulanmasını ngrmştir.

Bu dönem yapılan planlar, uygulanabilmiş ve önceki dönemde yapılan planlardan bu yönüyle ayrılmıştır. Ancak bu dönemde de planların st ölçekli planlarla bağlantıları tam yapılamamış ve bölgesel düzeyde kalmışlardır.

8. SONUÇ

Türkiye’de 1960’lardan bu yana bölge planlama çalışmaları çeşitli ölçeklerde ve çeşitli kurum ve kuruluşların katkılarıyla ele alınmakta, ne var ki plan hazırlanma ve uygulanma aşamasında yetkilerinin ve kaynaklarının sınırlıkları sebebiyle, hazırlanan planlar ve bunların uygulanmaları arasındaki bütünlük bir türlü sağlanamamaktadır. Son dönemde farklı kurumlar tarafından çeşitli ölçekler ve adlarla hazırlanan ve birbirinden farklıları net olarak açıklanamayan; bölge planları, il gelişme planları, stratejik gelişme planları, il çevre düzeni planları, sektörel bölgesel planlar (bütünleşik kıyı alanları, lojistik bölgeleri, vb.) gibi üst ölçekli planlar aynı bölge için çok fazla sayıda planın hazırlanmasına sebep olmakta ve belirli bir sistem ve çerçeve içine oturmadiğı için plan-uygulama ilişkisinin giderek zayıfladığı bir karmaşa ortamı yaratılmaktadır. Buradan yola çıkarak plan üretimi ve uygulaması konusunda yaşanan problemleri yasal ve kurumsal problemler ile uygulama araçları ve finansmandaki problemler olarak iki ana başlıkta özetlemek mümkündür. Yasal ve kurumsal problemlerin başında çok sayıda farklı üst ölçek plan türünün ortaya çıkardığı yasal ve kurumsal karmaşada içinde merkezi sistemin ağırlıklı rol oynaması ve dolayısıyla yerel ihtiyaçların belirlenmesinde ve uygulamaya yönelik örgütlenmenin gerçekleştirilmesinde yaşanan güçlükler gelmektedir. Farklı kurumların bölgesel gelişme konusunda kendilerine rol tanımlamalarına karşın, planların uygulaması açısından bir taahhüt içine girmemeleri sahibi belli olmayan plan ve plan kararları ortaya çıkarmakta ve üretilen planların uygulanma şansını yok etmektedir. Özellikle yerelde bu planların hazırlık sürecinde yerel potansiyelleri plana aktaracak ve plan üretildikten sonra uygulamayı belli aşamalarda koordine edecek bir yerel kurumsal yapının eksikliği göze çarpmaktadır. Bu durumda bölgesel ekonomik kalkınmayla ilgili ve mevcut sistemde hiçbir kurumun üstlenmediğı ya da yeterince yerine getiremediğı görevleri üstlenecek yeni yapılanmaya ihtiyaç duyulmaktadır. Öte yandan, ikinci problem alanı olan uygulama araçları ve finansmanla ilgili yaşanan temel sorunlar ise; başta bölgesel eşitliği azaltmada güçlü bir araç olan kamu yatırımlarının bugüne kadar sektörel yaklaşımla yapılması, programlama, bütçe yapma ve uygulama süreçleri arasındaki ilişkinin zayıflığı ve izleme ve değerlendirmedeki eksikliklerdir.

Tüm bu sorun alanlarına rağmen Türkiye’de 2000’li yıllarda bölgelerin kalkınması ve bölge planlarının uygulamaya geçirilmesi ile ilgili iki temel aracın gündemde olduğunu söylemek mümkündür: AB uyum sürecinde geliştirilen bölge kalkınma programları ve yönetişim mekanizması içinde yer alan kalkınma birlikleri ve kalkınma ajansları ile somutlaşan kurumsal yeniden yapılanma süreci. AB Kalkınma Programları çerçevesinde bölgelerin proje sunma kapasitesinde gelişme kaydedilmesi olumlu görölmektedir, ancak sunulan hibeler geri kalmış bölgelerin kalkınmasında etkili olmayı arttıracak bir kapasite yaratmamaktadır. Bölgelerarası eşitliği azaltmada, sadece AB programı ve projeleri üzerinden gitmek yetersiz kalacaktır. Bölgesel planların üretimi ve uygulanması konusunda iki temel problem alanı olan yasal-kurumsal ve uygulama araçları-finansman sorunların özölmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- Giritli, İ.(1983), Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli, İstanbul,Filiz Kitabevi, Gözden Geçirilmiş ve Değiştirilmiş 8. Baskı.
İmar ve İskan Bakanlığı (İİB), Doğu Marmara Ön Planı , Ankara, 1963.
- İmar ve İskan Bakanlığı (İİB), Zonguldak Bölgesi Ön Planı, Ankara,1964.
- Keleş, R.(2010), Kentleşme Politikası, İstanbul, İmge Kitabevi, 11.Baskı.
- Keleş, R.(1994), Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul, Cem Yayınları.
- Pınarcıoğlu, M. ve Işık, O.(2004), Yeni Kalkınmacılık: Bölgesel Kalkınmada Arayışlar, Ankara,GAP-GİDEM Yayınları- 4.
- Sezen, S.(1999), Devletçilikten Özelleştirmeye, Türkiye’de Planlama, Ankara, TODAİE Yayınları.
- Soral E. ve Sakman E.(1966), Bölgesel Planlama, Ankara, Yayın No: DPT 435-SPD 101.

Makaleler

- Apan, A.(2004), Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları, ağdaş Yerel Yönetimler,Cilt 13, Sayı 4.
- Demirci, A.G.(2005), “Farklı Ülkelerde Bölge Kalkınma Ajansları”, Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir, derleyen Menaf Turan, Paragraf Yayınevi, Ankara.
- Demircioğlu, D.(1994) “Plancı ve Yasalar”, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Belediyeler, Sayı: 23.
- Eke, F.(2002), Türkiye'nin Bölge Planlama Deneyimleri, Planlama, TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayını, Sayı: 4.
- Ersoy, M.(2006), “İmar Mevzuatımızda Planlama Kademeleri Ve Üst Ölçek Planlama Sorunu”, Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, Ankara.
- Ersoy, M.ve Keskinok, H..(2000) , “Planlar Arası Kademelenme”, Mekan Planlama ve Yargı Denetimi, Yargı Yayınları, Ankara.
- Keleş, R. ve Erbay, Y.(1999), “Avrupa Konseyi’nin Bölge Olgusuna Bakışı”,ağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,Cilt 8, Sayı:3.

Keleş, R.(1998), “Bölge Gerçeği ve Avrupa”, ağdaş Yerel Yönetimler Dergisi,Cilt 7, Sayı 2, Ankara.

Polatoğlu, A.(1988), “Bölge Valiliğine Üzerine Düşünceler”, Mülkiyeliler Birliği Dergisi.

şimşek, M.ř. ve Öğüt, A.(1999), “Planlama Yönetiminin Bölgesel Boyutu, Güneydoğu Anadolu Projesi Örneği”, Ankara Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 12.

Tamer, M.(1992), “Bölgesel Kalkınma ve Yerel Yönetimler”, Türk İdare Dergisi, Sayı 396.

Türe, İ.(1998), “Türkiye’de Bölge Yönetiminin Niteliği”, Sorunları ve özüm Arayışları, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 31, Sayı 2.

İnternet Kaynakları

- 1- <http://www.anayasa.gen.tr/1876ke.htm>, Erişim: 20 Aralık 2011
- 2- <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, Erişim:20 Aralık 2011
- 3- <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, Erişim: 20 Aralık 2011
- 4- <http://www.gap.gov.tr/gap-bki/gap-bki-tarihce>, Erişim: 24 Aralık 2011
- 5- <http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=be53bd69-0089-465e-a173-fc34a8562341&sm=be53bd69-0089-465e-a173-fc34a856234>, Erişim: 30 Aralık 2011
- 6- www.eurada.org, Erişim: 30 Aralık 2011
- 7- <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan1.pdf>, Erişim: 02 Ocak 2012
- 8- <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>, Erişim: 02 Ocak 2012
- 9- <http://www.gmka.org.tr/uploads/downloads/dosya/mevzuat/2.%205449%20sayı%20Kanunun%20GENEL%20GEREKES.pdf>, Erişim 30 Aralık 2011
- 10- http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2510&content=, Erişim 04 Ocak 2012
- 11- http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2510&content=, Erişim: 04 Ocak 2012
- 12- <http://www.ankaraka.org.tr/tr/print.asp?id=63>, Erişim: 10 Ocak 2012
- 13- <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/711.html>,Erişim: 10 Ocak 2012
- 14- <http://www2.cevreorman.gov.tr/teskilat/4856.htm>,Erişim: 10 Ocak 2012
- 15- <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=1.5.5216&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0>,Erişim Tarihi: 10 Ocak 2012
- 16- <http://www.mevzuat.adalet.gov.tr/html/1449.html>,Erişim: 12 Ocak 2012
- 17- www2.cevreorman.gov.tr/yasa/k/2872.doc, Erişim Tarihi: 10 Ocak 2012
- 18- <http://mevzuat.dpt.gov.tr/khk/641.pdf>,Erişim: 05Ocak 2012
- 19- <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan1.pdf>, Erişim: 02 Ocak 2011
- 20- <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>, Erişim: 02 Ocak 2012