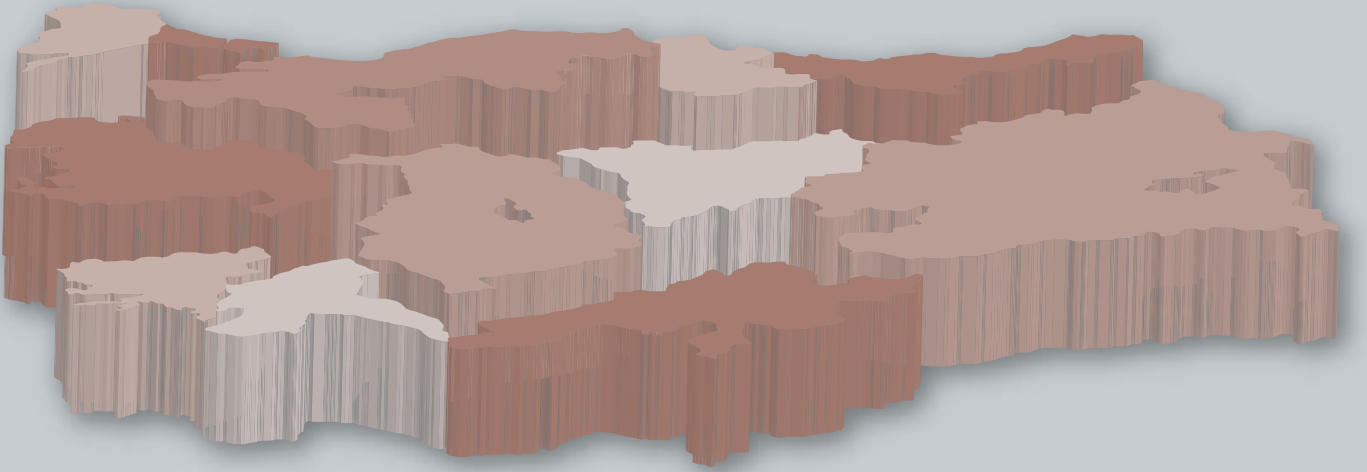


BÖLGESEL KALKINMA ve KALKINMA AJANSLARI

Prof. Dr. Fatma Doğruel



türkonfed
TÜRK GİRİŞİM VE
İŞ DÜNYASI
KONFEDERASYONU
TURKISH ENTERPRISE
AND BUSINESS
CONFEDERATION

Paran burada değerli.

ING  BANK

TÜRKONFED Şirket Sponsorluğu Fonu Üyeleri



BÖLGESEL KALKINMA VE KALKINMA AJANSLARI

Prof. Dr. Fatma Doğruel

türkonfed
TÜRK GİRİŞİM VE
İŞ DÜNYASI
KONFEDERASYONU
TURKISH ENTERPRISE
AND BUSINESS
CONFEDERATION

Paran burada değerli.

ING  **BANK**

© 2012, TÜRKNKFED

TASARIM: MYRA

KOORDİNASYON: SİBEL DOĞAN

KAPAK TASARIMI: SERHAN BAYKARA

SAYFA UYGULAMA: GÜLDEREN RENÇBER ERBAŞ

BASKI ÖNCESİ HAZIRLIK KOORDİNASYONU:
NERGİS KORKMAZ

BASKI: G.M MATBAACILIK ve TİC. A.Ş.
TEL: 0212 629 00 24
<http://www.goldenmedya.com.tr>

ISBN 978-9944-0172-6-8

İSTANBUL, TEMMUZ 2012

ÖNSÖZ

TÜRKONFED (Türk Girişim ve İş Dünyası Konfederasyonu), bünyesindeki 16 federasyon, 130 dernek ile yaklaşık 208 milyar dolarlık bir iş hacmine sahip, 1 milyonu aşkın kişiye istihdam sağlayan, 65 milyar dolardan fazla ihracat yapan on bini aşkın iş insanını bünyesinde barındıran; üyeliği tamamen gönüllülük esasına dayanan iş dünyası temsil örgütlerinden biridir.

Konfederasyon'un amacı, Türkiye sınırları içerisinde faaliyet gösteren, ortak amaç, ilke ve hedefleri benimseyen, bölgesel ve sektörel sanayici ve işadamları federasyonlarının ortak sesi olarak bölgesel, sektörel ve ulusal ekonomik politikalarının oluşturulmasına katkıda bulunmak; bölgesel ve sektörel kalkınma vizyonları geliştirerek uluslararası entegrasyona ve rekabet gücünün artırılmasına yardımcı olmak; projeler geliştirmek, iş dünyasını ilgilendiren sorunları ve çözüm önerilerini kamuoyuna, yetkili kurumlara duyurmak amacıyla, üyeleri arasında güç birliği sağlayarak ortak çalışma zemini oluşturmaktır. Ülkemizin ekonomik ve sosyal kalkınmasına katkıda bulunmak üzere, Atatürk'ün çizdiği Türkiye Cumhuriyeti vizyonu ve çağdaş uygarlık hedefini esas alarak bölgesel ve sektörel potansiyellerin en iyi şekilde değerlendirilmesi için faaliyetlerde bulunmak; demokratik, laik bir hukuk devleti anlayışı içinde, sivil toplumun kurumsallaşması ve özel girişimciliğin yaygınlaşmasına çalışmak; sanayici ve işadamlarının sorunlarına sahip çıkarak toplumdaki öncü ve girişimci niteliklerini geliştirmek üzere bağımsız bir platformda, temsil tabanı geniş, güçlü bir örgütlenme gerçekleştirmektedir.

TÜRKONFED, temel düsturu olan şeffaflık, tarafsızlık, bağımsızlık ilkeleri doğrultusunda ve faaliyetlerinin dayandığı temel güç olan gönüllülük prensibiyle, üyelerinin gündemdeki konularla ilgili görüşlerini ve aynı konulardaki akademik ve bilimsel çalışmaları kamuoyuna duyurmaya çalışmaktadır. "Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları" raporunun yazılış amacı, konfederasyonun ana çalışma konularından biri olan bölgesel kalkınma konusuna katkılarını sürdürmektir. Rapor, Türkiye'deki bölgesel kalkınma ve büyüme sorununa katkıda bulunacak bir yapıyı ve bu çerçevede kalkınma ajanslarının hangi koşullarda bölgesel kalkınma ve büyüme sorununa daha iyi cevap verebileceğini karşılaştırmalı bir inceleme ile tartışmayı hedeflemektedir.

Raporun hazırlanış sürecinde, TÜRKONFED'e bağlı iş insanları ile 23 Haziran 2011, 7 Ekim 2011 ve 15 Aralık 2011 tarihlerinde üç danışma toplantısı gerçekleştirilmiş, bu toplantılardan süzülen görüş ve öneriler raporda yer almıştır. Raporun hazırlanış sürecinde Kalkınma Bakanlığı ve kalkınma ajansları ile de görüş alışverişi yapılmıştır. Bu çerçevede, Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürü Nahit Bingöl'e teşekkürlerimizi sunarız.

Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları Raporu, Marmara Üniversitesi Öğretim Üyesi Prof. Dr. Fatma Doğruel tarafından hazırlanmıştır. Raporun hazırlanış sürecinde TÜRKONFED Ekonomi Danışmanı Yrd. Doç. Dr. Ümit İzmen'in de katkıları çok değerlidir.

Raporun oluşum sürecine liderlik eden TÜRKONFED Yönetim Kurulu Başkan Yardımcısı Süleyman Onatça'ya teşekkürlerimizi sunarız. Ayrıca, TÜRKONFED Genel Sekreteri Arzu Turhan, Genel Sekreter Yardımcısı Burcu Berent, Bölgesel Yapılanma Bölüm Sorumlusu Dr. Betül Çelikkaleli, Kıdemli Ekonomi Uzmanı Zuhul Özbay Daş ve Uzman Gamze Şahbaz'a da katkıları için teşekkür ederiz.

Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları Raporu, Türkiye'nin önümüzdeki dönem kalkınma politikalarında yol gösterici olur; kamu, iş örgütleri ve akademi çevrelerince hak ettiği düzeyde tartışılırsa, amacına ulaşmış olacaktır.

Bu doğrultuda kamuoyuna saygıyla arz ederiz.

Temmuz 2012

Erdem ÇENESİZ

TÜRKONFED Yönetim Kurulu Başkanı

ÖZGEÇMİŞ

Prof. Dr. Fatma Doğruel

Fatma Doğruel, lisans eğitimini Hacettepe Üniversitesi Matematik Bölümü'nde tamamladı. Doktora derecesini Çukurova Üniversitesi Tarım Ekonomisi Bölümü'nden aldı. Daha önce Çukurova Üniversitesi Tarım Ekonomisi Bölümü'nde görevliyken, 1988 yılında Marmara Üniversitesi İngilizce İktisat Bölümü'ne geçti. 1991-1992'de Central Michigan Üniversitesi'nde misafir öğretim üyesi olarak bulundu. 1996 yılında profesör olan Fatma Doğruel, halen bu bölümdeki görevine devam etmektedir. 1987 yılında Türk Sosyal Bilimler Derneği Genç Sosyal Bilimcileri Özendirme Ödülü'nü, 1990 yılında ise Sedat Simavi Vakfı Sosyal Bilimler Ödülü'nü aldı. Ekonomik büyüme, bölgesel ekonomi, Cumhuriyet Dönemi Türkiye iktisat tarihi ve tarım sorunları üzerine çalışmaları bulunan Fatma Doğruel'in eserleri arasında A. Suut Doğruel ile birlikte hazırladığı Osmanlı'dan Günümüze TEKEL, Türkiye'de Enflasyonun Tarihi ile Bıçak Sırtında Büyüme ve İstikrar başlıklı kitapları da yer almaktadır. Middle East Economic Association Yönetim Kurulu Üyesi olan Fatma Doğruel, ayrıca Türkiye Ekonomi Kurumu, Türk Sosyal Bilimler Derneği, Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı ile American Economic Association üyesidir.

İÇİNDEKİLER

YÖNETİCİ ÖZETİ.....	6
KISIM I	
BÖLGESEL FARKLILIKLARA İLİŞKİN BAZI GÖZLEMLER VE KAVRAMLAR	13
1. GİRİŞ.....	15
2. BÖLGESEL DÜZEYDE KARŞILAŞTIRMA	18
2.1 KARŞILAŞTIRMA GÖSTERGELERİ VE BÖLGE TANIMI	18
2.2 KİŞİ BAŞINA BÖLGESEL GSYH FARKLILIKLARI	19
2.3 BÖLGESEL BÜYÜME FARKLILIKLARI	28
3. BÖLGESEL BÜYÜME, KALKINMA VE POLİTİKALAR	38
3.1 BÖLGESEL BÜYÜME VE KALKINMA	38
3.2 BÖLGESEL POLİTİKALAR	40
3.2.1 BÖLGESEL POLİTİKALAR NASIL FARKLILAŞIYOR?	42
3.2.2 BÖLGESEL POLİTİKALARIN KURUMSAL YAKLAŞIMI NASIL OLACAK?	45
3.2.3 BÖLGESEL POLİTİKALARDA PARADİGMA DEĞİŞİMİ	49
KISIM II	
BÖLGESEL POLİTİKALAR, POLİTİKA ARAÇLARI VE UYGULAMALAR	53
4. BÖLGESEL POLİTİKA ARAÇLARI VE KALKINMA AJANSLARI	55
4.1 KALKINMA AJANSLARI	55
4.2 SEÇİLMİŞ DÖRT ÜLKEDE BÖLGESEL POLİTİKA UYGULAMALARI	58
4.2.1 İNGİLTERE	59
4.2.2 KANADA	64
4.2.3 AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ	66
4.2.4 BREZİLYA	68
4.3 TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMALAR	71
4.3.1 TÜRKİYE'DE BÖLGESEL POLİTİKALAR	71
4.3.2 BÖLGESEL POLİTİKALARDA YENİ KURUMSAL GELİŞMELER VE KALKINMA AJANSLARI	77
KISIM III	
ÖNERİLER VE SONUÇ	83
5. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER	85
5.1 TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMANIN BİLEŞENLERİ	85
5.2 BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME	88
5.3 BÖLGESEL REKABET VE KALKINMA AJANSLARININ ANALİZİ	89
5.3.1 BÖLGESEL REKABET MATRİSİ.....	90
5.3.2 KALİTATİF GÖSTERGELER	93
5.4 ÖNERİLER	97
6. SONUÇ	99
KAYNAKLAR	103
EKLER	109

YÖNETİCİ ÖZETİ

1. GİRİŞ

Dünya ekonomisinde son otuz yıldır ortaya çıkan gelişmeler, küreselleşmenin hızlanması ve ticaretin artması, bölgeyi bir ekonomik birim olarak daha fazla ön plana çıkardı ve iktisat politikalarında odak haline getirdi. Rekabet ve eşitsizlikler bölgesel düzeyde de tartışılmaya başlandı. Bu gelişmelerle bölgesel büyüme ve kalkınma kavramları, bölgesel politika yaklaşımlarının ne olduğu ve bu politikaların hangi araçlarla uygulanacağı önem kazandı. Bir bölgesel politika uygulama aracı olarak bölgesel kalkınma ajansları da tartışmanın içinde önemli bir yer tutmaya başladı.

Bu çalışma, gerek karar alıcıların, gerekse akademik dünyanın bölgeye yönelik değişen ilgisi doğrultusunda, bölgesel politikaları ve bölgesel kalkınma ajanslarının hangi koşullarda bölgesel kalkınma ve büyüme sorununa daha iyi cevap verebileceğini karşılaştırmalı bir biçimde incelemeyi amaçladı. Tartışmada, bölgesel büyüme ve kalkınmayı etkileyebilecek diğer faktörler de göz önünde bulundurulmakla birlikte, ağırlıklı olarak bölgesel rekabet gücü perspektifine odaklanıldı. Çünkü bölgesel kalkınma ajanslarının doğrudan bir etki olarak büyüme ve kalkınmayı hızlandıracak kurumsal altyapıyı geliştirerek bölge rekabetini kalıcı, sürdürülebilir ve yükseltici bir yönde etki yapması beklenir. Diğer taraftan bu kuruluşların dezavantajlı bölgelerde büyüme ve kalkınmaya katkıda bulunması, dolaylı bir etki olarak bölgesel farklılıkların azalmasına da katkıda bulunabilir. Bu yaklaşımla çalışmanın bir diğer amacı da, kalkınma ajanslarının bu hedefleri gerçekleştirme başarısına katkıda bulunacak ve bu konuda düşünce üretimine yardımcı olacak bir metin ortaya çıkarmak oldu.

Çalışmanın kapsadığı konular üç ana kısımda incelenmiştir. Birinci kısımda incelenen konulardan ilki, Türkiye’de bölgesel yapı ve büyümedir. Bu konu, Türkiye ile OECD ve BRICS ülkelerinin bölgelerini dikkate alan bir çerçevede incelenmiştir. Diğer ise, bölgesel büyüme ve kalkınma ile bölgesel politikaların nasıl bir çerçevede incelenebileceğinin tartışılmasıdır. Özellikle bölgesel politikalarda değişen paradigma, gerek Türkiye’de gerekse başka ülkelerde bugün kullanılan bölgesel politikayı anlamak, önceliklerin nasıl değiştiğini görmek açısından önemli ipuçları vermektedir. Çalışmanın ikinci kısmı ise, daha dar bir alana odaklanarak, bölgesel kalkınma ajanslarının bölgesel politikalar içindeki yeri ve işleyişini seçilmiş ülke örnekleri ile incelemeyi hedeflemiştir. Bu kısımda önce kalkınma ajanslarının yapısı ve hangi ortamlarda etkin olabileceği tartışılmıştır. Daha sonra, Türkiye’deki kalkınma ajanslarının uygulama sürecinin ve yasal altyapısının bir değerlendirmesine yer verilmiştir. Uygulama süreci ve yasal altyapısının değerlendirilmesinde bu çalışmanın birinci kısmında ortaya konulan teorik ve uygulamalı çerçeve dikkate alınmıştır. Üçüncü kısımda değerlendirmeler ve önerilere yer verilmiştir. Bu kısımda yasal altyapıya konu olan değerlendirme, TÜRKONFED üyelerinin görüş ve önerilerini dikkate alarak hazırlanmıştır. Aşağıda, çalışmada kullanılan analiz, veri ve sonuçlarla ilgili özet bilgiler yer almaktadır.

2. BÖLGESEL DÜZEYDE KARŞILAŞTIRMA

Bölgeler arası farklılıkların ülkeler arası bir karşılaştırma ile incelenmesinde bu tür çalışmalarda çok kullanılan gayri safi yurt içi hasıla (GSYH) dikkate alınmıştır. Bu tür karşılaştırmalarda değişik iktisadi ve sosyal göstergeler kullanılabilir. GSYH göstergesinin çok kullanılması ve temel bir gösterge olarak tercih edilmesi iki nedene dayanır: Birincisi, ortak standartta ve bütün ülkeler için uzun bir dönem aralığında bulunulabilmesidir. İkincisi ise, ekonomik faaliyetleri toplu olarak temsil eden bir gösterge olmasıdır. Bölge tanımları ve GSYH’nın bölgeler arasında dağılımında kullanılan yöntemlerin farklılaşabileceği dikkate alınarak bu tür sorunları en aza indirecek ortak bir veri tabanı kullanılmıştır. Bu veri tabanı ortak bir standart ve ortak bir bölge tanımlaması ile sınıflamasını içeren OECD’nin yanı sıra BRICS (Brezilya, Çin, Hindistan, Rusya Federasyonu ve Güney Afrika) ülkelerini de kapsayan OECD Bölgesel Veri Tabanı’dır. Karşılaştırma, Düzey-2

bölgeleri için yapılmış ve bölgelerin karşılaştırmasında GSYH, alan ve nüfus farklılıklarından etkilenmeyen iki ölçüt kullanılmıştır. Birinci ölçüt, ülke içinde en zengin bölgenin en fakir bölgeye oranı; ikincisi ise, [standart sapma] / [aritmetik ortalama] ile hesaplanan dağılım oranıdır. Biri basit, diğeri birinci göstergeye göre daha teknik olan her iki ölçütte de oranın büyümesi bölgesel farklılıkların arttığını gösterir. Kişi başına gelir farklılıklarıyla mevcut duruma ilişkin bir kesit analizi yapılmaya çalışılırken, bölgesel büyüme farklılıklarının kullanılması ile değerlendirmelere dinamik bir boyut kazandırılması hedeflenmiştir. Karşılaştırma sonuçları şu özellikleri ön plana çıkarmıştır:

- 1) Ülke içinde bölgesel gelir farklılıkları, gelişmiş ülkelerde orta gelirli ülkelere göre düşüktür. En zengin bölgenin en fakir bölgeye oranı Kuzey Amerika ve Avrupa'nın seçilmiş ülkelerinde iki katı dolayındadır. Meksika ve Şili'de bu oran beş katına yaklaşmaktadır. Türkiye'de ise dört katı biraz aşarak Meksika ve Şili'ye benzer bir yapı sergilemektedir. Dağılım oranı sonuçları da bu farklılığı desteklemektedir.
- 2) Ülkeler arası dağılımda 295 düzey-2 bölgesi karşılaştırılmıştır. Ortalama kişi başına gelir düzeyinde Türkiye'de en zengin bölge İstanbul (TR10) ve en fakir bölge Van, Muş, Bitlis ve Hakkari'den (TRB2) oluşan Düzey-2 bölgesidir. Türkiye'nin en fakir bölgesi (TRB2: Van, Muş, Bitlis, Hakkari) aynı zamanda 295 bölge içinde de en alt sıradadır. Türkiye'nin en zengin bölgesi olan İstanbul (TR10) ise 196. sıradadır. İstanbul'un sıralamadaki yeri Akdeniz ile Orta ve Doğu Avrupa'nın bazı bölgeleri ile çevrilmiştir. İstanbul'un hemen altında yer alan daha düşük gelirli bölgeler arasında Batı Avrupa'da İtalya'nın bazı güney bölgeleri ve Portekiz'in düşük gelirli bölgeleri ile Orta ve Doğu Avrupa'daki bazı bölgeler sıralanmaktadır. İtalya, İspanya ve Portekiz'den bazı bölgeler İstanbul'un hemen üzerinde yer almaktadır. 295 bölge içinde en düşük gelirli 20 bölge, bölgesel farklılıkların en büyük olduğu üç ülke olan Meksika, Şili ve Türkiye'de yer almaktadır (Türkiye'nin 26 bölgesinden 8'i bu tablodaki 20 bölge arasında yer almaktadır). 295 bölge içinde en yüksek gelirli 20 bölge, Prag dışında, zengin ülkelere yer almaktadır.
- 3) Bölgesel farklılıklarda yapısal nedenler ön planda yer almaktadır. Gelişmiş ülkelere bölgesel eşitsizliğin en yüksek olduğu ülke Kanada'dır. Bu ülkede geniş toprak varlığı ve düşük nüfus yapısının iktisadi ve sosyal koşullardan daha etkili bir faktör olduğu söylenebilir. Sanayileşmiş ülkelerdeki bölgesel gelişmişlik farklılıkları ise coğrafi, tarihsel ve sosyal faktörlere bağlanabilir. Meksika, Şili ve Türkiye gibi daha düşük gelirli ülkelere bölgesel farklılıkların belirleyicileri listesine coğrafi, tarihsel ve sosyal koşullara ek olarak, ekonomik gelişmişlik düzeyini de katmak gerekir.
- 4) İşsizlik oranı, işgücüne katılım oranı ile mal ve hizmet üretimindeki bölgeler arası farklılıklarda Türkiye için aşağıdaki sonuçlar vurgulanabilir:
 - i) Kişi başına ortalama gelir arttıkça işsizlik oranı azalmaktadır. En yüksek gelirli bölgelerde işsizlik oranı, bölgesel işsizlik oranı değerlerinin ortalarında yer almaktadır. İşsizlik oranı ile kişi başına gelir arasındaki ters yönlü ilişki (gelir arttıkça işsizliğin artması) orta ve düşük gelirli bölgelerde öne çıkmaktadır. Bu, yüksek gelirli bölgelerin işgücü arzı için bir çekim yaratması ve buna bağlı olarak bu bölgelere doğru iç göçün artması ile açıklanabilir.
 - ii) Gelirin yüksek olduğu bölgelerde işgücüne katılım oranı artmaktadır.
 - iii) Bölgesel farklılıkların üretim kalitesini nasıl etkilediği gözlenebilen bir diğer sonuçtur. Yeni büyüme teorilerinde teknoloji ve bilgi büyümenin temel faktörleri olarak kabul edilir. Gelir ile sanayide yüksek ve orta üst teknoloji grubuna giren sektörlerin istihdam payı ve hizmetlerde bilgi (knowledge) yoğun sektörlerin istihdam payının birlikte hareket edip etmediğine bakılmıştır. Bu gösterge değerlerinin büyümesi, sanayide ve hizmetlerde ortalama teknoloji ve bilgi düzeyinde bir iyileşmeye işaret eder. Bölgelerde gelir düzeyi yükseldikçe teknoloji düzeyi yüksek sektörlerin, hizmetler sektöründe de bilgi yoğun faaliyetlerin payı artmaktadır.

- 5) İşsizlik oranı, işgücüne katılım oranı ile mal ve hizmet üretimindeki bölgeler arası farklılıkları incelenen bütün ülkeler için ise aşağıdaki sonuçlar vurgulanabilir:
- Türkiye için elde edilen sonuçlar, incelenen ülkelerin bütün bölgeleri dikkate alındığında da aynı niteliktedir. Bölgesel gelir düzeyi arttıkça bölgesel işsizlik oranı düşmekte, buna karşılık işgücüne katılım oranı yükselmektedir.
 - Ülkelerin sanayileşme yapılarının farklı olması (heterojenlik) nedeniyle bölgesel gelir düzeyi ile yüksek ve orta üst teknoloji grubuna giren imalat sektörlerin istihdam payı arasındaki ilişkinin yönü belirsizdir.
 - Kişi başına gelir düzeyi ile bölgedeki hizmetler sektöründe bilgi yoğun faaliyetlerin payı aynı yönde hareket etmektedir. Bir başka deyişle kişi başına gelir düzeyi arttıkça o bölgedeki hizmetler sektöründe bilgi yoğun faaliyetlerin payı artmaktadır.
- 6) Yapılan değerlendirmeler, Türkiye’de işsizlik oranı, işgücüne katılım oranı ile mal ve hizmet üretimindeki bölgeler arası farklılıklarda bölgesel büyüme hızından çok bölgesel gelir düzeyinin belirleyici olduğunu göstermektedir. Ancak, diğer ülkelerle bir arada ele alındığında Türkiye için elde edilen bu sonucu genellemek pek mümkün değildir. Sadece Türkiye değerlendirildiğinde elde edilen sonuçlar çeşitli ülkeler bir arada incelendiğinde çoğu durumda belirsizleşmektedir. Dolayısıyla, bölgesel farklılıkların dinamikleri için, en azından ele alınan göstergeler çerçevesinde, bütün ülkeler için geçerli genel sonuçlar çıkarmaya çalışmak yanıltıcı olabilir. Buna bağlı olarak bir ülkede bölgesel farklılıkları azaltma yönünde atılacak adımların tasarlanmasında ülkenin özgün koşullarının gözütılması gerektiğini vurgulamak kaçınılmazdır.

3. BÖLGESEL BÜYÜME, KALKINMA VE POLİTİKALAR

Bölgesel büyüme ve kalkınma ile bölgesel politikaların nasıl bir çerçevede inceleneceğine ilişkin tartışmalar, bölgesel büyüme ve kalkınma yaklaşımlarındaki son gelişmelerin kısa bir değerlendirmesi ile yapıldı. Bölgesel büyüme ve kalkınma yaklaşımları ile genel büyüme ve kalkınma yaklaşımları arasındaki temel ayırıcı kavram olarak mekan dikkate alındı. Yığın ekonomilerinin (agglomerations) ve kümelenmelerin (clusters) ortaya çıkış nedenlerini açıklayan yaklaşımlar en genel hatları ile gözden geçirilen konular oldu. Bölgesel politika ve bölgesel politika araçları ise konu ile ilgili sorular çerçevesinde incelendi. Bu sorular, bölgesel politikaların tarihsel olarak ne zaman başladığı, hedefleri, farklı gelir düzeyindeki ülkelerde (gelişmiş ve gelişmekte olan) nasıl farklılaştığı ve bölgesel sorunların niteliğinin farklı gelir düzeyindeki ülkelerde zaman içinde değişip değişmediğidir.

Büyüme teorilerinin mekansal kavramlarla birlikte yoğrulduğunu ve yeni ekonomi adı verilen yaklaşımdaki gelişmelerin bugünkü/çağdaş bölgesel kalkınma yaklaşımının temellerini oluşturduğunu söylemek çok yanıltıcı olmaz. Bölgesel kalkınma açısından önemli bir argümanı vermekte yarar var: Yeni ekonomide bilgi yayılımının (knowledge diffusion) coğrafi olarak sınırlandırıldığı ve dolayısıyla verimlilik büyümesine ve buradan da bölgesel büyümeye yol açtığı belirtilmektedir. Bu nedenle bölgesel kalkınmada ve bölgesel kalkınmayı bu yolla yükseltecek bilgi yaratılmasında (knowledge creation) mekanın aktif bir rolü vardır.

Bölgesel politikalar, büyüme ve kalkınma teorilerindeki gelişmelerin sonuçlarından da etkilenecek zaman içinde değişti. Bölgesel politikaların başlangıcı olarak Amerika Birleşik Devletleri’nde 1933 yılında kabul edilen “Tennessee Vadisi Yetki Yasası” gösterilebilir. Ancak, bölgesel politikalar 1950’li yıllarda sistematik biçimde uygulanmaya başlandı. Yarım yüzyılı aşan bu dönemde bölgesel politikaların kapsamı ve uygulama araçları önemli ölçüde değişime uğradı. Önceleri sadece gelişmemiş bölgeler ya da özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde sanayi yapısı gerileyen bölgeler bölgesel politikaların hedefindeydi. Bugün ise bölgesel politikaların kapsamı bütün bölgelerdir. Bölgesel politika yaklaşımında kurumsal olarak, önceleri yukarıdan aşağıya (top-down) politikalar ağırlıkta iken, bugün aşağıdan yukarıya (bottom-up) tasarlanan politikalar

önceliklidir. Yukarıdan aşağıya (top-down) politikalar 1950’li yılların planlı dönemindeki kalkınma politikaları yaklaşımı ile paralellikler taşır. Aşağıdan yukarıya (bottom-up) yaklaşımı ise, 1980 sonrası liberal politikaların yansımalarıdır. Küreselleşme ve liberal yaklaşımlar daha önce de söz edildiği gibi, bölgeyi daha fazla ön plana getirir. Kurumsal olarak aşağıdan yukarıya yaklaşımın benimsenmesi ile bölgesel büyüme ve rekabette yerel dinamizm daha fazla ön plandadır.

4. BÖLGESEL POLİTİKA ARAÇLARI VE KALKINMA AJANSLARI

Bölgesel politikaların uygulanmasında en önemli araçlardan biri kalkınma ajanslarıdır. Kalkınma ajanslarının ilk kuruluş dalgası İkinci Dünya Savaşı’nın yarattığı yıkımın etkilerini ortadan kaldırmayı hedefliyordu. 1980 ve 1990’larda ise sanayisizleşme ile mücadele etme hedef öncelikliydi. Üçüncü ve dördüncü dalgada ise gelişmekte olan ülkelerin bölgesel sorunlarını çözmek için bir araç oldular. Bölgesel kalkınma ajanslarının temel hedefi yerel kalkınma ve büyümeyi teşvik etmektir.

Kalkınma ajansı nedir?

Bölgesel kalkınma ajanslarının ortak bir tanımı yoktur. Yerel kalkınma ve büyümeyi teşvik etmek amacıyla hizmet etmek üzere bölgesel kalkınma ajansları aşağıdaki ayırt edici özellikler ile tanımlanabilir:

- i) **Kurumsal olarak** aşağıdan yukarıya (bottom-up) yaklaşımın önemli politika araçlarından biridir. Uygulamada ajanslar geniş bir yelpazeye yayılmış olan politika araçlarının entegrasyonunu gerçekleştiren bir kurumsal yapıdadır.
- ii) **Organizasyon yapısı** dikkate alındığında hükümetler tarafından tasarlanmış ve yarı-otonom kamu kuruluşlarıdır. Kalkınma ajanslarının bürokratik otonomisi/özerkliği ise Avrupa Birliği’ndeki örneklerden giderek üç ayrı şekilde tanımlanmıştır: Kuruluşu hükümete bağlı olabilir; bağımsız bir birim olabilir; özel bir şirket olarak da tasarlanabilir. Bağımsız birimlerin iş yapma özgürlüğü ise “belli bir mesafede” (arm’s length) olarak tanımlanır. Bu çerçevede yönetim kurulunun nasıl oluşturulacağı ya da siyasi denetimin düzeyi farklılaşabilir.
- iii) **Stratejik olarak** finansman ve altyapı gibi sert (hard) politikaları değil, öneri ve yol gösterici yumuşak (soft) politikaları (örneğin danışma servisleri, teknoloji ve pazarlama, mali sorunlar ve eğitim konuları ile yerel firmaların desteklenmesinin) tercih ederler. Dolayısıyla, bölgesel kalkınma ajansları yerel kalkınmayı desteklemek konusunda esnek, yenilikçi ve pragmatik araçlardır. Ancak, bölgesel rekabet, bölgesel büyüme, orta ve küçük boyutlu işletmelerin büyüme sorunu, yabancı yatırımlar, çevrenin iyileşmesi, sanayi altyapısı ve girişim sermayesi de kalkınma ajanslarının ilgi alanları içine dahil edilmiştir.

Diğer ülkeler neler yaptı?

İngiltere bölgesel politika uygulamaları bakımından ilginç bir örnektir ve güçlü bir bölgesel politika geleneğine sahiptir. Bu ülke sanayisizleşme sorunlarının çözümünde, sanayinin terk ettiği bölgelerde çok değişik araçlar kullanarak bölgesel politikalar uygulamıştır. İkinci Dünya Savaşı’nın yarattığı yıkımla kentlerde barınma ihtiyacının giderilmesi/iyileştirilmesi konularında aktif politikalar uygulanmıştır. Hatta “new towns” programı daha savaş bitmeden yıkımın nasıl giderileceğinin düşünüldüğü bir programdır. İngiltere 1998 yılında kalkınma ajansları kurarak 2000’li yıllar boyunca aktif bölgesel politika geleneğini sürdürmüştür. Ancak, çok kısa bir süre önce bu ajanslardan vazgeçilerek yerine kamu girişiminin kaldırıldığı Yerel Girişim Ortaklığı (Local Enterprise Partnership (LEP)) kurulmuştur. Kalkınma ajanslarının kaldırılmasının arkasında, politik değişikliklerin etkisi saklı tutularak, etkin olmadıkları ve bölgesel farklılıkları gidermede yeterince başarılı olmadıkları argümanları da vardır.

Kanada’daki bölgesel problemin tanımının İngiltere’deki gelişmiş sanayi bölgelerindeki problemin tanımından çok, gelişmekte olan ülkelerdeki bölgesel farklılıklar problemi ile daha fazla benzerlik taşıdığı söylenebilir. Kalkınma ajansları bu sorunların çözümünde başvurulan politika aracıdır. Bu ülkede de kalkınma

ajanslarının işleyişi ile ilgili olarak bazı sorunlara dikkat çekilmekte ve talepler dile getirilmektedir. Bunlardan birincisi, federal düzeyde müdahale ile gereksiz programların kaldırılmasıdır. İkinci olarak, “küçük işletme yardımının” (small business assistance) birden fazla kalkınma ajansı tarafından sağlandığı ve bu yardım programlarının entegrasyonu için yine federal düzeyde koordinasyona ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir. Son olarak, planlama üzerine ajanslar arasından bilgi paylaşımı ve işbirliğinin açık bir federal koordinasyonla kolaylaştırılması gerektiği ve bunun ulusal bir strateji çerçevesinde yapılması gereğine dikkat çekilmektedir. Her üç öneride de merkezi bir koordinasyonun önemi öne çıkmaktadır. Bu öneriler kalkınma ajansı uygulamasını görece yeni başlatan Türkiye’de kalkınma ajanslarının stratejileri ve işleyişleri açısından ışık tutabilecek değerlendirmeler içermektedir. Türkiye’de de bölgesel kalkınma ajanslarının arasında işbirliği gerekliliği şimdiden dile getirilmeye başlanmıştır.

Amerika Birleşik Devletleri’nde bölgesel politika hedeflerinde bölgesel eşitsizliklerin giderilmesinden çok bölgesel büyümenin ön planda olduğu söylenebilir. Bu bakımdan Amerika Birleşik Devletleri incelenen diğer iki gelişmiş ülke örneğine göre daha farklı bir yapı gösterir. Bu yapısı ile bölgesel farklılıkların giderilmesi hedefinin dikkate alınmaması nedeniyle, Amerika Birleşik Devletleri’nin bölgesel politikalarının hem Avrupa ülkelerindeki bölgesel politikalarından, hem de bir önceki örnekte incelenen diğer Kuzey Amerika ülkesi Kanada’dan ayrıştığı söylenebilir.

Brezilya, çok çeşitlenmiş yoksulluk politikaları ile birlikte yürüyen bir bölgesel politikaya sahiptir. Brezilya’nın, 2000 öncesinde birkaç istisna dışında, bu politikalarının başarılı olmadığını düşüncesi haklıdır. Bu dönemdeki politikaların başarısızlığı arkasında dört neden sıralanmaktadır: Birincisi, teşvik ve sübvansiyon araçlarının çok güçlü olmasıdır. İkincisi, altyapı yatırımları ile sağlanan ulusal ekonomik entegrasyonun ölçek ve yığın (agglomeration) ekonomileri yaratması ve bunun da ağırlıklı olarak zengin bölgeler lehine yarar sağlamasıdır. Üçüncüsü, zengin bölgelerde yapılan yatırımların desantralizasyon girişimini ters yönde etkilemesidir. Dördüncüsü ise, zengin bölgelerde yapılan geniş ve önemli yatırımların doğrudan konsantrasyonu artırmasıdır.

Bu yapılan değerlendirmeler, gelişmekte olan ülkelerdeki bir açmazı sergiliyor. Ulusal düzeyde rekabet ile ekonomik büyüme ve kalkınma için ölçek ve yığın ekonomilerinden faydalanmak gerekir. Bu da ekonominin ülke içinde belli bölgelerde konsantrasyonuna neden olmaktadır.

Türkiye ne yaptı?

Türkiye’de bölgesel politikaların başarısızlıkları arkasında üç temel eğilimden söz edilebilir. Birincisi, Kalkınmakta Öncelikli Yöre (KÖY) politikasının sonuçlarıdır. İkincisi, yatırımlar ve bölgelerin ihtiyacı arasındaki asimetridir. Üçüncüsü ise, özellikle 1980 sonrasında Türkiye’nin ekonomik istikrar sorunları nedeniyle makro politikalara odaklanması, dış açılma ile ihracat politikalarının ön plana çıkması ve kaynakların ağırlıklı olarak uzun süre dış ticaretin finansmanında kullanılmasıdır.

Kalkınma ajansları Türkiye bölgesel politikalarında yeni bir kurumsal yapılanmadır. Uzun yıllar yukarıdan aşağıya (top-down) olarak tanımlanan, klasik bölgesel kalkınma politikalarının uygulandığı ortamda bu yapılanma her kesimden büyük bir ilgi görmüş ve büyük umutlar da doğurmuştur. Bölgesel kalkınma ajanslarının kamu ağırlıklı mı yoksa özel girişimi ön plana alan bir yaklaşımla mı kurulacağı tercihlere bağlıdır. Türkiye’deki kalkınma ajansları kamu girişimidir. Yetkilerin kullanımında ise “yetkilerin yaygınlaştırılması” (deconcentration) olarak adlandırdığımız yaklaşımı kullanan ülkeler arasında sınıflandırılır. Her ne kadar kalkınma ajansları aşağıdan yukarıya (bottom-up) yaklaşımını temsil eden kuruluşlar da olsa, yetkilerin yaygınlaştırılması, merkezi hükümetin politikalarının yerel düzeyde uygulama sorumluluğunun merkezi hiyerarşi içinde kalan yerel yetkililere verilmesidir.

Bölgesel farklılıkların devam etmesi kalkınma ajanslarına yönelik beklentileri yükseltmekte, katılımcılık taleplerini artırmaktadır. Ancak, bölgesel farklılıklar tek bir politika aracı ile çok kısa sürede çözülecek sorunlar

değildir. Bu farklılıkları yaratan yapısal nedenler vardır. Mekansal olarak özellikle kentsel alanlarda yığınların oluşması ve bunların yarattığı çekim gücü bölgesel farklılıkların kaybolmamasının arkasındaki önemli bir nedendir. Bölgesel farklılıklar arkasında böyle bir yapısal nedenin olması kalkınma ajanslarının bölgesel eşitsizlikleri giderme hedefini aşan bir sorundur. Aslında bölge, doğrudan politikalar kadar makro ve mikro düzeydeki diğer politikalardan da etkilenir. Bunlara ek olarak bölgesel yapının kendi başına doğal dışsallıkları (negatif ya da pozitif olabilir) sadece bölgesel politikalarla dönüştürülemez kadar güçlü olabilir. Bölgesel politikaların etkileme biçimlerinden tekrar kalkınma ajanslarına dönersek, kuruluş aşamasındaki yaklaşım ne olursa olsun, herhangi bir kurumsal yapının varlığını sürdürmesi, hem hükümetlerin hem de yerel güçlerin o kurumu yaşatmak konusundaki kararlılıkları ile mümkündür.

5. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Şüphesiz, yerel büyüme potansiyelinin geliştirilmesi yükü sadece kalkınma ajanslarının üzerine bırakılmaz. Ancak, kalkınma ajanslarının bölgesel büyümenin temelini oluşturacak rekabeti nasıl geliştirebileceği önemlidir. Burada kalkınma ajanslarının işlevini geçmişteki bölgesel politikalardaki teşviklerle karşılaştırmamak gerekir. Temelde bu kuruluşların işlevi bölgesel rekabet ortamını sağlayarak ilgili bölgedeki iş dünyasının yatırım ortamının iyileştirilmesidir. Bu çerçevede, o bölgenin gelişmesi için ajansların ne yapabileceği ve ajansların daha etkin çalışabilmesi için kurumsal yapı konusundaki öneriler temel iki soru olmaktadır. Bu çalışmada iki değerlendirme kullanılmıştır. Bunlardan ilki olan Bölgesel Rekabet Matrisi, çalışmanın 2. Bölüm'ünde kullanılan iktisadi göstergeler kullanılarak hazırlanmıştır. İkincisi ise bazı kalitatif göstergelerin değerlendirilmesidir.

Çalışmada gerçekleştirilen Bölgesel Rekabet Gücü Matrisi'nin toplu bölgesel rekabet gücü sonuçlarına göre Türkiye'nin bölgesel farklılıklarındaki temel özellik olan ikili yapı burada da varlığını sürdürmektedir. Doğu ve güneydoğu bölgelerinde yer alan Düzey-2 bölgeleri ve kalkınma ajanslarından TRA1-KUDAKA, TRA2-SERKA, TRB1-FKA, TRB2-DAKA, TRC1-IKA, TRC2-KARACADAĞ ve TRC3-DİKA bölgelerinin görece rekabet sıralamasında yerleri zayıftır. Bu bölgelere ek olarak TR71-AHİKA ve TR82-KUZKA ajanslarının bulunduğu bölgeler de zayıf rekabet gücüne sahiptir. Şüphesiz bu değerlendirme ajanslarla değil, o bölgelerin gelir, büyüme, istihdam ve sektörel yapıları ile ilgilidir. Bölgesel kalkınma açısından bu bölgelerde ajansların üzerine binen yük de daha fazladır.

Rekabet konusunda gözlenen bu farklılıklara ek olarak kalkınma ajanslarının yer aldığı Düzey-2 bölgelerinden bazılarında, bölgelerin birden fazla ile sahip olmaları nedeniyle, koordinasyon sorunu yaşanmaktadır. Ayrıca, bazı bölgelerde bölgesel aktörler kalkınma ajanslarının bölgesel kalkınmaya katkıda bulunmasını sağlayacak desteği vermemekte ya da verememektedir. Bu tür farklılıkları gözleyebilmek için kalitatif göstergelerle aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır.

Kalitatif göstergelerden ilk üçünün değerlendirme sonuçlarına göre ise tek ilden oluşan ve bölgesel rekabet gücü "güçlü" olan Düzey-2 illerinde bölgesel kalkınmayı harekete geçirecek girişimlere ihtiyaç olmadığı görülmektedir. Bunlar beklendiği gibi TR10-İSTKA, TR31-İZKA ve TR51-ANKARAKA bölgeleridir. Ancak, geri kalan çok sayıda Düzey-2 bölgesinde ya "daha fazla bilgiye ihtiyaç vardır" ya da bölgesel gelişmeyi uyaracak faaliyetlere ihtiyaç olduğu açıktır. İkinci grup bölgelerde, bölgesel gelişmeyi uyaracak faaliyetlere ihtiyacın olduğu açık olan kalkınma ajanslarının, bölgesel kalkınma ve büyüme için hangi tür girişimlerin etkili olacağı konusunda daha fazla sorumluluk almaları gerekmektedir.

Yerel büyüme potansiyelinin geliştirilmesi yükü sadece kalkınma ajanslarının üzerine bırakılmaz. Ancak, kalkınma ajanslarının bölgesel büyümenin temelini oluşturacak rekabeti nasıl geliştirebileceği önemlidir. Burada kalkınma ajanslarının işlevini geçmişteki bölgesel politikalardaki teşviklerle karşılaştırmamak gerekir. Temelde bu kuruluşların işlevi bölgesel rekabet ortamının sağlanması ve ilgili bölgedeki iş dünyasının yatırım ortamının iyileştirilmesidir. Bu çerçevede o bölgenin gelişmesi için ajansın neler yapabileceği ve daha etkin çalışabilmesi için kurumsal yapısına yönelik neler önerilebileceği önemlidir. Çalışmadaki önerilerden giderek bu konuda üç temel tespitte bulunulabilir:

- Birincisi, koordinasyon ihtiyacıdır. Bazı bölgelerin rekabet güçlerindeki zayıflık ve birden fazla ilden oluşan yapıları dikkate alındığında, kalkınma ajanslarının işleyişinde ve tasarlanacak politikalarda koordinasyon ihtiyacı doğmaktadır. Kalkınma ajanslarının gelişmiş ve gelişmekte olan bölgelerde aynı yapıya sahip oldukları (teşkilat yapısının teklifi) dikkate alınırsa ajanslara yönelik ikili bir yapıya ihtiyaç vardır.
- Kalkınma ajansları bütün bölgelere odaklanmaktadır. Zayıf rekabete sahip bölgelere daha farklı stratejilerle yaklaşmak gerekebilir. Kalkınma ajanslarının düşük gelirli bölgelerde **lider ve yönlendirici** bir kurumsal işlev yüklenirken gelişmiş bölgelerde sadece **tamamlayıcı** bir rolü benimsemesi böyle bir strateji farklılaştırmasının ilk adımı olabilir.
- Yeni Teşvik Paketi bu çalışmada tartışılan bölgesel politikalar üzerinde önemli etkiler yaratma potansiyeline sahiptir. Diğer taraftan bölge kalkınma idareleri ve kalkınma ajanslarının amaç ve görevlerinde benzerlikler vardır. Bu nedenle hazırlanan Yeni Teşvik Paketi'nde yer verilen desteklerin, kalkınma ajansları ve bölge kalkınma idarelerinin amaç ve görevlerinin çakışma ve çatışma alanlarının tespiti gerekir.

Aşağıdan yukarıya (bottom-up) yaklaşım bölgesel politikalarda her zaman başarılı olmayabilir. Ancak, Türkiye'de bölgesel ekonomilerdeki dinamizm girişimcilik ve kalkınma için inisiyatif almak konusunda çok güçlenmiştir. Bu nedenle yerel katkı ülke gelişmesi açısından önemlidir. Diğer taraftan düşük gelirli bölgelerde kritik bir büyüme ve gelişme sınırı vardır. O sınıra kadar bölgelerin nasıl desteklenebileceği kritik sorudur. Bu konuda yeni teşvik politikasının sonuçları önemli olacaktır.

KISIM I

**BÖLGESEL FARKLILIKLARA İLİŞKİN
BAZI GÖZLEMLER VE KAVRAMLAR**

1. GİRİŞ

Son otuz yıl küreselleşmenin baş döndürücü bir hızla arttığı ve küresel üretimin dünya coğrafyasının çok farklı bölgelerine kolaylıkla yayıldığı bir dönem oldu. Her ne kadar 2008 yılında dünya ekonomisinin girdiği kriz bu gelişmelerin önünde, ticaretin genişlemesinin ve finansal sorunların aşılmasında bir engel yaratmış olsa da küresel üretimin dağılımındaki genişlik ilk aşamada çok etkilenecek gibi görünmüyor. Üretim sürecinin sınırlarüstü bir dağılıma sahip olması, ticari ilişkilerin ülkelerin alt bölgeleri arasında yürümesinin yolunu açıyor. Örneğin, Batı ülkelerinden birinde tasarımı gerçekleştirilen bir ürün Çin’de, Hindistan’da ya da Vietnam’da üretiliyor, daha sonra dünyanın her tarafında satılabilir. Küreselleşmenin hızlanması, ticaretin artması ve üretimin ülke sınırlarından bağımsız olarak yatırım alanları seçmesi bölgesel yapıların daha fazla ön plana çıkmasına neden oldu. Bu gelişmelerin bir diğer sonucu da rekabet ve eşitsizlik sorunlarında tartışmanın ülke düzeyinden bölge düzeyine kaymasıdır. Sadece ülke düzeyindeki kurumsal yapıya odaklanarak ve ülke düzeyinde politikalar üreterek bölgesel düzeyde rekabeti yükseltmek ve bölgesel eşitsizliği azaltacak koşulları yaratmak zordur. Bu zorluk, bölgesel büyüme ve kalkınma sorunlarını daha fazla ön plana getirmeye başladı.

Odağın ülke düzeyinden bölgeye kayması mekanla ilgili teorileri ve bölge bilimindeki gelişmeleri de daha görünür kıldı. İktisatta mekanın etkisinin dikkate alınması 19. yüzyıla kadar uzanır. Ancak, bölge biliminin ortaya çıkışı 1950’li yıllarda oldu. Aslında İkinci Dünya Savaşı sonrası, iktisat politikalarında daha çok ülke düzeyinde kalkınma politikalarının ön plana çıktığı bir dönemdir. Ülkelerin nasıl kalkınacağı ve büyüyeceği o yıllardaki kalkınma literatürünün temel odağıdır. 1970’li yılların sonuna doğru özellikle gelişmekte olan ülkelerde içe kapalı ve ithal ikameci sanayi politikalarının terk edilmesiyle kalkınma politikaları da değişmeye başladı. 1980 sonrası dönem yukarıda belirtilen küreselleşmenin belirleyici olduğu bir dönemdir. Küreselleşme ile hızlanan ticaret ve küresel üretimde mekansal dağılımın artmasının bölgesel düzeyde sorunları ve politika ihtiyacını daha fazla gündeme getirmeye başlamasıyla, bu konuda politika üretme ve strateji geliştirme ihtiyacı da arttı.

Hazırlanan bu çalışma, bu gelişmelerden hareketle Türkiye’deki bölgesel kalkınma ve büyüme sorununa katkıda bulunacak bir yapıyı ve bu çerçevede kalkınma ajanslarının hangi koşullarda bölgesel kalkınma ve büyüme sorununa daha iyi cevap verebileceğini karşılaştırmalı bir inceleme ile tartışmayı hedeflemektedir. Bölgesel düzeyde kalkınma ve büyüme sorunu ile kalkınma ajanslarının bu sorunu çözmeye katkısı tartışılırken bölgesel rekabet gücü perspektifine odaklanıldı. Temel sorun bölgesel kalkınma ajanslarının *doğrudan bir etki olarak* bölge düzeyinde kurumsal yapıyı nasıl geliştirdiği, bu gelişmenin bölge rekabetine kalıcı, sürdürülebilir ve yükseltici bir yönde etki yapıp yapmadığıdır. Ancak, *dolaylı bir etki olarak* bu kuruluşların uzun vadede az gelişmiş bölgelerdeki büyüme sorununa katkıda bulunarak bölgesel eşitsizliklerin giderilmesine destek olması da beklenmektedir. Bölgesel farklılıkların giderilmesi için başka hedefler de konulabilir. Ancak, bölgesel büyüme ve kalkınma sorunlarının çözülmesinde en etkili politika bölgesel rekabet gücünün artırılmasıdır. Bu çerçevede raporun ana hedefi kalkınma ajanslarının başarısına katkıda bulunacak ve bu konuda düşünce üretimine yardımcı olacak bir metin hazırlamak olmuştur.

Çalışma üç ayrı kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda bölgesel farklılıklara ilişkin gözlemler ve kavramlara yer verilmiştir. Bölgesel farklılıklara ilişkin gözlemlerde, Türkiye’deki bölgesel farklılıkları daha kapsamlı bir çerçevede görebilmek için, geniş bir veri tabanı olan OECD veri tabanı kullanılarak farklı ülkelerin Düzey-2 bölgeleri karşılaştırılmıştır. Bu karşılaştırmalar 2. Bölüm’de anlatılmıştır. Karşılaştırmalar Türkiye’nin 26 Düzey-2 bölgesinin de içinde yer aldığı 362 bölgeyi kapsamaktadır.¹ Ancak, veri eksikliği ve uyumsuzluğu nedeniyle karşılaştırmada kullanılan bölge sayısı zaman zaman daha az olmuştur. Bölge sistemi ile ilgili bu bilgiler ve karşılaştırmada kullanılan göstergeler 2. Bölüm’ün ilk alt bölümünde verilmiştir. Kişi başına GSYH

1 Bu konuda bilgiler 2.1. Bölüm ve EK-1’de yer almaktadır.

farklılıkları ve bölgesel büyüme farklılıkları ile ilgili göstergeler ise diğer iki alt bölümde tartışılmıştır. Bir ülke içinde kişi başına GSYH'nın en yüksek olduğu bölgenin en düşüğüne oranı ile hesaplanan değerlerin karşılaştırma sonuçları, bölgesel gelir farklılıklarının Türkiye, Şili ve Meksika'da gelişmiş ülkelere göre daha büyük olduğunu göstermiştir. Bu oran gelişmiş ülkelerde iki dolayında iken bu üç ülkede dört kat ve daha fazladır. Bölgesel büyüme bakımından da dönemsel olarak bir farklılık ortaya çıkmıştır. 1995-2001 döneminde doğudaki bölgeler daha hızlı büyürken 2004-2008 döneminde batıdaki bölgeler daha hızlı büyümüştür. Yapılan değerlendirmeler, Türkiye'de işsizlik oranı, işgücüne katılım oranı ve mal ve hizmet üretimindeki bölgeler arası farklılıklarda, bölgesel büyüme hızından çok bölgesel gelir düzeyindeki farklılıkların belirleyici olduğunu göstermektedir.

Birinci kısımda yer verilen diğer konu ise bölgesel büyüme, kalkınma ve bölgesel politika kavramlarının arkasındaki tartışmalardır. 3. Bölüm, bu konuları kapsayan iki alt bölümü içermektedir. İlk alt bölümde bölgesel büyüme ve kalkınma teorileri kısaca tartışılmıştır. Tartışmalar, bu alanda teorik açıklamalardan çok bölgesel ve kentsel ekonomideki ampirik uygulamaların yer aldığı işaret etmektedir. Büyüme teorilerinin bu alandaki en önemli yansıması bölgesel politikalar üzerinde olmuştur. Bölgesel politika yaklaşımının değişmesi (paradigma kayması) önemli ölçüde bu teoriden etkilenmiştir. İçsel büyüme teorilerinin beşeri sermaye ve teknoloji birikimi konusundaki katkıları, bölgesel düzeydeki politikalarda etkili olmuştur. Bu yaklaşım değişikliğinin en önemli bileşeni ise, sorunlu bölgeleri seçip o bölgelere yönelik politikalar geliştirmek yerine bütün bölgeleri politika hedefleri içine almaktır. Bölgesel politikalarda bu değişen yaklaşımın incelendiği bölüm üç ayrı soru çerçevesinde tartışılmıştır. Bu sorular i) bölgesel politikaların nasıl farklılaştığı; ii) bölgesel politikaların kurumsal yaklaşımının nasıl olacağı ve iii) bölgesel politikalardaki paradigma değişimidir. Bölgesel politikaların uygulama tarihi 1930'lara, yaygınlaşması ise ülke düzeyinde kalkınma sorunlarının tartışıldığı 1950'li yıllara kadar uzanmaktadır. Planlama kültürünün yaygınlaştığı 1960'lı yıllar bölgesel politika uygulamalarında önemli gelişmeler olduğu bir dönemdir. 1960 öncesinde bölge bilimi literatürde belirleyici bir güce sahip değildi. Bugün, mekanın ve kurumsal yapıların iktisat teorisi içinde öneminin artması, yeni ekonomik coğrafya yaklaşımının da katkısı ile bölge bilimi ve bölgesel politikalar literatürde önemli bir yere kavuşmuştur.

Çalışmanın ikinci kısmı bölgesel politika araçları ve uygulamalarının değerlendirilmesine ayrılmıştır. 4. Bölüm, önemli bir uygulama aracı olan bölgesel kalkınma ajanslarının kavramsal çerçevesini veren bir alt bölümle başlamaktadır. Bu bölümün diğer iki alt bölümü bölgesel politika uygulamaları ve araçlarını tanımak amacıyla seçilmiş dört ülkenin tartışılmasını içerir. Bu ülkelerden ilki, kalkınma ajansları deneyimi ve bölgesel politika uygulamaları çok kapsamlı ve derin olan İngiltere'dir. Bölgesel kalkınma politikaları açısından farklı uygulamaları benimseyen diğer iki ülke Kanada ve Amerika Birleşik Devletleri'dir. Bu ülkelerden Kanada hem kalkınma ajansları uygulaması hem de Kuzey Amerika'nın kapsamlı bölgesel politika uygulayan ülkesi olması ile ayrışır. Amerika Birleşik Devletleri ise, bölgesel politikaların ilk başladığı ülke olmasına rağmen 1960'ların ikinci yarısından itibaren bilinen bölgesel politika yaklaşımlarına çok fazla başvurmamıştır. Son ülke, değişik bölgesel politika araçları kullanan ve bu nedenle önemli bölgesel politika deneyimleri olan Brezilya'dır. Brezilya'yı diğerlerinden ayıran bir diğer özelliği de gelişmekte olan ülke olmasıdır. 4. Bölüm'ün son alt bölümü Türkiye'ye ayrılmıştır. Bu alt bölümde Türkiye'nin bölgesel kalkınma politikaları ve kalkınma ajansı deneyimleri, bir önceki alt bölümlerde anlatılan diğer dört ülke deneyimi dikkate alınarak tartışılmıştır. Bu alt bölümdeki değerlendirmeye göre Türkiye'deki bölgesel kalkınma ajansları aşağıdan yukarıya (bottom-up) kurumsal yaklaşımının bir örneği olarak tasarlanmıştır. Ancak, bu tasarımda tam bir "yetkilerin dağıtılma sından" (decentralization) çok "yetkinin yaygınlaştırılması" (deconcentration) olarak adlandırılan bir yaklaşım benimsenmiştir. Türkiye'deki bölgesel politikaların anlatıldığı alt bölümde ise, tarihsel olarak kullanılan bölgesel kalkınma araçlarının nasıl bir evrim gösterdiği ve kalkınma ajanslarının nasıl kurulduğu tartışılmıştır. Bu bölümde yer alan bilgiler Türkiye'deki kalkınma ajansları ile ilgili bir kronoloji de içermektedir.

Kısım 3'te öneriler, değerlendirmeler ve sonuç yer almaktadır. Bu kısmın altında bulunan 5. Bölüm, kalkınma ajanslarına yönelik değerlendirme ve nerileri kapsamaktadır. Bu bölümde dört alt bölüm yer almaktadır. İlk alt bölümde bölgesel kalkınmanın bileşenleri olarak bölgesel kalkınma stratejisinin ilkeleri ve bu politikaları tasarlayan, uygulayan ve yön veren aktörler tartışılmıştır. İkinci alt bölüm, Maude ve Beer (2000) tarafından önerilen "etkinliğe katkıda bulunan kurumsal özellikler" erevesinde TÜRKONFED yelerinin görüşlerinin kısa bir değerlendirmesini içerir. Gözlem sonuçlarına dayanan bu değerlendirmeleri daha sağlam bir çerçeveye oturtabilmek için nc alt bölümde Türkiye'nin Düzey-2 bölgeleri için, temel ekonomik göstergeler kullanılarak görelili bir rekabet göstergesi hazırlandı. Ayrıca, farklı bölgelerde ne tür sorunların olduğunu gözlemek amacıyla bölgesel rekabet dışında üç gösterge daha kullanılarak kalitatif bir analiz yapıldı. Son alt bölümde ise, bu değerlendirmeleri dikkate alarak kalkınma ajanslarına yönelik önerilere yer verildi.

2. BÖLGESEL DÜZEYDE KARŞILAŞTIRMA

2.1 KARŞILAŞTIRMA GÖSTERGELERİ VE BÖLGE TANIMI

Bu bölümde Türkiye'deki bölgeler arası farklılıklar diğer ülkeler ile karşılaştırılarak değerlendirildi. Diğer ülkelerle karşılaştırma yapmanın Türkiye'deki bölgeler arasındaki farklılıkların düzeyinin daha iyi anlaşılmasını sağlayacağı düşünülmektedir. Bölgesel iktisat disiplini de bölgeleri karşılaştırmak için kullanılan göstergeler hemen hemen kalkınma iktisadında ülkeler arası karşılaştırmalarda kullanılan göstergelerin aynısıdır. Bu tür değerlendirmelerde iktisadi göstergeler yanında eğitim, demografi, sağlık koşulları gibi sosyal göstergeler de sıkça kullanılmaktadır. Ancak, kalkınma iktisadında son derece çeşitlenmiş olan bu göstergeler arasında gayri safi yurt içi hasıla (GSYH) öne çıkar. Çünkü ortak standartta ve uzun bir dönem aralığında hemen hemen bütün ülkeler için bulunabilir bir gösterge olmasının yanında ekonomik faaliyetlerin toplu bir göstergesi olması GSYH'nın temel gösterge olarak tercih edilmesine neden olur.

Benzer bir durum bölgesel iktisat disiplini de vardır. Bir ülkede bölgeler arasındaki farklılıkların ölçülmesinde öncelikli olarak kullanılan gösterge bölgesel düzeydeki GSYH'dır. Bu göstergeye ek olarak, kalkınma iktisadında kullanılan diğer iktisadi ve sosyal göstergeler de sıklıkla kullanılır. Ancak, ülke düzeyinde hesaplanan GSYH'nın bölgeler arasındaki dağılımında kullanılan yöntemler farklılaşabildiği için bu göstergenin ülkeler arasında kullanılmasında dikkatli olmak gerekir. Ayrıca, ülkeler arasında bölge tanımları da farklılaşabilmektedir.

Bu sorunları aşabilmek amacıyla bölgeler arası farklılıklar bakımından Türkiye'yi başka ülkelerle karşılaştırmak için belli bir standartta hazırlanmış olan OECD Bölgesel Veri Tabanı² kullanıldı. Veriler sadece OECD ülkelerini değil BRICS olarak adlandırılan Brezilya, Çin, Hindistan, Rusya Federasyonu ve Güney Afrika'yı da kapsamaktadır. Ancak, veri kısıtı nedeniyle karşılaştırmalarda bütün ülkeler yer almadı. Bölgesel düzeyde GSYH'nın hesaplanmasında OECD veri tabanında kapsanan ülkeler için ortak bir standart kullanılmasının yanında bölge tanımlaması da ortaktır. Böylece Türkiye ile karşılaştırmada ilginç olabilecek bazı ülkeler dışarıda bırakılmış olsa da, bu eksikliğin tutarlı bir veri tabanına dayanarak yapılacak değerlendirmelerin güvenilirliği ile aşılabacağı düşünülmüştür. Bölgesel veri tabanında resmi olarak tanımlanmış sınıflandırmaya göre bölgeler TL2 (Territorial Level 2) ve TL3 (Territorial Level 3) olarak iki ayrı düzeyde belirlenmiştir.³ OECD sınıflamasına göre TL2 bölgesi sayısı 362 ve bu bölgelerin daha alt düzeyde sınıflandırması olan TL3 bölgesi sayısı 1794'tür (OECD, 2011: 15). EK-1'de OECD bölge sistemi (territorial grid) ile ilgili bilgi ve OECD veri tabanının içerdiği BRICS ülkeleri (Brezilya, Çin, Hindistan, Rusya Federasyonu ve Güney Afrika için) yer almaktadır. Bu sınıflandırma Eurostat⁴ tarafından kullanılan NUTS sistemi ile geniş biçimde uyumludur. NUTS sistemi şu anda Türkiye'de de kullanılan bir mekansal gruplandırma sistemidir. Türkiye, daha önce coğrafi özelliklere göre yapılan ve yedi bölgeden oluşan bölgesel tanımlamaların sınıflama yapısını on yıl önce yapılan bir yasal düzenleme ile bütünüyle değiştirdi. Bu yeni sınıflandırmaya göre Türkiye Bölge Birimleri farklı düzeylerde yeniden gruplandırıldı: Yeni sınıflandırmada Düzey-1'de 12 bölge, Düzey-2'de 26 bölge, Düzey-3'te 81 il (Türkiye'nin standart il sistemi) ve Düzey-4'te 962 ilçe yer almaktadır.⁵ Türkiye'de kullanılan İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) ile belirlenen Düzey-2 ve Düzey-3 sınıflandırmaları, sırasıyla Eurostat tarafından kullanılan NUTS2 ve NUTS3, OECD tarafından kullanılan TL2 ve TL3 düzeylerine karşılık gelir.

2 OECD Regional Database (<http://stats.oecd.org/index.aspx>). Ayrıca bkz. OECD (tarihsiz).

3 Bu bilgiler OECD.Stat (http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=REG_DEMO_TL2)'dan alınmıştır. OECD sınıflamaları ayrıca, OECD (tarihsiz), *Regional grid document* ve OECD (2011) içinde kapsamlı biçimde açıklanmaktadır.

4 Eurostat, Avrupa Birliği İstatistik Bürosu'dur. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/about_eurostat/introduction (Erişim Tarihi: 21.02.2012).

5 Bölgesel tanımlamaların sınıflama yapısı 28/08/2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile uygulanmaya başlanmıştır (<http://tuikapp.tuik.gov.tr/DIESS/SiniflamaSurumDetayAction.do?surumid=164> Erişim tarihi: 16 Kasım 2011).

İzleyen alt bölümde kişi başına bölgesel GSYH değerleri kullanılarak Türkiye ve seçilmiş ülkelerin bölgeleri karşılaştırılmaktadır. 2.3. Bölüm’de ise bölgesel GSYH büyüme oranı kullanılarak karşılaştırma yapılmıştır.

2.2 KİŞİ BAŞINA BÖLGESEL GSYH FARKLILIKLARI

Bu bölümde kullanılacak olan temel gösterge OECD Bölgesel Veri Tabanı’ndan elde edilen bölgesel düzeyde GSYH değerleridir. GSYH düzey olarak kullanıldığında satın alma paritesine (PPP) göre düzeltilmiş ABD doları cinsinden bölgesel kişi başına GSYH, bölgesel GSYH’nın büyüme değerleri kullanıldığında ise sabit fiyatlarla yerel para cinsinde bölgesel GSYH verileri tercih edildi. Bölgesel GSYH göstergesi dışında işsizlik, işgücüne katılım oranı gibi sosyal göstergeler ile üretim yapısının kalitesine ilişkin göstergelere de bu bölümün ilerleyen sayfalarında yer verildi. Türkiye ve diğer ülkeler için Düzey-2 (TL2/NUTS2) bölge tanımlaması kullanıldı.

Bölgeler arasındaki farklılıkları ölçmek için kullanılabilen ölçütler oldukça çok sayıdadır. Ancak, toplam içindeki pay değerlerini temel alan Herfindahl-Hirschman İndeksi ve benzeri indeksler, nüfus ve alan olarak bölgeler farklılaştığı için tercih edilmedi. Buna bağlı olarak bölgeleri ekonomik zenginlik bakımından değerlendirirken alan ve nüfus farklılıklarından etkilenmeyen iki basit gösterge kullanıldı: Birincisi bölgede kişi başına GSYH değeri bakımından bir ülke içinde en zengin bölgenin en fakir bölgeye oranıdır. Bu oran büyüdükçe bölgeler arasında farklılık da artmaktadır. İkincisi ise, birincisine oranla daha teknik bir ölçüt olan dağılım oranıdır. Dağılım oranı şu şekilde hesaplanmaktadır:

$$\text{Dağılım oranı} = [\text{standart sapma}] / [\text{aritmetik ortalama}]$$

Dağılım oranı teknik olarak biraz daha karmaşık ve anlaşılması zor olsa da, en yüksek ve en düşük değerlere sahip olan iki bölgeyi dikkate alan ilk ölçüte karşılık bu ölçütün hesaplanmasında bir ülkedeki bütün bölgelerin değerleri kullanılmaktadır. Dağılım oranının büyümesi de diğer ölçütte olduğu gibi bölgesel farklılıkların arttığını gösterir. Her iki ölçüt için de belli bir referans değeri ya da aralığı yoktur. Bu nedenle karşılaştırmalı olarak rahatlıkla kullanılabilirler.

	Kişi başına GSYH bakımından en yüksek bölgenin en düşük bölgeye oranı	Dağılım oranı
ABD (*)	2.26	0.20
Almanya	2.32	0.27
Fransa	2.00	0.18
İspanya	1.89	0.18
İsveç	1.60	0.18
İtalya	2.10	0.24
Kanada	2.68	0.35
Meksika	4.73	0.44
Polonya	2.29	0.24
Şili	4.65	0.48
Türkiye	4.28	0.41

*) District Of Columbia (ABD) ve Campeche (Meksika) hariç
Kaynak: OECD ve TÜİK verileri kullanılarak hesaplandı.

Tablo-2.1’de OECD Bölgesel Veri Tabanı’nda kişi başına bölgesel GSYH değerleri elde edilebilen ülkelerden geniş alana sahip olan ülkeler için 2008 yılı değerleri kullanılarak hesaplanmış olan bu iki ölçüt değerleri yer almaktadır. Orta ve Latin Amerika ülkeleri genellikle bozuk gelir dağılımları ile tanınırlar. Tablo-2.1’deki değerler bu ülke grubunda yer alan Meksika ve Şili’de Avrupa ve Kuzey Amerika ülkelerine oranla çok yüksektir. Kuzey Amerika ve Avrupa’dan seçilmiş geniş ülkelerde en zengin bölgelerdeki kişi başına ortalama GSYH en fakir bölgenin iki katı dolayındadır. Buna karşılık Meksika ve Şili’de bu değer beş katına yaklaşmaktadır. Türkiye ise bölgesel farklılıklar bakımından Meksika ve Şili’ye yaklaşmaktadır. Türkiye’de en zengin bölgedeki (TR10: İstanbul) ortalama kişi başına gelir en fakir bölgedeki (TRB2: Van, Muş, Bitlis, Hakkari) kişi başına gelirin dört katını aşmaktadır. Ülkelerin bölgeler arası farklılıklarına ilişkin bu değerlendirmeler dağılım oranı kullanılsa da değişmemektedir. Meksika, Şili ve Türkiye için elde edilen dağılım oranı değerleri diğer ülkelere oranla çok yüksektir. Diğer bir ifade ile bu üç ülkede sadece en zengin ve en fakir bölge arasında gelir farklılığı bulunmamakta, bölgesel farklılıklar ülkedeki diğer bölgeler için de ortak bir özellik olmaktadır. Sanayileşmiş zengin ülkeler arasında ise Almanya dışında Batı Avrupa ülkelerinde bölgesel eşitsizlikler Kuzey Amerika ülkelerine oranla daha düşüktür. Her iki ölçüt kullanıldığında da bu ülkeler arasında bölgesel eşitsizliğin en yüksek olduğu ülke Kanada’dır. Bu ülkedeki bölgesel farklılıkların arkasında Kanada’nın geniş ve nüfus

Tablo 2.2: Türkiye’de Bölgelere Göre Ortalama Kişi Başına GSYH (2007)

	Ortalama Kişi Başına GSYH (PPP)	295 bölge içindeki sıra
TR10: İstanbul	21628	196
TR41: Bursa, Eskişehir, Bilecik	19532	207
TR42: Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	19240	208
TR51: Ankara	18559	213
TR21: Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	17633	218
TR31: İzmir	17197	221
TR61: Antalya, Isparta, Burdur	15785	225
TR81: Zonguldak, Karabük, Bartın	13612	242
TR32: Aydın, Denizli, Muğla	13490	243
TR22: Balıkesir, Çanakkale	12434	251
TR33: Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	11776	255
TR62: Adana, Mersin	11030	260
TR52: Konya, Karaman	10487	266
TR90: Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	10179	267
TR72: Kayseri, Sivas, Yozgat	10079	268
TR82: Kastamonu, Çankırı, Sinop	10011	269
TR71: Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	9972	270
TR83: Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	9738	272
TR63: Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	8336	280
TRB1: Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	8130	281
TRA1: Erzurum, Erzincan, Bayburt	7988	282
TRC1: Gaziantep, Adıyaman, Kilis	6920	288
TRC3: Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	5705	292
TRC2: Diyarbakır, Şanlıurfa	5684	293
TRA2: Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	5354	294
TRB2: Van, Muş, Bitlis, Hakkari	4911	295

Kaynak: OECD ve TÜİK verileri kullanılarak hesaplandı

yoğunluğu düşük coğrafi yapısının iktisadi ve sosyal koşullarına oranla daha belirleyici olduğu söylenebilir. Avrupa’da, Almanya ve İtalya’daki görece olarak daha bozuk olan bölgeler arası eşitsizlik ile Kuzey Amerika ülkelerindeki bölgeler arasındaki eşitsizlikleri farklı coğrafi ve tarihsel koşulları nedeniyle ortak bir çerçevede değerlendirmek çok doğru olmaz. Benzer biçimde sanayileşmiş ülkelerdeki bölgesel farklılıklar ile Meksika, Şili ve Türkiye gibi daha düşük gelirli ülkelerdeki bölgesel farklılıkların belirleyicileri listesine coğrafi, tarihsel ve sosyal koşullara ek olarak ekonomik gelişmişlik düzeyini de eklemek gerekir.

2007 yılı değerleri ile Türkiye’deki bölgelerin kişi başına GSYH değerleri hesaplanabilen 24 ülkedeki 295 bölge içindeki yeri ile bölgelerin ortalama kişi başına GSYH değerleri Tablo-2.2’de yer almaktadır. Türkiye’nin en fakir bölgesi (TRB2-Van, Muş, Bitlis, Hakkari) aynı zamanda 295 bölge içinde de en alt sırada yer almaktadır. Türkiye’nin en zengin bölgesi olan TR10: İstanbul ise 196. sırada yer almaktadır. İstanbul’un hemen altında yer alan daha düşük gelirli bölgeler arasında Batı Avrupa’da İtalya’nın bazı güney bölgeleri ve Portekiz’in düşük gelirli bölgeleri ile Orta ve Doğu Avrupa’daki bazı bölgeler sıralanmaktadır. İtalya, İspanya ve Portekiz’den bazı bölgeler İstanbul’un hemen üzerinde yer almaktadır.

Değerlendirmeye alınan 295 bölge içinde en düşük gelirli 20 bölge Tablo-2.3’te gösterilmiştir. Türkiye’nin 26 bölgesinden 8’i bu tablodaki 20 bölge arasında yer almaktadır. Diğer en fakir bölgeler ise Meksika ve Şili bölgeleridir. En düşük gelirli bölgelerle bir karşılaştırma yapmak için 295 bölge içinde en yüksek gelirli 20 bölge Tablo-2.4’de gösterilmiştir. Beklenebileceği gibi, Çek Cumhuriyeti’nden Prag (Praha) dışındaki bölgeler zengin ülkelerde yer almaktadır.

Tablo 2.3: Bölgesel Kişi Başına GSYH’nın En Düşük Olduğu 20 Bölge (2007) (toplam bölge sayısı: 285)			
Ülke Adı	Bölge Adı	Ortalama Kişi Başına GSYH (PPP)	Sıra
Türkiye	TRB2: Van, Muş, Bitlis, Hakkari	4911	1
Türkiye	TRA2: Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	5354	2
Türkiye	TRC2: Diyarbakır, Şanlıurfa	5684	3
Türkiye	TRC3: Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	5705	4
Meksika	Chiapas	5869	5
Şili	Araucanía	5908	6
Meksika	Oaxaca	6403	7
Türkiye	TRC1: Gaziantep, Adıyaman, Kilis	6920	8
Meksika	Tlaxcala	6982	9
Meksika	Guerrero	7107	10
Şili	Coquimbo	7489	11
Meksika	Zacatecas	7927	12
Şili	Maule	7953	13
Türkiye	TRA1: Erzurum, Erzincan, Bayburt	7988	14
Türkiye	TRB1: Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	8130	15
Türkiye	TR63: Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	8336	16
Meksika	Michoacan	8831	17
Meksika	Puebla	8842	18
Meksika	Nayarit	8850	19
Meksika	Mexico	9048	20

Kaynak: OECD ve TÜİK verileri kullanılarak hesaplandı.

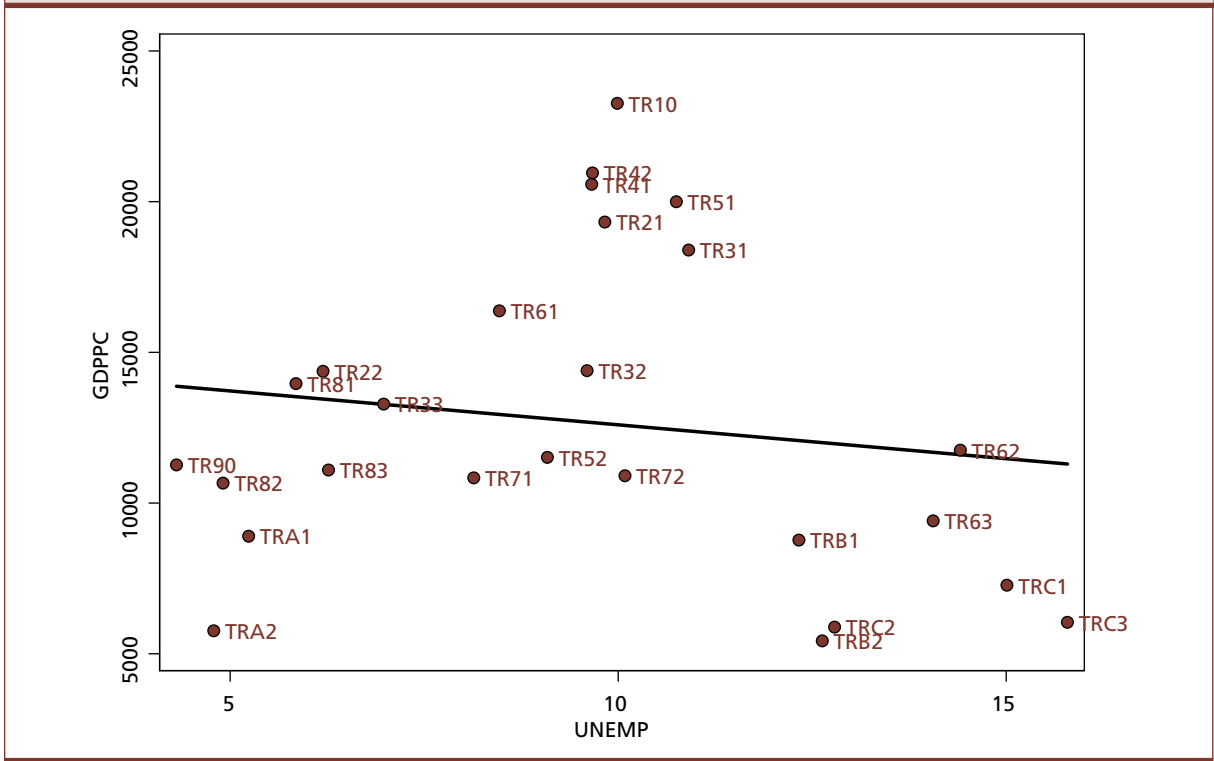
Tablo 2.4: Bölgesel Kişi Başına GSYH'nın En Yüksek Olduğu 20 Bölge (2007)
(toplam bölge sayısı: 285)

Ülke Adı	Bölge Adı	Ortalama Kişi Başına GSYH (PPP)	Sıra
Lüksemburg	Luxembourg	85201	1
Norveç	Oslo Og Akershus	76977	2
ABD	Delaware	71159	3
Kanada	Northwest Territories And Nunavut	66308	4
ABD	Alaska	65788	5
ABD	Connecticut	60841	6
Kanada	Alberta	60378	7
ABD	Wyoming	60266	8
Almanya	Hamburg	57535	9
ABD	New York	56893	10
Norveç	Agder Og Rogaland	54602	11
ABD	Massachusetts	54187	12
Norveç	Vestlandet	54083	13
ABD	New Jersey	53415	14
Çek Cumhuriyeti	Praha	53176	15
İsveç	Stockholm	53028	16
Fransa	Ile De France	52344	17
İrlanda	Southern And Eastern	51000	18
Avusturya	Wien	50404	19

Kaynak: OECD ve TÜİK verileri kullanılarak hesaplandı.

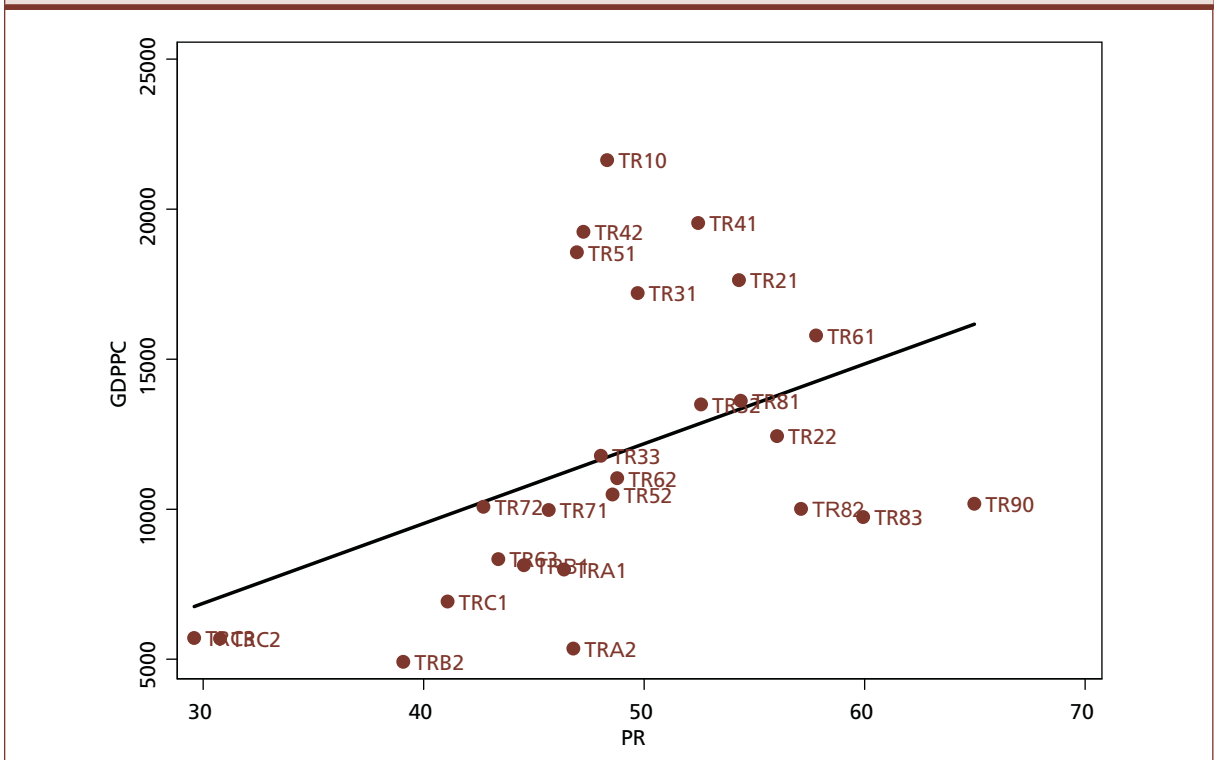
Bölgesel gelir farklılıkları diğer bazı sosyal ve iktisadi göstergelere de yansımaktadır. Bu göstergelerden ele alınan ilk ikisi işsizlik oranı ve işgücüne katılma oranıdır. Ekonomik gelişme ile ülkelerde genel olarak bu göstergelerin de iyileşeceği beklenmektedir. Türkiye’de bölgeler düzeyinde de böyle bir ilişkinin olduğu Şekil-2.1 ve 2.2’de görülmektedir. Bu şekillerde yer alan dağılım grafikleri (scatter diyagramları) iki değişken arasında herhangi bir nedensellik yönü tanımlamadan bir ilişki olup olmadığını gösterebilir. Şekillerdeki doğrunun eğimi iki değişken arasındaki ilişkinin yönünü tanımlar. Şekil-2.1’de Türkiye’de bölgesel kişi başına ortalama GSYH (şekillerde GDPPC olarak tanımlanmış) ile bölgesel işsizlik oranı (şekillerde UNEMP olarak tanımlanmış) arasındaki ilişki yer almaktadır. Aşağıya doğru eğimli doğru, kişi başına ortalama gelir arttıkça işsizlik oranının azaldığını göstermektedir. Ancak, şekildeki bölgelere daha yakından bakınca bir başka nokta daha dikkati çeker. En yüksek gelirli bölgelerde işsizlik oranı bölgesel işsizlik oranı değerlerinin ortalarında yer almaktadır. İşsizlik oranı ile kişi başına gelir arasındaki ters yönlü ilişki orta ve düşük gelirli bölgelerde öne çıkmaktadır. Bu, yüksek gelirli bölgelerin işgücü arzı için bir çekim yaratması ve buna bağlı olarak bu bölgelere doğru iç göçün artması ile açıklanabilir. Şekil-2.2’de ise kişi başına ortalama GSYH ile bölgedeki işgücüne katılım oranı (şekillerde PR olarak tanımlanmış) arasındaki ilişki yer almaktadır. Bu şekilde elde edilen yukarıya doğru eğimli doğru, kişi başına gelirin yüksek olduğu bölgelerde işgücüne katılımın arttığını göstermektedir. Şekil-2.1 ve 2.2’de sergilenen sonuçlar genel beklentiler ile uyumludur.

Şekil 2.1: Türkiye’de Kişi Başına GSYH ile İşsizlik İlişkisi (2008)



Kaynak: OECD Bölgesel Veri Tabanı (OECD Regional Database <http://stats.oecd.org/index.aspx>)

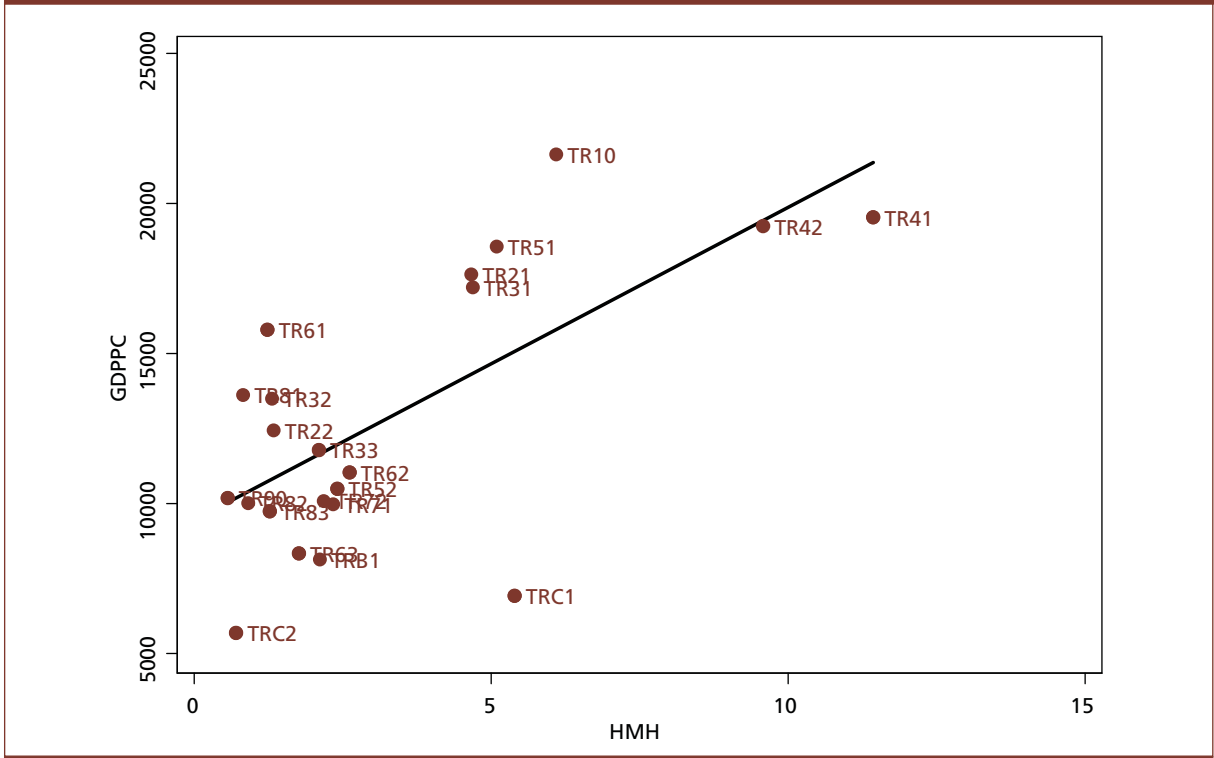
Şekil 2.2: Türkiye’de Kişi Başına GSYH ile İşgücüne Katılım Oranı İlişkisi (2007)



Kaynak: OECD Bölgesel Veri Tabanı (OECD Regional Database <http://stats.oecd.org/index.aspx>)

Yukarıda değerlendirilen sosyal göstergeler dışında Türkiye’de ve ele alınan diğer ülkelerde bölgesel farklılıkların üretim kalitesi üzerinde nasıl bir etki yarattığını izlemeyi sağlayacak iki göstergeye ilişkin veriler bulunmaktadır. Bu göstergeler sanayide yüksek ve orta-üst teknoloji grubuna giren sektörlerin istihdam payı (şekillerde HMM olarak tanımlanmış) ve hizmetlerde bilgi (knowledge) yoğun sektörlerin istihdam payıdır (şekillerde NIS olarak tanımlanmış). Bu gösterge değerlerinin büyümesi sanayide ve hizmetlerde ortalama teknoloji ve bilgi düzeyinde bir iyileşmeye işaret eder. Yeni büyüme teorilerinde teknoloji ve bilgi büyümenin temel faktörleri olarak öne çıkmaktadır. Şekil-2.3’de Türkiye’de bölgesel gelir düzeyi ile sanayide yüksek ve orta-üst teknoloji grubuna giren sektörlerin istihdam payı arasındaki ilişki yer almaktadır. Yukarı eğimli doğru bölgelerde gelir düzeyi yükseldikçe teknoloji düzeyi yüksek sektörlerin payının arttığını göstermektedir. Benzer bir durum hizmetler sektörü için de geçerlidir. Gelir düzeyi yükseldikçe bölgenin hizmetler sektöründe bilgi yoğun faaliyetlerinin payı da artmaktadır (Şekil-2.4).

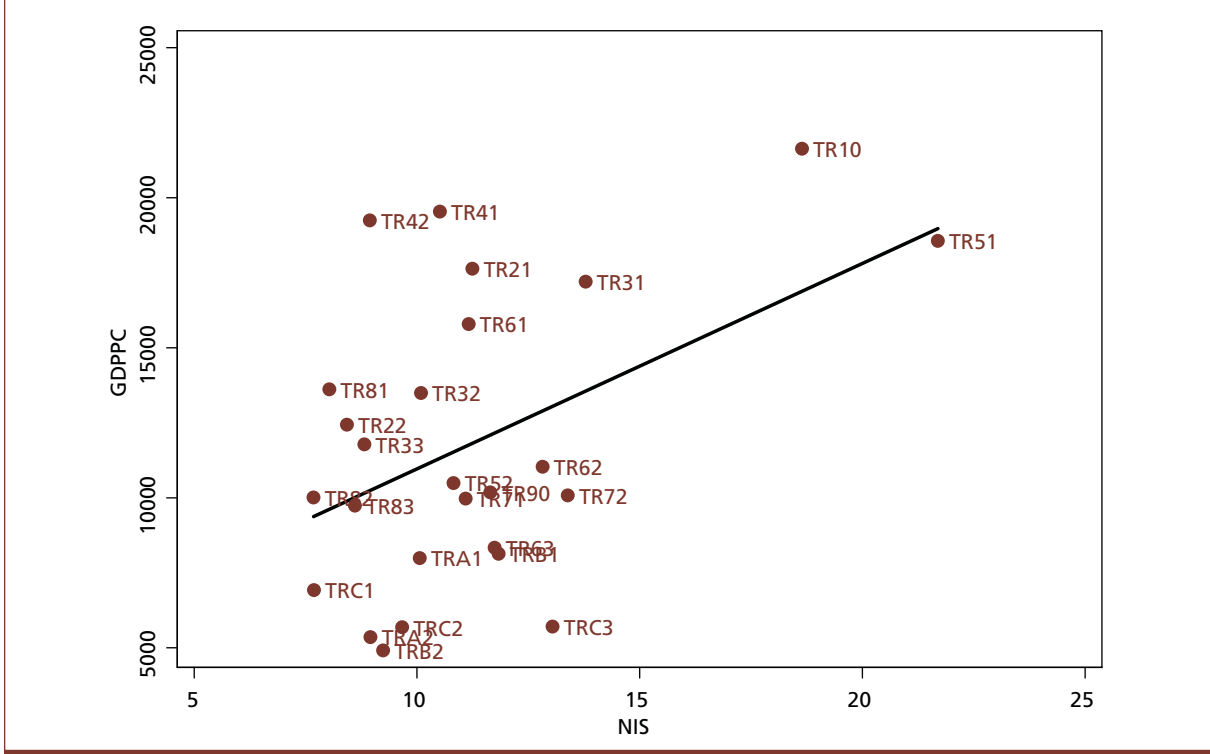
Şekil 2.3: Türkiye’de Kişi Başına GSYH ile Yüksek ile Orta-Üst Teknoloji Grubundaki İmalat Sektörlerinin İstihdam Payı (GDPPC: 2007 HMM: 2006)*



*) TRA1, TRA2, TRB2 ve TRC3 hariç

Kaynak: OECD Bölgesel Veri Tabanı (OECD Regional Database <http://stats.oecd.org/index.aspx>)

Şekil 2.4: Türkiye’de Kişi Başına GSYH ile Hizmetlerde Bilişim Yoğun Sektörlerin İstihdam Payı (GDPPC: 2007 NIS: 2006)



Kaynak: OECD Bölgesel Veri Tabanı (OECD Regional Database <http://stats.oecd.org/index.aspx>)

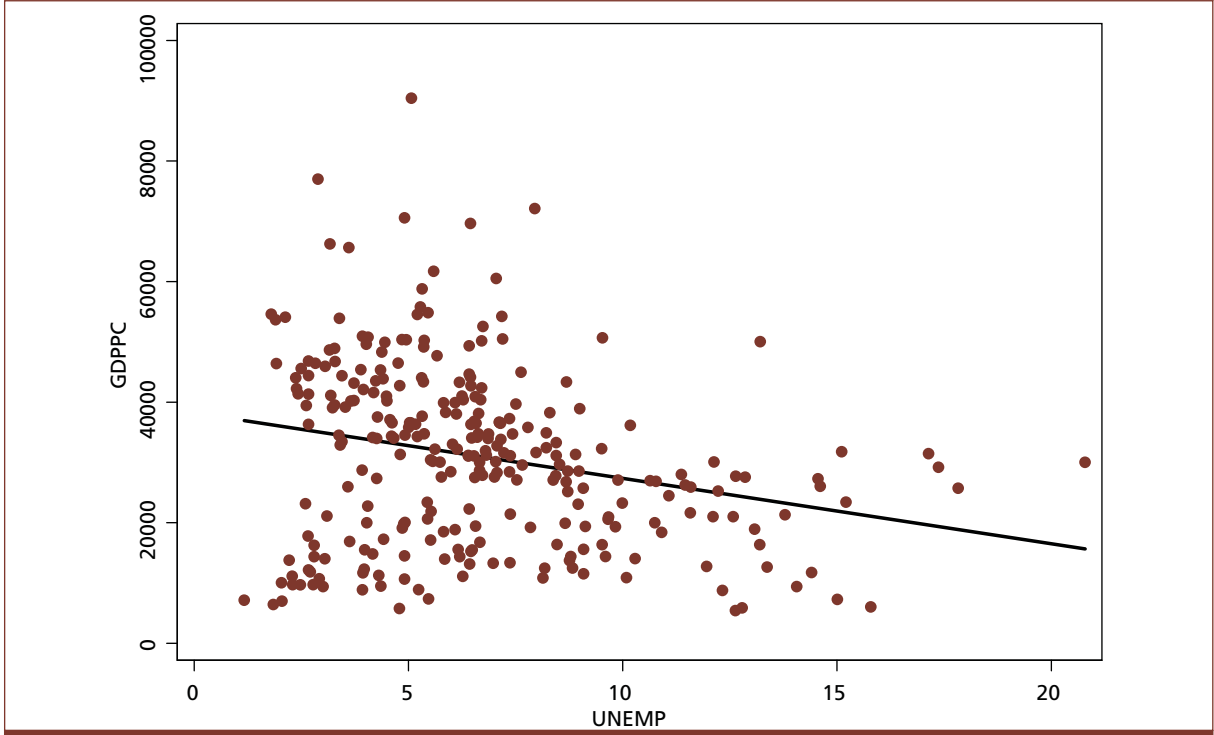
Türkiye’de bölgesel farklılıkların yukarıda değerlendirilen göstergeler üzerindeki yansımaları iktisat teorilerindeki beklentiler ile uyumludur. Benzer ilişkileri incelenen değişkenlerin bulunabildiği diğer ülkeler Türkiye ile bir arada ele alınınca nasıl bir sonuç verdiğini değerlendirebilmek için aynı dağılım grafikleri bu ülke bölgeleri için tekrar hazırlandı (Şekil-2.5, 2.6, 2.7 ve 2.8).⁶ Burada göz ardı edilmemesi gereken husus ele alınan ülkelerin birbirinden farklı yapılarda olmasıdır. Ülkelerin gelir düzeylerindeki farklılaşmalara ek olarak, yukarıda belirtildiği gibi bölgeler arası eşitsizlikler bakımından da bu ülkeler farklılaşmaktadır.

Ele alınan ülkeler farklı özelliklere sahip olsalar da, Şekil-2.5 ve 2.6’da görüldüğü gibi kişi başına ortalama bölgesel GSYH ile bölgesel işsizlik oranı ve bölgedeki işgücüne katılım oranı arasındaki ilişki tek ülke analizinin yapıldığı Türkiye için elde edilen sonuçlar ile aynı niteliktedir: Bu ülkeler grubu için bölgesel gelir düzeyi arttıkça bölgesel işsizlik oranı düşmekte, buna karşılık işgücüne katılım oranı yükselmektedir. Şekil-2.8’de sergilenen kişi başına gelir düzeyi ile bölgedeki hizmetler sektöründe bilgi yoğun faaliyetlerin payı aynı yönde hareket etmektedir. Ancak, ele alınan ülkelerin farklı yapılarda olması ve değişik sanayileşme deneyimlerinin olması nedeniyle bölgesel gelir düzeyi ile yüksek ve orta-üst teknoloji grubuna giren imalat sektörlerinin istihdam payı arasındaki ilişkinin yönü belirsizleşmektedir (Şekil-2.7). İlişkinin yönünü belirlemek için kullanılan doğrunun aşağıya doğru da olsa çok belirgin olmaması kesin bir değerlendirme yapmayı zorlaştırmaktadır.

Değerlendirilmeye alınan ülkelerin büyük bir bölümü Batı Avrupa’nın ve Kuzey Amerika’nın sanayileşmiş ülkeleridir. Sanayinin bu ülkelere dünyanın diğer bölgelerine kayması son dönemlerin öne çıkan özelliklerinden biridir. Diğer bir deyişle bu ülkelerde sanayi gelişmemekte, buna bağlı olarak gelir düzeyindeki değişimle ilintili olarak sanayinin yapısında da bir ilerleme olmamaktadır. Buna karşılık finans ve özellikle sanayiye bağlı hizmetler sektörü için bu türden bir mekansal kayma gözlenmemektedir. Böylece, bu ülkelerde gelir düzeyindeki farklılaşmalar hizmetler sektörünün bilgi yoğunluğuna yansımaktadır.

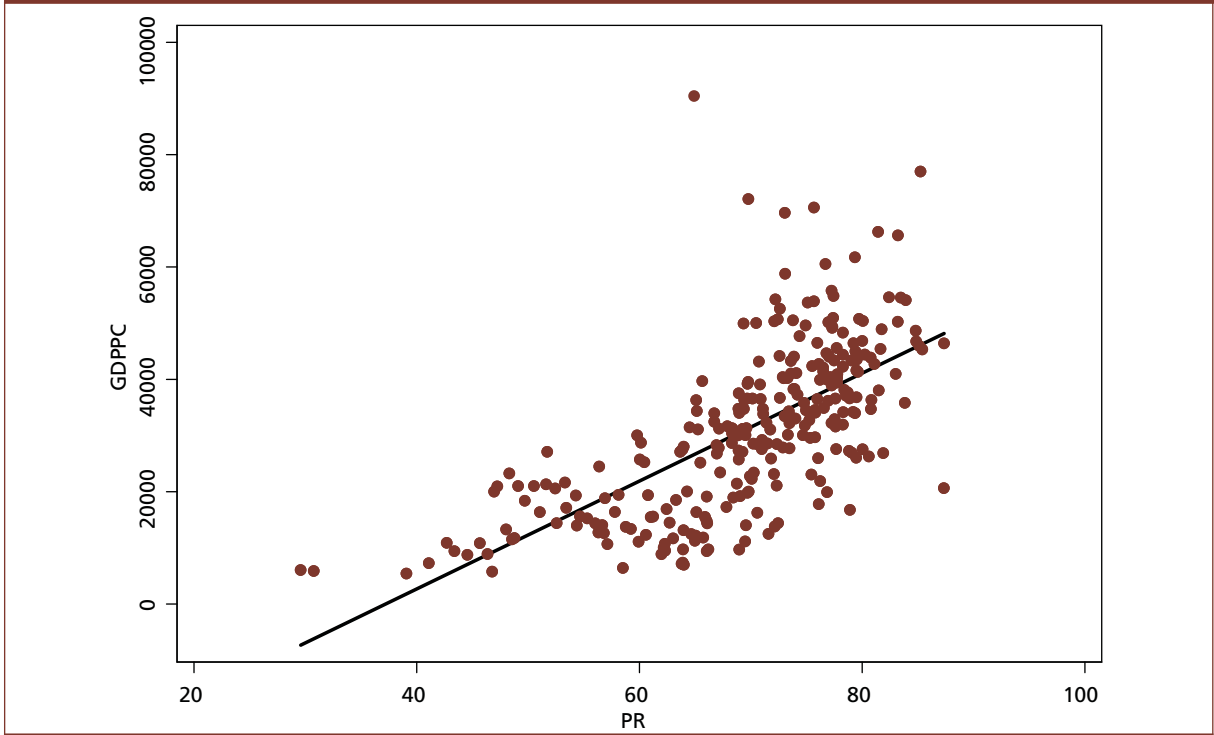
6 Bu grafiklerde değerlendirmeye alınan ülkelerin listesi EK-2 ve 3’te verilmiştir.

Şekil 2.5: Seçilmiş Ülkelerde Bölgesel Kişi Başına GSYH ile İşsizlik İlişkisi (2008)*



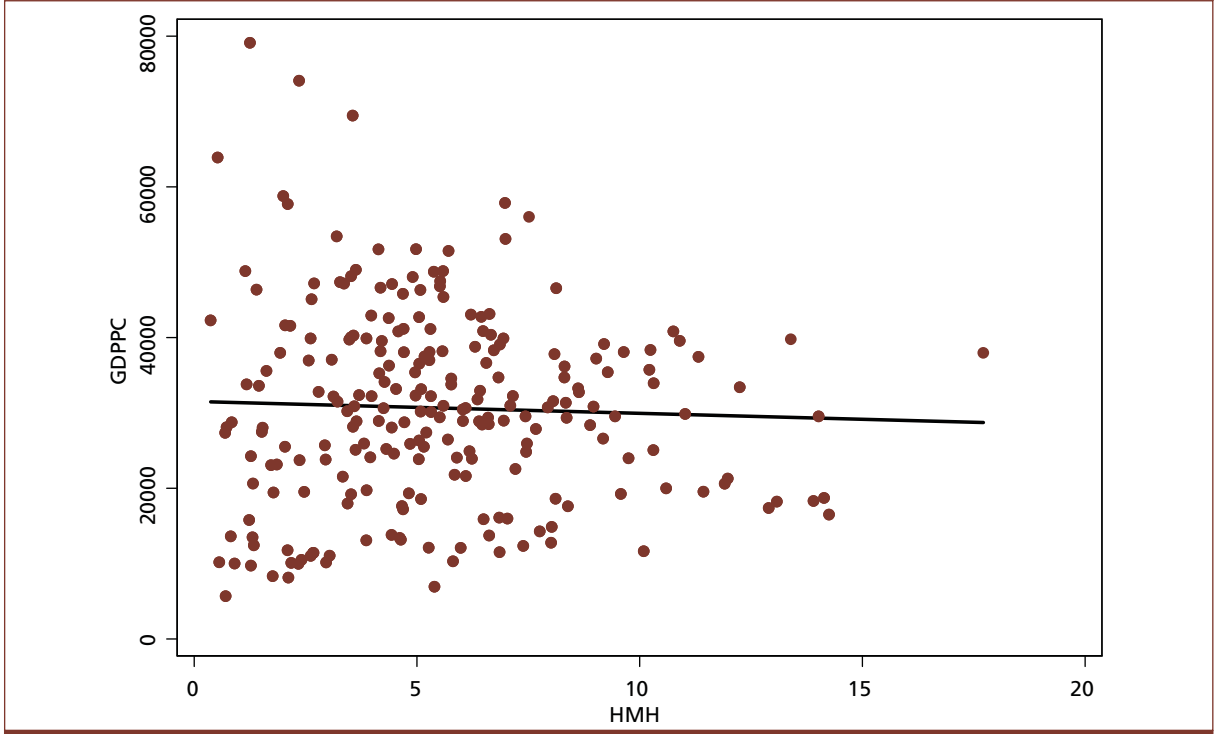
*) Norveç bölgeleri GDPPC: 2007, District Of Columbia (ABD) ve Campeche (Meksika) hariç
Kaynak: OECD Bölgesel Veri Tabanı (OECD Regional Database <http://stats.oecd.org/index.aspx>)

Şekil 2.6: Seçilmiş Ülkelerde Bölgesel Kişi Başına GSYH ile İşgücüne Katılım Oranı İlişkisi (2008)*



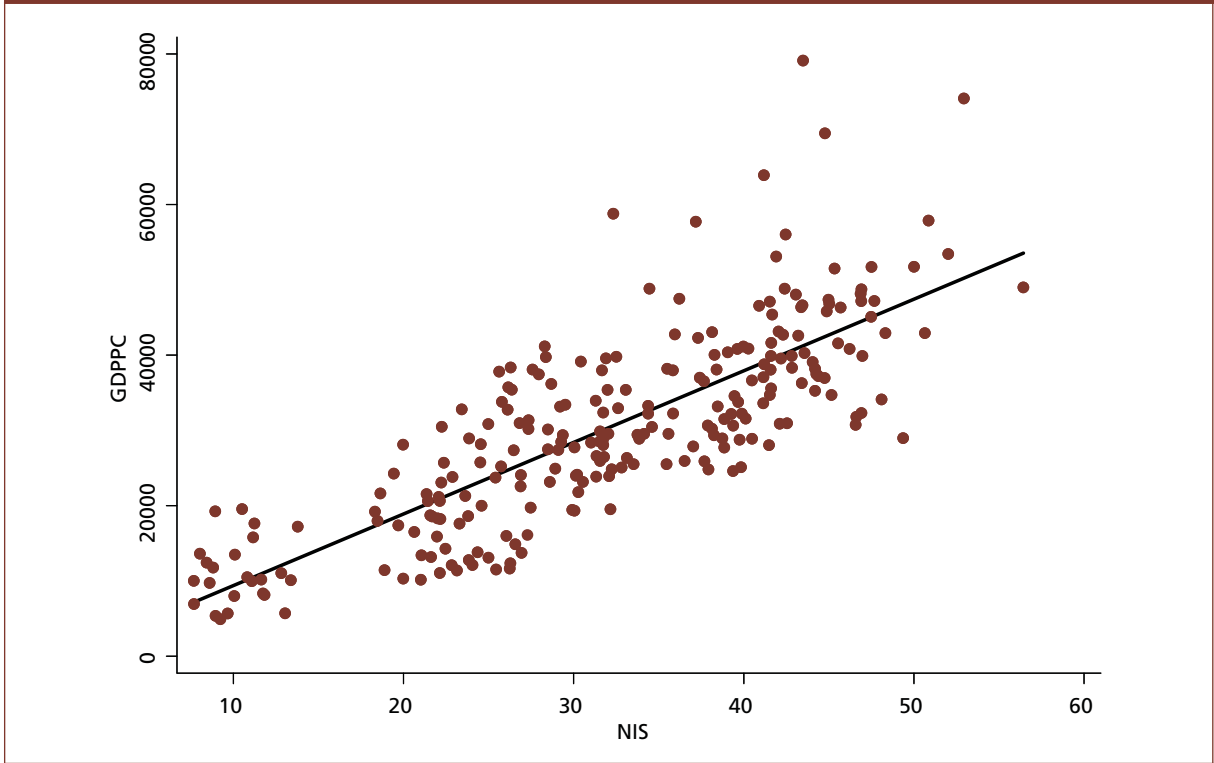
*) Norveç bölgeleri: 2007, District Of Columbia (ABD) ve Campeche (Meksika) hariç
Kaynak: OECD Bölgesel Veri Tabanı (OECD Regional Database <http://stats.oecd.org/index.aspx>)

Şekil 2.7: Seçilmiş Ülkelerde Bölgesel Kişi Başına GSYH ile Yüksek ve Orta Üst Teknoloji Grubundaki İmalat Sektörlerinin İstihdam Payı İlişkisi (2006)*



*) Türkiye bölgeleri GDPPC: 2007, District Of Columbia (ABD) hariç
Kaynak: OECD Bölgesel Veri Tabanı (OECD Regional Database <http://stats.oecd.org/index.aspx>)

Şekil 2.8: Seçilmiş Ülkelerde Bölgesel Kişi Başına GSYH ile Hizmetlerde Bilişim Yoğun Sektörlerin İstihdam Payı İlişkisi (2006) *



*) Türkiye bölgeleri GDPPC: 2007, District Of Columbia (ABD) hariç
Kaynak: OECD Bölgesel Veri Tabanı (OECD Regional Database <http://stats.oecd.org/index.aspx>)

2.3 BÖLGESEL BÜYÜME FARKLILIKLARI

Yukarıda yapılan bölgesel kişi başına gelir farklılıklarına ilişkin değerlendirmelerin benzerini bölgesel büyüme için de yapmak mümkündür. Ancak, bunun benzer bir değerlendirmenin bir başka gösterge ile tekrarının ötesinde bir anlamı vardır. Bu çalışmanın temel ilgi alanının Türkiye'deki bölgesel farklılıklar olduğu, Türkiye'nin öncelikli hedefleri arasında ekonomik büyümenin yer aldığı düşünülürse, Türkiye'de bölgesel büyüme farklılıklarının da değerlendirmesi ayrı bir anlam kazanmaktadır. Kişi başına gelir farklılıkları mevcut duruma ilişkin bir kesit analizi yapmayı sağlarken, bölgesel büyüme farklılıklarının kullanılması değerlendirmelere dinamik bir boyut kazandıracaktır.

Ülke düzeyinde olduğu gibi bölgesel düzeydeki büyüme oranları ekonominin genel durumuna göre yıldan yıla büyük farklılıklar gösterebilmektedir. Sadece Türkiye değerlendirilecek olsaydı, ekonominin en istikrarlı olduğu bir yıl seçmek bir ölçüde mümkün olabilirdi. Ancak, ele alınan bütün ülkeler için ortak bir istikrarlı yıl belirlemeye çalışmak pek gerçekçi bir yaklaşım olmaz. Bu nedenle, bir yıla ilişkin büyüme değerlerini kullanmak yerine kısa dönemli dalgalanmaların etkisini azaltmak amacıyla daha uzun bir döneme ilişkin ortalama yıllık büyüme oranlarını kullanmak daha doğru olacaktır. Kullanılan gösterge 1995-2004 (Türkiye için 1995-2001) ve 2004-2008 dönemleri için bölgesel GSYH ortalama yıllık büyüme oranlarıdır. Büyüme oranları hesaplanırken yerel para cinsinden sabit fiyatlarla bölgesel GSYH değerleri kullanılmıştır.

Tablo 2.5: Türkiye'de Bölgesel GSYH'nın Ortalama Yıllık Büyüme Oranı

Bölge Adı	Ortalama Yıllık Büyüme Oranı (%)	Sıra
1995-2001 dönemi (toplam bölge sayısı: 344)		
TRB2: Van, Muş, Bitlis, Hakkari	10.80	3
TR81: Zonguldak, Karabük, Bartın	10.36	4
TRC3: Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	10.07	5
TR63: Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	9.93	6
TR51: Ankara	9.92	7
TRA2: Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	9.84	8
TR90: Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	9.31	9
TR71: Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	9.24	10
TR10: İstanbul	9.18	11
TR42: Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	9.14	12
TR72: Kayseri, Sivas, Yozgat	8.92	13
TR61: Antalya, Isparta, Burdur	8.78	14
TRC2: Diyarbakır, Şanlıurfa	8.76	15
TRB1: Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	8.72	16
TR32: Aydın, Denizli, Muğla	8.71	17
TR21: Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	8.68	18
TRA1: Erzurum, Erzincan, Bayburt	8.67	19
TR52: Konya, Karaman	8.54	20
TR82: Kastamonu, Çankırı, Sinop	7.85	22
TR31: İzmir	7.76	24
TR33: Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	7.69	25
TR83: Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	7.25	30
TR41: Bursa, Eskişehir, Bilecik	6.81	37
TRC1: Gaziantep, Adıyaman, Kilis	6.67	39
TR62: Adana, Mersin	6.00	46
TR22: Balıkesir, Çanakkale	5.77	49

Tablo 2.5: Türkiye’de Bölgesel GSYH’nın Ortalama Yıllık Büyüme Oranı

Bölge Adı	Ortalama Yıllık Büyüme Oranı (%)	Sıra
2004-2008 dönemi (toplam bölge sayısı: 342)		
TRC3: Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	8.35	7
TR21: Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	7.40	12
TR90: Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	6.67	17
TR22: Balıkesir, Çanakkale	6.60	20
TR41: Bursa, Eskişehir, Bilecik	6.60	21
TR63: Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	6.59	22
TR42: Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	6.58	23
TR33: Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	6.34	24
TR51: Ankara	5.50	35
TR83: Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	5.31	39
TR10: İstanbul	5.11	45
TRB2: Van, Muş, Bitlis, Hakkari	5.01	51
TR72: Kayseri, Sivas, Yozgat	4.86	59
TR52: Konya, Karaman	4.86	60
TR61: Antalya, Isparta, Burdur	4.81	62
TR62: Adana, Mersin	4.78	64
TR71: Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	4.67	69
TRB1: Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	4.59	71
TRC1: Gaziantep, Adıyaman, Kilis	4.57	72
TR31: İzmir	4.33	82
TR32: Aydın, Denizli, Muğla	3.66	106
TRA1: Erzurum, Erzincan, Bayburt	3.16	136
TRA2: Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	2.49	174
TRC2: Diyarbakır, Şanlıurfa	2.32	187
TR81: Zonguldak, Karabük, Bartın	2.05	204
TR82: Kastamonu, Çankırı, Sinop	1.00	295

Kaynak: OECD verileri kullanılarak hesaplandı.

Tablo-2.5’te 1995-2001 ve 2004-2008 dönemlerinde Türkiye’de bölgesel ortalama yıllık GSYH büyüme oranları yer almaktadır. 1995-2001 döneminde en düşük büyümenin TR22: Balıkesir, Çanakkale bölgesinde, en yüksek büyüme oranının ise TRB2: Van, Muş, Bitlis, Hakkari bölgesinde gerçekleştiği görülmektedir. Diğer bölgelerdeki büyüme oranları ise en düşük değer olan yüzde 5.77 ile en yüksek değer olan yüzde 10.80 arasındaki yaklaşık 5 puanlık bir aralıkta dağılmaktadır. 2004-2008 döneminde ise en düşük büyüme oranı ile en yüksek büyüme oranı arasındaki fark 7.35 puana yükselmiştir. Bu dönemde en yüksek büyüme yüzde 8.35 ile TRC3: Mardin, Batman, Şırnak, Siirt bölgesinde, en düşük büyüme ise yüzde 1.00 ile TR82: Kastamonu, Çankırı, Sinop bölgesinde gerçekleşti. Her iki dönem için de büyüme oranları ile bölgesel gelir düzeyleri arasında genel bir ilişki kurmak mümkün görülmemektedir. Gelir düzeyi düşük olan bölgelerde yüksek oranda büyüyen bölgeler bulunmasına karşın 2004-2008 döneminde en düşük oranda büyüyen bölgeler arasında çoğunlukla ülkenin doğusunda yer alan bölgelerin yer aldığı görülmektedir. 1995-2001 döneminde ise tersi bir durum vardır. En hızlı büyüyen bölgeler arasında doğu bölgeleri öne çıkmaktadır. Büyüme performansı bakımından doğu ve batı bölgelerinin yer değiştirmesi ve en düşük büyüme oranı ile en yüksek büyüme oranı arasındaki farkın zaman içinde artması Türkiye’de bölgesel farklılıklar sorununun zaman içinde ağırlaştığına işaret etmektedir.

Tablo 2.6: 285 NUTS2 Düzeyinde Bölgesel GSYH'nın Ortalama Yıllık Büyüme Oranının En Yüksek Olduğu 20 Bölge

Ülke Adı	Bölge Adı	Ortalama Yıllık Büyüme Oranı (%)	Sıra
1995-2004 dönemi (toplam bölge sayısı: 344)			
Meksika	Campeche	17.97	1
Meksika	Tabasco	12.42	2
Türkiye	TRB2: Van, Muş, Bitlis, Hakkari	10.80	3
Türkiye	TR81: Zonguldak, Karabük, Bartın	10.36	4
Türkiye	TRC3: Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	10.07	5
Türkiye	TR63: Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	9.93	6
Türkiye	TR51: Ankara	9.92	7
Türkiye	TRA2: Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	9.84	8
Türkiye	TR90: Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	9.31	9
Türkiye	TR71: Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	9.24	10
Türkiye	TR10: İstanbul	9.18	11
Türkiye	TR42: Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	9.14	12
Türkiye	TR72: Kayseri, Sivas, Yozgat	8.92	13
Türkiye	TR61: Antalya, Isparta, Burdur	8.78	14
Türkiye	TRC2: Diyarbakır, Şanlıurfa	8.76	15
Türkiye	TRB1: Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	8.72	16
Türkiye	TR32: Aydın, Denizli, Muğla	8.71	17
Türkiye	TR21: Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	8.68	18
Türkiye	TRA1: Erzurum, Erzincan, Bayburt	8.67	19
Türkiye	TR52: Konya, Karaman	8.54	20
2004-2008 dönemi (toplam bölge sayısı: 342)			
Meksika	Tabasco	14.05	1
Meksika	Campeche	9.64	2
Kanada	Newfoundland And Labrador	9.23	3
Slovak Cumhuriyeti	Bratislav Kraj	9.00	4
Avusturalya	Western Australia	8.87	5
Kanada	Saskatchewan	8.43	6
Türkiye	TRC3: Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	8.35	7
Slovak Cumhuriyeti	Zapadne Slovensko	8.05	8
Kanada	Alberta	7.85	9
ABD	Wyoming	7.75	10
Slovak Cumhuriyeti	Stredne Slovensko	7.70	11
Türkiye	TR21: Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	7.40	12
Çek Cumhuriyeti	Praha	7.21	13
Polonya	Dolnoslaskie	6.82	14
Polonya	Mazowieckie	6.72	15
Slovak Cumhuriyeti	Vychodne Slovensko	6.67	16
Türkiye	TR90: Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	6.67	17
Meksika	Hidalgo	6.62	18
Avusturalya	Northern Territory (Nt)	6.62	19
Türkiye	TR22: Balıkesir, Çanakkale	6.60	20

Kaynak: OECD verileri kullanılarak hesaplandı.

1995-2001 döneminde doğu bölgelerinin daha yüksek oranlarda büyümesinin bir başka çarpıcı yanı daha vardır. Tablo-2.6'da görüldüğü gibi 31 ülkeden 344 bölge 1995-2004 dönemi ortalama büyüme oranları bakımından büyükten küçüğe sıralandığında ilk 20 bölgeden 18'i Türkiye'ye aittir. Çok sayıda doğu bölgesi bu liste içinde yer almaktadır. Buna karşılık 2004-2008 döneminde en hızlı büyüyen 20 bölge arasında ikisi

ülkenin doğusundan ikisi de batısından olmak üzere Türkiye’den sadece 4 bölge yer almaktadır. 1995-2004 dönemi için değerlendirilen 344 bölge içinde büyüme oranı bakımından Türkiye’nin bütün bölgeleri ilk 50 içinde yer alırken, 2004-2008 döneminde 342 bölge arasında Türkiye’den dört bölge büyüme performansı bakımından sıralamanın ikinci yarısına düşmüştür.

Tablo 2.7: 285 NUTS2 Düzeyinde Bölgesel GSYH’nın Ortalama Yıllık Büyüme Oranının En Düşük Olduğu 20 Bölge

Ülke Adı	Bölge Adı	Ortalama Yıllık Büyüme Oranı (%)	Sıra
1995-2004 dönemi (toplam bölge sayısı: 344)*			
Meksika	Chiapas	-2.22	1
Meksika	Colima	-0.96	2
Almanya	Berlin	-0.95	3
Meksika	Morelos	-0.80	4
Meksika	Puebla	0.03	5
İtalya	Valle D’Aosta	0.41	6
Japonya	Kinki	0.51	7
Çek Cumhuriyeti	Severozapad	0.61	8
İtalya	Abruzzo	0.70	9
Japonya	Hokkaido	0.71	10
Almanya	Schleswig-Holstein	0.83	11
Japonya	Tohoku	0.86	12
Japonya	Northern-Kanto, Koshin	0.87	13
Almanya	Saarland	0.87	14
Almanya	Nordrhein-Westfalen	0.97	15
Japonya	Chugoku	0.97	16
Japonya	Shikoku	1.01	17
Almanya	Niedersachsen	1.01	18
İtalya	Piemonte	1.02	19
Japonya	Hokuriku	1.03	20
2004-2008 dönemi (toplam bölge sayısı: 342)**			
ABD	Michigan	-1.53	1
Şili	Magallanes	-1.33	2
Japonya	Hokkaido	-1.30	3
Norveç	Hedmark Og Oppland	-0.45	4
İtalya	Calabria	-0.35	5
ABD	Ohio	-0.18	6
ABD	Indiana	-0.10	7
İtalya	Campania	-0.08	8
Meksika	Morelos	-0.05	9
Fransa	Franche-Comte	0.00	10
Macaristan	Eszak-Magyarorszag/Northern Hungary	0.01	11
Kanada	Ontario	0.08	12
ABD	Rhode Island	0.12	13
İtalya	Puglia	0.20	14
Kanada	Nova Scotia	0.20	15
Japonya	Shikoku	0.26	16
İtalya	Sardegna	0.29	17
Portekiz	Centro (P)	0.29	18
Kanada	Quebec	0.32	19
Fransa	Lorraine	0.34	20

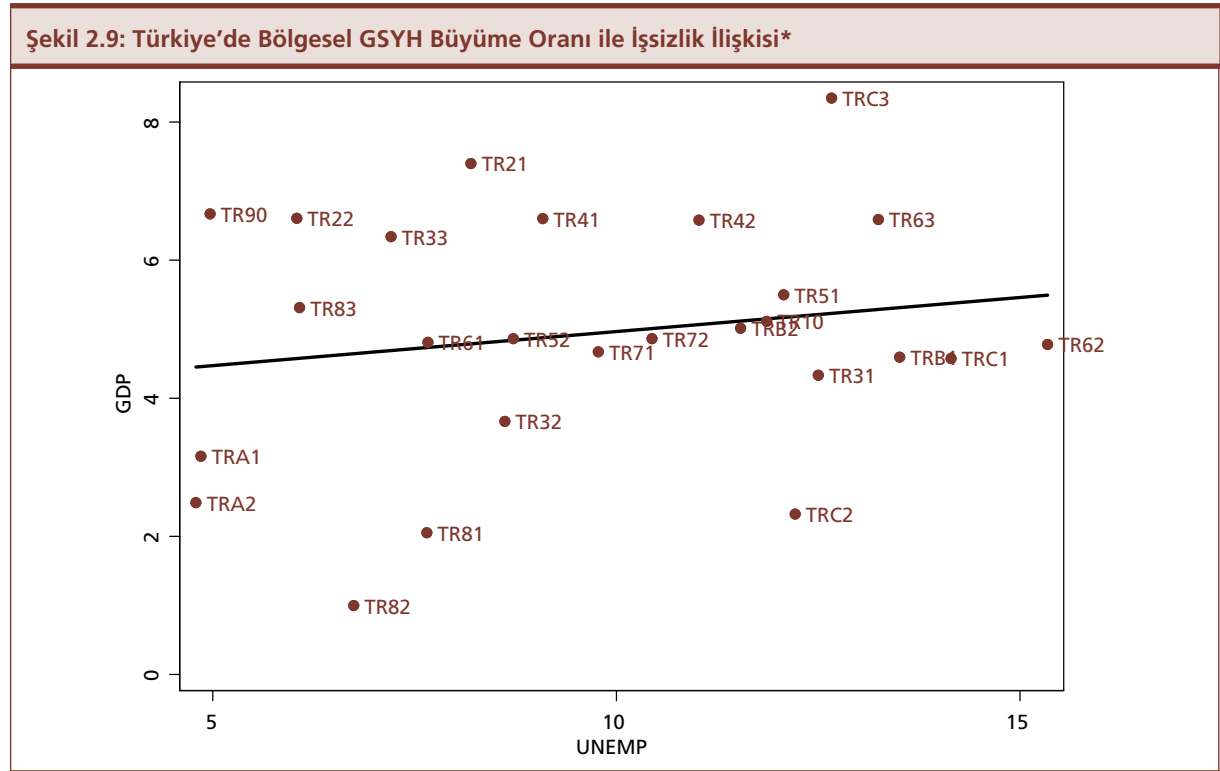
*) Şili 1996-2004 dönemi, Meksika 2003-2004 dönemi, Norveç 1997-2004 dönemi, Türkiye 1995-2001 dönemi

**) Japonya, Kuzey Kore ve Norveç 2004-2007

Kaynak: OECD verileri kullanılarak hesaplandı

Tablo-2.7’de ise her iki dönem için büyüme oranları en düşük olan 20 bölge gösterilmektedir. Bu tabloda ilk dikkati çeken, 1995-2004 döneminde en alt 20 bölge arasında dört Meksika bölgesinin başı çekmesidir. Aynı dönemde Tablo-2.6’da görüldüğü gibi en hızlı büyüyen ilk 20 bölge arasında da iki Meksika bölgesinin yer alması bu ülkedeki bölgesel farklılıkların gelişimi açısından dikkat çekicidir.⁷ 2004-2008 döneminde de en düşük büyümenin gerçekleştiği 20 bölge arasında Meksika’dan bir bölge yer almaktadır. En hızlı büyüyen ilk 20 bölge arasında da Meksika’dan üç bölgenin bulunması bu ülkede bölgesel farklılığın kalıcı bir biçimde derinleştiğine işaret etmektedir. En yavaş büyüyen bölgeler listesindeki bölgelerin büyük bir bölümü sanayileşmiş ülkeler grubuna aittir. Bu, temelde bu ülkelerdeki düşük büyüme oranlarının bölgelere yansımalarının bir sonucu olarak görülebilir.

Daha önce gösterilen bölgesel gelir farklılıkları ile işsizlik ve işgücüne katılım oranları arasındaki ilişkinin gelir düzeyi yerine büyüme oranları ele alındığında nasıl bir görünüm aldığı da incelemekte yarar vardır. Çünkü bu iki sosyal göstergenin bölgesel büyümeden nasıl etkilendiği bölgesel kalkınma politikalarının muhtemel sonuçlarını öngörmek bakımından önemlidir. Şekil-2.9’da Türkiye’de bölgesel ortalama büyüme ile işsizlik oranı arasındaki ilişki sergilenmektedir. Büyüme göstergesi ortalama değer olarak kullanıldığından işsizlik için 2004-2008 dönemi ve işgücüne katılım oranı için ise 2004-2010 dönemi yıllık ortalama değerleri alındı. Şekil-2.9’da elde edilen yukarıya doğru eğimli doğru Türkiye’de bölgelerde büyüme oranı yükseldikçe işsizliğin arttığını göstermektedir. İlk bakışta bu beklentilere ters gelebilir. Ekonomik büyüme ile yeni iş imkanlarının ortaya çıkması ilk akla gelen yorum olabilir. Bu değerlendirme ülke bütünü için bile son yıllardaki gözlemlerle tartışılmalı hale gelmiştir. Ancak, bir ülke içinde yer alan bölgelerde büyüme ile işsizlik arasındaki ilişkiden, büyüme ile yeni iş imkanlarının açılması yanında bir başka mekanizma da harekete geçmektedir: İç göç. Ekonomik olarak hızlı gelişen bir bölgenin işgücü arzı için daha yavaş gelişen bölgelere oranla bir çekim yaratması beklenebilir. Böylece hızlı büyüyen bölgelere doğru bir göç hareketinin ivme kazanması bölge içindeki ekonomik gelişmenin bu göç hareketi ile artan işgücü artışını karşılayamaması ve böylece bölge içinde işsizlik oranının yükselmesi gerçekleşebilir. Türkiye’de işgücü hareketliliğinin yüksek olduğu düşünülürse elde edilen bu sonuç pek şaşırtıcı değildir.

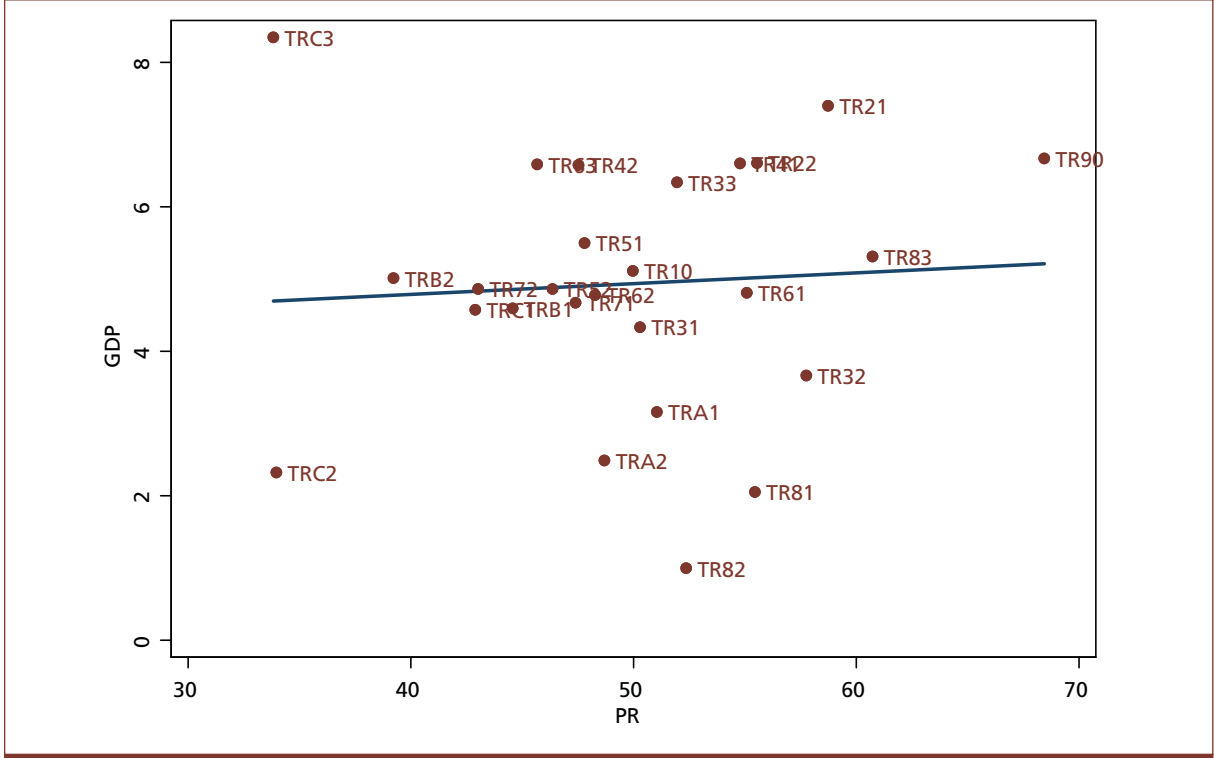


*) GDP: Ortalama yıllık büyüme 2004-2008; UNEMP: ortalama işsizlik oranı 2004-2010

Kaynak: OECD Bölgesel Veri Tabanı (OECD Regional Database <http://stats.oecd.org/index.aspx>)

7 Ancak, bu döneme ilişkin tabloda Meksika bölgeleri için sadece bir yıllık büyüme değerlerinin olduğunu hatırlatmakta yarar vardır.

Şekil 2.10: Türkiye’de Bölgesel GSYH Büyüme Oranı ile İşgücüne Katılım Oranı İlişkisi*

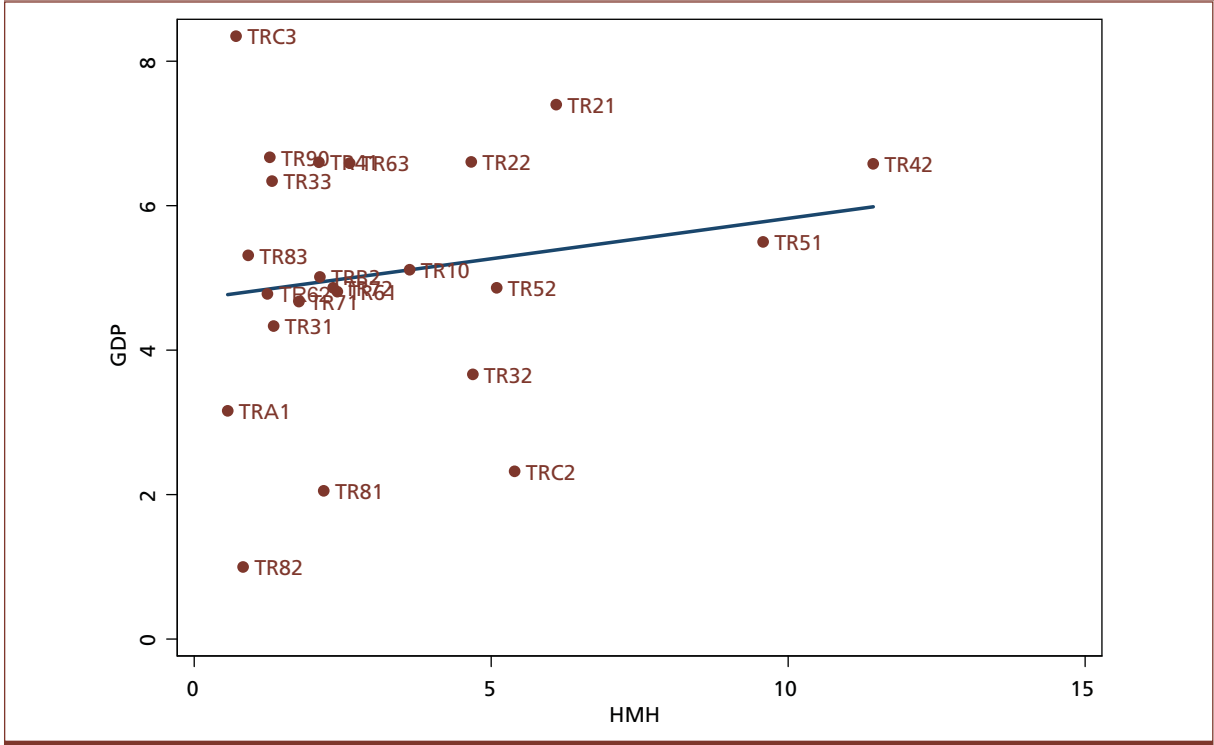


*) GDP: Ortalama yıllık büyüme 2004-2008; PR: ortalama işgücüne katılım oranı: 2004-2007
Kaynak: OECD Bölgesel Veri Tabanı (OECD Regional Database <http://stats.oecd.org/index.aspx>)

Şekil-2.10’da ortalama işgücüne katılım oranı ile ortalama büyüme arasındaki ilişki yer almaktadır. Elde edilen yukarıya doğru eğimli doğru ekonomik büyüme ile işgücüne katılım oranının arttığını göstermektedir. Büyüme oranının daha yüksek olduğu bölgelerde işgücüne katılım oranının daha yüksek olması beklenen bir durum olmasına rağmen bu ilişki doğruların eğimleri karşılaştırıldığında gelir düzeyi ile işgücüne katılım oranı arasındaki ilişki kadar kuvvetli görünmemektedir.

İşsizlik ve işgücüne katılım oranı ile bölgeler arası gelir düzeyi ve büyüme oranı farklılıkları arasında elde edilen ilişkiler bir arada değerlendirildiğinde, sosyal göstergeler üzerinde gelir düzeyinin daha belirgin ve doğrudan olduğu görülmektedir. Bu sonuçtan elde edilebilecek politika çıkarsaması ise bölgesel politikalarda öncelikli hedefin bölgeler arası büyüme hızı farklılıklarından çok, gelir düzeyi farklılıklarını gidermek olması gerektiğidir.

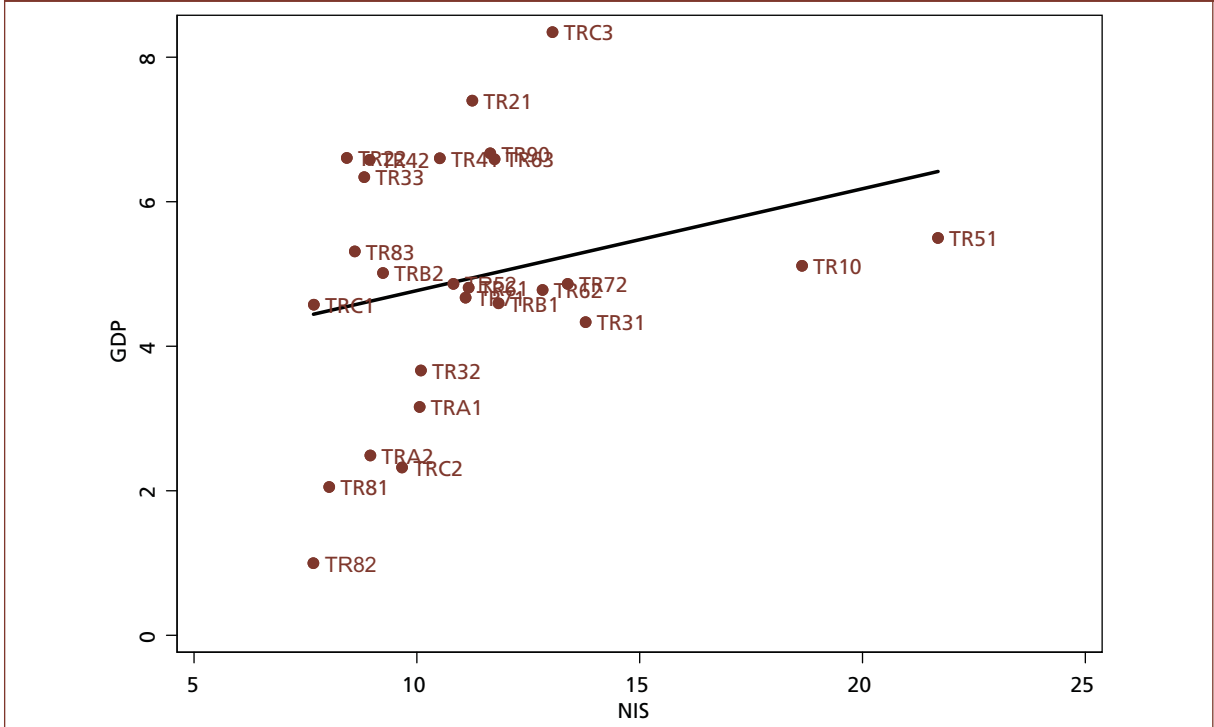
Şekil 2.11: Türkiye’de Bölgesel GSYH Büyüme Oranı ile Yüksek ile Orta Üst Teknoloji Grubundaki İmalat Sektörlerinin İstihdam Payı (HMH)*



*) GDP: Ortalama yıllık büyüme 2004-2008; HMH: 2006

Kaynak: OECD Bölgesel Veri Tabanı (OECD Regional Database <http://stats.oecd.org/index.aspx>)

Şekil 2.12: Türkiye’de Bölgesel GSYH Büyüme Oranı ile Yüksek ile Hizmetlerde Bilgi Yoğun Sektörlerin İstihdam Payı İlişkisi (NIS)*



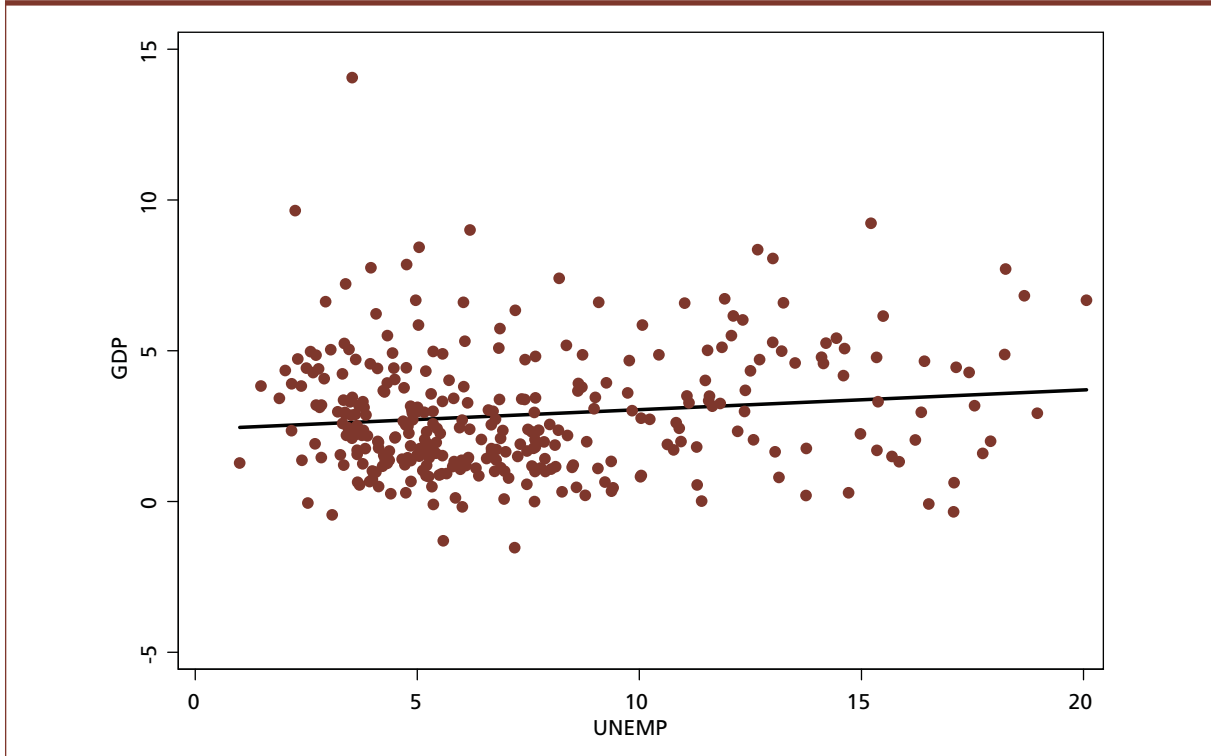
*) GDP: Ortalama yıllık büyüme 2004-2008; NIS: 2006

Kaynak: OECD Bölgesel Veri Tabanı (OECD Regional Database <http://stats.oecd.org/index.aspx>)

Mal ve hizmet üretiminde teknoloji ve bilgi yoğunluğu ile bölgeler arası gelir eşitsizlikleri arasında bulunan ilişkinin benzerine bölgeler arası büyüme farklılıkları değerlendirildiğinde de ulaşılmaktadır. Şekil-2.11'de bölgesel büyüme ile yüksek ve orta-üst teknoloji grubuna giren imalat sektörlerinin istihdam payı, Şekil-2.12'de ise bölgesel büyüme ile bölgenin hizmetler sektöründe bilgi yoğun faaliyetlerinin payı arasındaki ilişki gösterilmektedir. Her iki şekilde de elde edilen yukarıya eğimli doğru, ekonomik büyüme hızlandıkça bölge içinde mal ve hizmet üretiminde teknoloji ve bilgi düzeyinin yükseldiği sonucunu vermektedir.

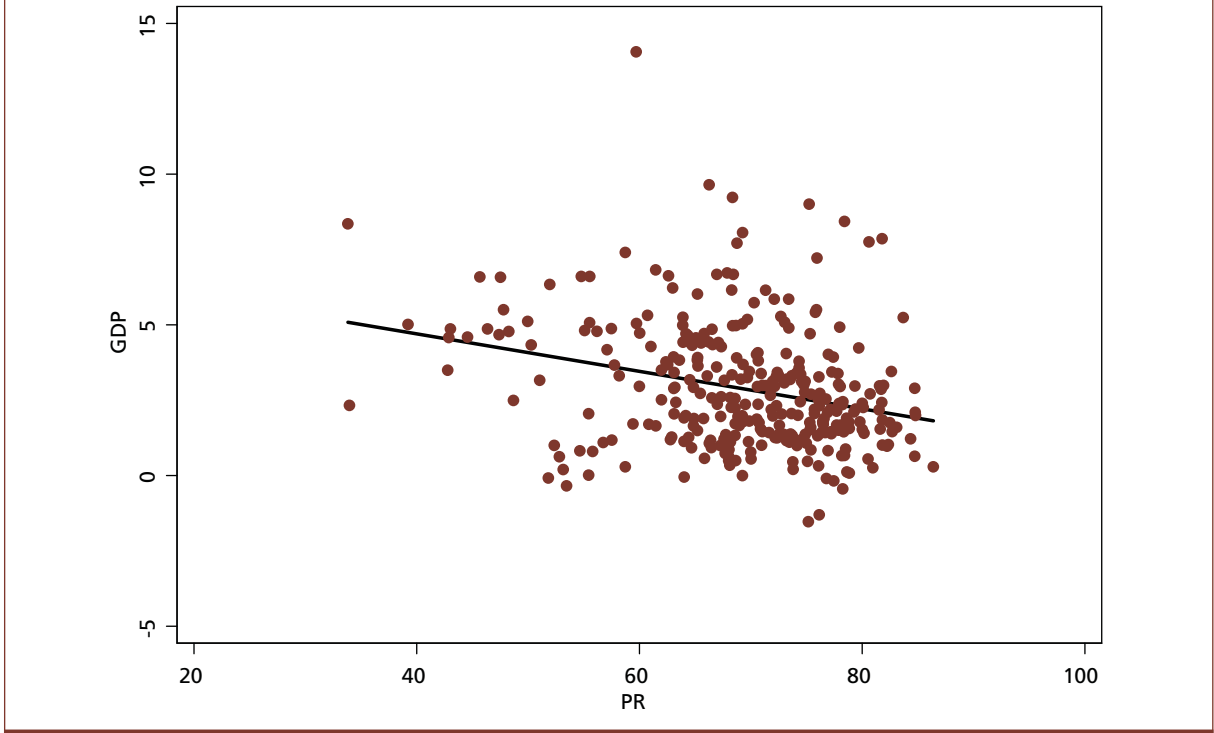
Şekil-2.13, 2.14, 2.15 ve 2.16'da seçilmiş ülkelerde (EK 2 ve EK 3'te belirtilmiştir) sırası ile işsizlik oranı, işgücüne katılım oranı, yüksek ve orta üst teknoloji grubuna giren imalat sektörlerinin istihdam payı ve hizmetler sektöründe bilgi yoğun faaliyetlerin payı ile bölgesel büyüme arasındaki ilişkiler yer almaktadır. İlk bakışta elde edilen sonuçların bölgesel gelir düzeyi kullanılarak elde edilen sonuçların tam tersi olduğu görülüyor. Böyle bir sonuç elde edilmesinin temel nedeni, değerlendirilen dört göstergenin gelişmiş ülkelerde daha iyi değerler (işsizlik oranı daha düşük, diğer oranlar ise daha yüksek) alması, bunun yanı sıra bu ülkelerde büyüme oranlarının daha düşük olmasıdır. Buna bağlı olarak zengin ülkelerin bölgelerinde de büyüme oranları düşük olmaktadır. Hatırlanacağı gibi en düşük oranda büyüyen 20 bölge arasında çoğunluğu gelişmiş ülke bölgeleri oluşturmaktaydı (Tablo-2.7). Böylece gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler bir arada ele alındığında, daha zengin ancak daha yavaş büyüyen ülke bölgeleri şekillerin dikey eksenine göre daha alt bölümlerinde yer almakta, buna karşılık işsizlik oranı dışındaki gösterge değerleri bakımından ise yatay eksenin daha sağ bölümlerine yer almaktadırlar. İşsizlik oranı için ise tersi durum geçerlidir. Ancak, bu yorum sadece ülkeler arasındaki düzey farklılıklarını ortaya koyar. Ele alınan göstergeler arasındaki ilişkinin yönü ve düzeyi yine de ülkeden ülkeye farklılıklar gösterebilir.

Şekil 2.13: Seçilmiş Ülkelerde Bölgesel GSYH Büyüme Oranı ile İşsizlik İlişkisi*



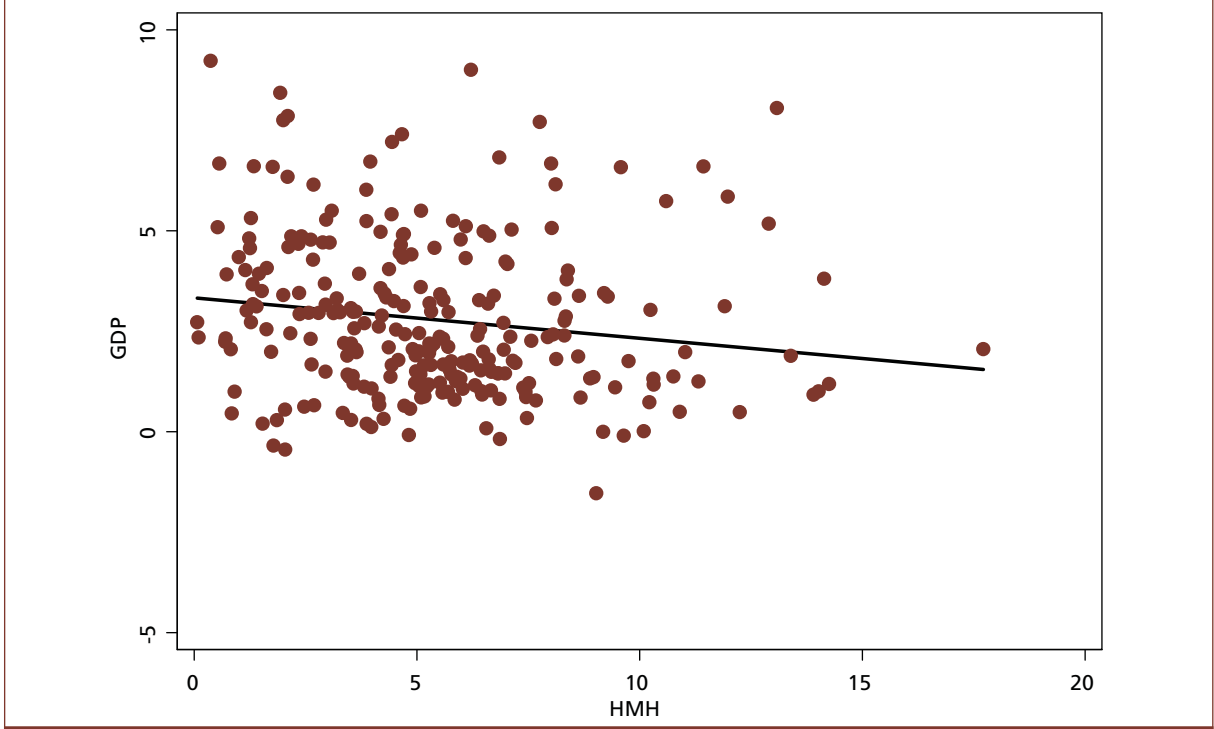
*) GDP: Ortalama yıllık büyüme 2004-2008; UNEMP: ortalama işsizlik oranı 2000-2010 (Türkiye 2004-2010)
Kaynak: OECD Bölgesel Veri Tabanı (OECD Regional Database <http://stats.oecd.org/index.aspx>)

Sekil 2.14: Seçilmiş Ülkelerde Bölgesel GSYH ile İşgücüne Katılım Oranı İşsizlik İlişkisi*



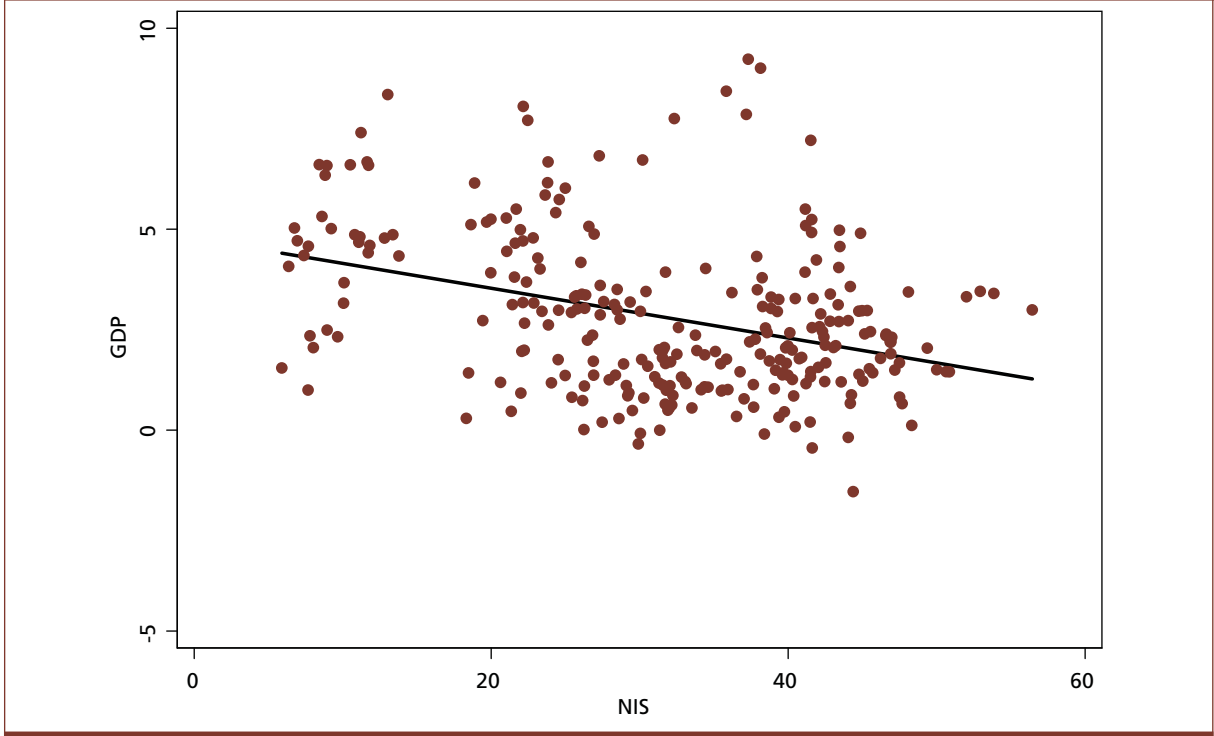
*) GDP: Ortalama yıllık büyüme 2004-2008; PR: İşgücüne katılım oranı 2000-2009 (Türkiye 2004-2007) Kaynak: OECD Bölgesel Veri Tabanı (OECD Regional Database <http://stats.oecd.org/index.aspx>)

Şekil 2.15: Seçilmiş Ülkelerde Bölgesel GSYH Büyüme Oranı ile Yüksek ile Orta Üst Teknoloji Grubundaki İmalat Sektörlerinin İstihdam Payı (HMH)*



*) GDP: Ortalama yıllık büyüme 2004-2008; HMH: 2006
Kaynak: OECD Bölgesel Veri Tabanı (OECD Regional Database <http://stats.oecd.org/index.aspx>)

Şekil 2.16: Seçilmiş Ülkelerde Bölgesel GSYH Büyüme Oranı ile Yüksek ile Hizmetlerde Bilişim Yoğun Sektörlerin İstihdam Payı İlişkisi (NIS)*



*) GDP: Ortalama yıllık büyüme 2004-2008; NIS: 2006
Regional Database <http://stats.oecd.org/index.aspx>

Yapılan değerlendirmeler Türkiye’de işsizlik oranı, işgücüne katılım oranı ile mal ve hizmet üretimindeki bölgeler arası farklılıklarda bölgesel büyüme hızından çok bölgesel gelir düzeyinin belirleyici olduğunu göstermektedir. Ancak, diğer ülkelerle bir arada ele alındığında Türkiye için elde edilen bu sonucu genellemek pek mümkün değildir. Sadece Türkiye değerlendirildiğinde elde edilen sonuçlar çeşitli ülkeler bir arada incelendiğinde çoğu durumda belirsizleşmektedir. Dolayısıyla, bölgesel farklılıkların dinamikleri için, en azından ele alınan göstergeler çerçevesinde, bütün ülkeler için geçerli genel sonuçlar çıkarmaya çalışmak yanıltıcı olabilir. Buna bağlı olarak bir ülkede bölgesel farklılıkları azaltma yönünde atılacak adımların tasarlanmasında ülkenin özgün koşullarının gözetilmesi gerektiğini vurgulamak kaçınılmazdır.

3. BÖLGESEL BÜYÜME, KALKINMA VE POLİTİKALAR

Bu bölümde iki alt bölüme yer verildi. 3.1. Bölüm’de bölgesel büyüme ve kalkınma yaklaşımlarındaki son gelişmelere ilişkin gözlemler kısa bir biçimde yer aldı. Bu yaklaşımlarla ilgili olarak vurgulanan ana noktalardan ilki mekanın, bölgesel ekonominin büyüme ve kalkınma yaklaşımı ile genel büyüme ve kalkınma yaklaşımında temel ayırıcı kavram olmasıdır. 3.1. Bölüm’de ayrıca, mekansal özellikleri temel alan bölgesel ekonomi ile ekonomik coğrafya, yeni ekonomik coğrafya teorileri ve kent ekonomisi ilişkisi de tartışılmaktadır. Diğeri ise, içsel büyüme teorilerinin bölgesel büyüme teorileri ile nasıl kesiştiğidir. Bu kesişmenin incelenmesi aynı zamanda yığın ekonomilerinin (agglomerations) ve kümelenmelerin (clusters) oluşumunun gerisindeki nedenleri de verir. Bu alt bölüm ayrıca kalkınmayı bölgesel düzeyde ele alır.

3.2. Bölüm ise, bölgesel politikaları ve araçları tanımayı hedeflemektedir. Bu alt bölümde bölgesel politikaların ne zaman uygulanmaya başladığı; bölgesel politikaların hedeflerinin neler olabileceği; politikaların gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından nasıl farklılaştığı; bölgesel sorunların niteliğinin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından zaman içinde değişip değişmediği konuları tartışılmıştır. Bu konulara ek olarak bölgesel politikalarda ilk dönemlerde kullanılan planlı yaklaşım ve daha sonra kurumsal yaklaşım konuları tartışılan başlıca konular olmuştur.

3.1 BÖLGESEL BÜYÜME VE KALKINMA

Büyüme: Mekan ayırıcı kavram

İktisat teorisi ülkelerin büyüme ve kalkınma sorunlarının incelenmesi konusunda çok geniş bir literatüre sahiptir. Ancak, bu literatür doğrudan bölgesel büyüme ve kalkınmanın bir literatürü olarak değerlendirilemez. Bölgesel büyüme ve kalkınma kavramları bu literatürde yer alan yaklaşım ve modellerden önemli ölçüde yararlanmış ve yararlanmayı sürdürmektedir. Büyüme ve kalkınma literatürü ile bölgesel büyüme ve kalkınma literatürü arasındaki ayırıcı “eşik” mekan kavramıdır. Hoover ve Giarratani (1999: Bölüm 1) “... bölgesel ekonominin, içinde ekonomik sistemlerin mekansal karakterinin anlaşılabilceği bir çerçeveyi temsil ettiğini” söyler. Mekan kavramını dikkate aldığımızda ise bölgesel ekonomi ile ekonomik coğrafya ve yeni ekonomik coğrafya teorileri ile kent ekonomisi konularının ilgili literatürle bağlantısı kurulmaktadır.⁸

Sınırları çok geniş olan bölgesel ekonomi, büyüme ve kalkınma kavramlarını anlamak, bölgesel büyüme ve kalkınma süreci ile bu süreçte ne tür kurumsal yapıların ve politikaların etkili olabileceğini anlamamız açısından önemlidir. Bölgesel ekonomi disiplinlerarası bir özellik taşır. İçinde ekonomi, politik bilimler, sosyal bilimler ve planlamanın yer aldığı ortak bir alanda araştırma soruları tanımlanır ve cevapları aranır. Ancak, burada kritik nokta bölge ekonomisinin mekan kavramını da içermesidir. Mekan kavramı bir yönüyle planlamanın temel soru alanını oluşturur. Ancak mekan, özellikle iktisadi sonuçları olan bir kavramdır. Yığın ekonomileri, kümelenmelerin yarattığı faydalar, mekan kavramının iktisadi nasıl etkilediği ile ilgili bir fikir verir.

Büyüme: İçsel büyüme teorileri bölgesel ekonomi teorileri ile nasıl kesişiyor?

Fujita ve Thisse (2002: 19) ekonomik coğrafya ile modern iktisat biliminin endüstriyel organizasyon ve kent ekonomisi ile yeni büyüme ve kalkınma teorileri arasında güçlü bağlar olduğunu öne sürmektedir. Fujita ve Thisse (2002: 19) ayrıca “özellikle, *tekelci rekabet, artan getiri ve yayılım (spillovers) [konularını kullanarak] ekonomik coğrafya ve içsel büyüme teorileri ile aynı çerçeveyi paylaştığını*” söylemektedir. Burada yazarlar iki alan arasındaki “karşılıklı olarak birbirinden beslenmeye” (crossfertilization) vurgu yaparak bölgesel büyüme konusunun henüz çok genç olmasına rağmen yeni ve umut veren bir alan olduğunu belirtiyorlar.

⁸ Bölgesel ekonomi ve yeni coğrafya ekonomileri arasındaki bağlantı için bkz. Behrens and Thisse (2007).

Büyüme teorilerinin gelişiminde ilk aşamada neoklasik yaklaşımdan, dolayısıyla Solow (1956) ve Swan'ın (1956) katkılarından söz etmek gerekir. 1980'li yıllarda ise Romer (1986 ve 1990) ve Lucas'ın (1988) katkıları ile ortaya çıkan içsel büyüme teorilerinden söz edebilir. İçsel büyüme teorilerinin neoklasik yaklaşımdan farkı sabit getiri varsayımının yerine artan getiri varsayımının dikkate alınmasıydı. Artan getirinin kaynağında bilgi ve teknoloji yer alıyordu. Bu yaklaşımın, artan getirinin iktisadi modellerde mekan kavramı ile birlikte ele alınması Paul Krugman tarafından gerçekleştirildi: Krugman (1991a) kurduğu iki sektörlü modelle artan getiri kavramı ile mekan kavramını birlikte ele alarak inceledi. Bu çalışma bölgesel ekonomi ve ekonomik coğrafya teorilerinin gelişimi açısından önemli bir katkı yaptı. Bu yaklaşımda Paul Krugman tarafından dikkate alınan dışsallık kavramı Marshall'a (1890: 1920, Bölüm 10) dayanmaktadır. Artan getirinin kaynağı Alfred Marshall tarafından açıklanmış olan pozitif dışsallıklardır.⁹ Pozitif dışsallıklar içsel büyüme teorilerindeki bilgi ve teknoloji tarafından yaratılmaktadır. Paul Krugman'ın bu katkısı aynı zamanda Yeni Coğrafya Teorileri'nin de temelini oluşturur.¹⁰ Bir bölgede yığın ekonomisi (agglomeration) oluşumu ya da sanayinin neden bir bölgede yerleşmeyi seçtiği, o bölgeyi cazip kılan bazı avantajlarla açıklanır. Paul Krugman, Alfred Marshall'a dayanarak bu avantajları yaratan üç temel faktörden söz etmektedir. Bunlar (Krugman, 1991b: 36-37): kalifiye ve yeterli işgücü, uygun maliyetli üretim girdileri ve bugün teknolojik yayılım (technological spillovers) olarak da tanımlanan bilgi akışıdır. Şüphesiz bunlar pozitif dışsallıklardır. Bir bölgede sanayinin yatırım yapma isteğini azaltan faktörler de vardır. Krugman (1999: 91) bir mekanda yoğunlaşmayı çeken güçler kadar iten güçleri de tanımlamaktadır.¹¹ Yoğunlaşmanın olduğu bir mekanda daha fazla insan yaşamaya başlayacaktır. Bu da toprak talebini ve dolayısıyla kiralari yükseltecektir. Bu durum bir süre sonra cazip bir bölgede ters etki yaratabilir ve yatırımcılar o bölgeden uzaklaşmak isteyebilirler. Bu taşınamaz ya da ticareti yapılamaz bir faktör için gerçekleşen sonuçtur. Aynı durum diğer üretim faktörleri için de, işgücü ve ara mallar için de geçerli olabilir. Bu durumlar, sanayinin bir bölgeyi seçmemesi ya da uzaklaşması için gerekli nedenleri oluşturur. Pozitif dışsallıkların belli bir mekana bağlı olarak tanımlanması ve modellenmesi yaklaşımı kentsel ekonomi literatüründeki gelişmelerle de zenginleşmiştir.¹²

Kentsel ekonomideki gelişmeler de aslında yukarıda söz edilen Alfred Marshall'ın söz ettiği bilgi yayılımının (knowledge spillovers) etkisi ile ilgilidir. Gleaser, Kallal, Scheinkman ve Shleifer (1992), burada iki tür dışsallığa dikkat çekiyor. Birincisi, "Marshall-Arrow-Romer (MAR) dışsallığı" (The Marshall-Arrow-Romer (MAR) externality) olarak adlandırılmaktadır. Marshall (1890/1920) tarafından tanımlanan firma ve sanayi arasındaki bilgi yayılımı daha sonra Arrow (1962) tarafından formüle edilmiş ve son aşamada Romer (1986) katkıda bulunmuştur. (Gleaser ve diğerleri, 1992). MAR Dışsallığı ile ilgili iyi bir örnek olarak Silikon Vadisi'nde üretilen bilgisayar çipi gösterilebilir.¹³ Silikon Vadisi'nde çip üretiminde sanayi casusluğu, taklit ve çok yüksek düzeyde kalifiye işgücünün firmalar arasında hızlı hareketiyle fikirler komşu firmalar arasında hızla yayılıyordu (Gleaser ve diğerleri, 1992).

Roberts ve Setterfield (2010: 431) bu kavramların geçerli olduğu "yeni ekonomi" literatürünün daha çok ampirik yanının ağır bastığını, coğrafi mekan büyüme teorileri içine alma teorik girişiminin ise Martin ve Ottaviano (1999) tarafından yapıldığını belirtiyorlar. Yazarlar, bu literatürün daha çok Amerika Birleşik Devletleri'ndeki akademik dünya tarafından yönlendirildiğini dile getirmektedirler. Bir diğer gözlemleri de ABD literatürün bölgesel büyümeye odaklanması; Avrupa Birliği'ndeki araştırmacıların ise, Eurostat's REGIO

9 Artan getiri: Üretim sürecinde bir birim faktör kullanıldığında üretilen miktarın (çıktının) bir birimden fazla olması durumudur. Dışsallık: Fiyatlar sistemine dayanarak verilen tüketim ve üretim kararlarının, bu kararları veren birimler dışındaki ekonomik birimler üzerindeki dolaylı etkileridir (Laffont, 2008). Bu etkiler ekonomik birimlerin faydasını ya da kârını olumlu biçimde etkiliyorsa buna pozitif; kâr ya da faydayı azaltan yönde ise negatif dışsallık denir.

10 Bu konuda daha fazla bilgi için bkz. Fujita ve Thisse (2002: Bölüm 9) ve Capello ve Nijkamp (2009: 5).

11 Çeken güçler "centripetal forces" ve iten güçler "centrifugal forces" karşılığında kullanılmıştır. Bu kavramlar için bkz. Krugman (1999).

12 Roberts ve Setterfield (2010: 431) Gleaser (2000)'nin kent ve bölge ekonomisinde yeni ekonomiyi tanımladığını; ayrıca, kent ekonomisinin bilgi yayılımını (knowledge spillovers) en doğal biçimde sağladığına ilişkin değerlendirmesine yer vermektedirler. McCann ve van Oort (2009: 20) bu çerçevede Marshall-Arrow-Romer (MAR) externalities kavramına dikkat çekmektedirler. Bilgi yayılımı ve dolayısıyla MAR konusundaki tartışma için Glaeser, Kallal, Scheinkman ve Shleifer (1992) tarafından hazırlanan "Kentlerde Büyüme" başlıklı makaleye de bakılabilir.

13 Arthur (1989)'dan aktaran Gleaser ve diğerleri (1992).

veri tabanının kullanımı ile daha çok bölgesel farklılıkların giderilmesi üzerine yoğunlaşmalarıdır (Roberts ve Setterfield, 2010: 431).

Bölgesel büyümeyi harekete geçiren faktörler

Mekansal modellerin azlığına rağmen içsel büyüme modellerinin kentsel ve bölgesel düzeyde şimdiden önemli politika etkileri olduğu yine Roberts ve Setterfield (2010: 431) tarafından belirtilmektedir. Aslında bir sonraki alt bölümde tartışmalardan izlenebileceği gibi, bölgesel politikalar konusundaki yaklaşımın değişmesi (paradigma kayması) bu durumu yansıtmaktadır. Yazarlar, örnek olarak İngiltere’de uygulanan ve kısmen içsel büyüme teorilerinden ilham alan yeni bölgesel politikaları göstermektedirler. Bu politikalar yerel verimlilik büyümesinin beş anahtar yönlendiricisini beceri, yatırım, yenilik, girişim ve rekabet olarak tanımlamaktadır.¹⁴ Ayrıca, bu yaklaşımda üniversitelerin ve diğer araştırma kurumlarının yerel büyüme için bir katalizör gibi davranabileceği de zımni bir varsayımdır. Bu varsayım da “yeni ekonomi”nin “bilgi yayılımı coğrafi olarak sınırlanır” ve dolayısıyla “bu [o bölgede] verimlilik büyümesine ve buradan da bölgesel büyümeye yol açar” argümanı ile uyumludur (Roberts ve Setterfield, 2010: 431).¹⁵ Nitekim OECD ülkelerinde bölgesel büyümeyi birçok ülkenin verisini kullanarak karşılaştırmalı olarak inceleyen bir çalışmada hızlı büyüyen bölgelerin ortak özelliklerinden/bileşenlerinden biri de (çalışan başına ortalama katma değer olarak hesaplanan) yüksek bölgesel büyümenin verimlilikteki iyileşmeler ile ilişkili olduğu gösterilmektedir (Şekil-3.1).

Bölgesel politikaları tartışmaya başlamadan önce aşağıda yer alan bölgesel büyümeyi harekete geçiren ana faktöre bir göz atmak yerinde olacaktır. Bu faktörler, bölgesel büyümenin bileşenleri olarak Şekil-3.1’de verilmiştir. Bölgesel büyümenin hızlanmasını etkileyen faktörlerden ilki, ulusal büyüme ile bölgesel büyüme arasındaki karşılıklı ilişkidir. Ulusal faktörler bölgesel büyüme için gerekli olmakla birlikte yeterli değildir. Bunun için verimliliğe, işgücü ile ilgili göstergelerin bölgesel büyümeyi teşvik edecek biçimde olmasına (işgücü talebi ve arzının eşzamanlı artması) ve nüfusun yüksek büyüme hızına ihtiyaç vardır (OECD, 2009b: 17-18). Aynı faktörlerin ters yönde gelişmesi yavaş büyümeye yol açmaktadır. Ayrıca istihdam ve nüfus ile ilgili faktörlerin birlikte hareketi de bölgesel performansın daha kırılğan bir yapı göstermesine neden olmaktadır (Şekil-3.1, OECD, 2009b: 17-18). Burada, bölgelerin kendi varlıkları ve kaynaklarına ilişkin aşağıdaki yapılan değerlendirme, bölgesel politikaların önceliklerini görmek açısından ipuçları vermektedir:

“Bütün bölgelerde büyüme için fırsatlar vardır ve ulusal hükümetler bu nedenle büyümeyi teşvik etmelidir. Daha fazla büyüme, ulusal hükümetlerin desteğine bağlı olarak değil, bölgeler kendi varlıklarını ve kaynaklarını harekete geçirebildikleri zaman olur. Ekonomik olarak geri kalmış bölgelerde bile büyümeyi hızlandırmak, başka bölgelerdeki büyümeyi engellemeden ulusal gelire katkıda bulunduğu sürece ulusal hükümetlerin ilgi alanı içinde kalır. (OECD, 2009b: 17)”

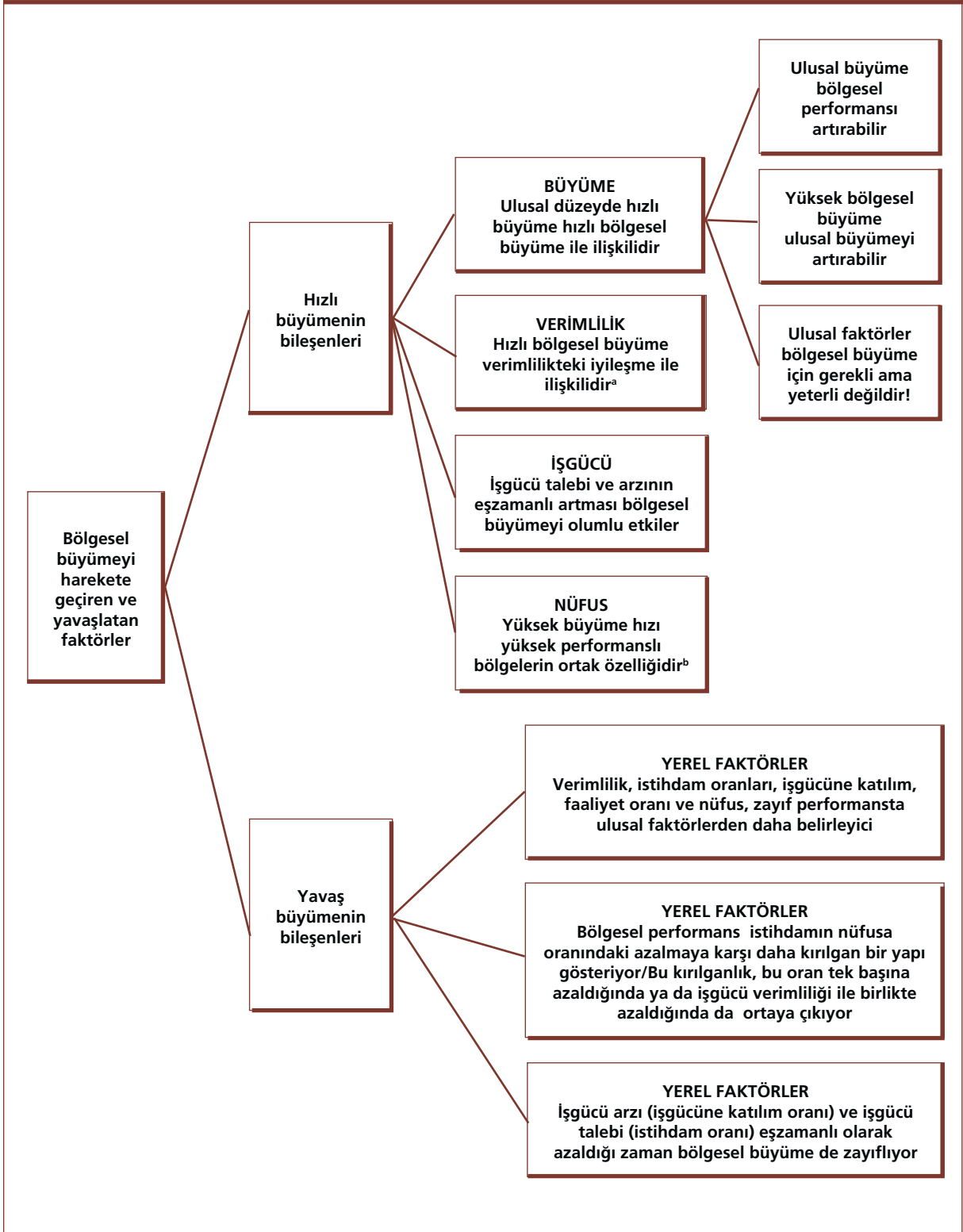
3.2 BÖLGESEL POLİTİKALAR

Bölgesel politikalar, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin gündemine yaygın olarak son yüzyılın ikinci yarısından itibaren girdi. Aslında, Amerika Birleşik Devletleri’nde 1933 yılındaki “Tennessee Vadisi Yetki Yasası’na” (Tennessee Valley Authority Act-1933) kadar uzanan ilk uygulamayı dikkate alırsak, bu tarihi daha da eskiye dayandırmak mümkündür. Ancak, bölgesel politikaların sistematik biçimde uygulanması 1950 sonrasında olur. Bölgesel politikalar farklı amaçlar için zaman içinde değişen farklı araçların kullanılması ile şekillenmiştir. Bölgesel politika uygulama ihtiyacı bölgesel büyümeyi hızlandırmak, bölgesel eşitsizlikleri gidermek ya da belli bir bölgedeki etkinliği artırarak ülke büyümesine katkı sağlamak gibi temel amaçlar sonucunda doğar. Bu politikalardan hangisine odaklanılacağı ülkelerin önceliklerine bağlıdır.

¹⁴ HM Treasury (2001)’den aktaran Roberts ve Setterfield (2010: 431).

¹⁵ Bölgesel kalkınma teorilerinde bölgesel fiziksel olmayan faktörlerin önemine değinen ve bilgi yaratılmasında (knowledge creation) mekanın aktif rolüne vurgu yapan bir diğer çalışmaya örnek olarak bkz. Capello ve Nijkamp (2009: 4).

Şekil 3.1: Bölgesel Büyüme Etkileyen Faktörler



Kaynak: OECD (2009a: 15-16)'da yer alan "What are the main components of regional growth" başlıklı bölümdeki bilgiler kullanılarak hazırlanmıştır.

a) Verimlilik çalışan başına ortalama katma değer olarak dikkate alınmaktadır.

b) Bu değerlendirmelerin OECD ülkeleri için yapıldığı ve dolayısıyla yaşlı nüfusa sahip olan bu ülkelerde bölgelerin nüfus kaybının önemli bir dezavantaj yarattığını unutmamak gerekir.

Bölgesel gelişmişlik farklarını gidermek genellikle politikacıların daha fazla tercih ettikleri politika olmasına karşın dışa açılma ile birlikte ülke rekabeti ön plana çıkmakta ve politikacıların ilgisi birden ülke düzeyinde büyüme önceliğine dönmektedir.¹⁶ Bölgesel politikalar sonuçları bakımından ise ülkeden ülkeye farklılık gösterir. Boldrin ve Canova (2001), Avrupa Birliği'nde bölgesel ve yapısal politikaların daha çok yeniden dağılıma yol açtığını ve bölgesel büyüme üzerindeki etkilerinin sınırlı olduğunu belirtmektedir.

Bölgesel politikaların kapsamı ve araçları bu politikaların yaygın biçimde kullanılmaya başlandığı 1950'li yıllardan bu yana önemli değişiklikler geçirmiştir. Başlangıçta sadece gelişmemiş bölgeler ya da sanayi yapısı gerileyen bölgeler bölgesel politikaların hedefindeyken bugün bölgesel politikalar bütün bölgeleri dikkate almaktadır. Kurumsal olarak bölgesel politika yaklaşımında ise politikaların yukarıdan aşağıya mı (top-down) yoksa aşağıdan yukarıya mı tasarlanacağı (bottom-up) en çok tartışılan konuların başında gelmektedir. Bölgesel kalkınma araçlarında ise en fazla dikkat çeken yapı bölgesel kalkınma ajanslarıdır. 1950'li ve 1960'lı yıllarda kalkınma ajansları Batı Avrupa'da bölgesel politikaların önemli bir parçası olmuş, daha sonra bu yaklaşım Orta ve Doğu Avrupa'da da sanayinin yeniden yapılanması çerçevesinde ilgi görmüştür (Halkier ve diğerleri, 1998: 14). Bölgesel politikalarda önemli gelişmelerin olduğu 1950 sonrası dönem, aynı zamanda genel olarak dünyada güçlü bir büyüme, mali genişleme ve düşük işsizliğin olduğu bir dönemdir (OECD, 2010a:11). Bu gelişmelere paralel biçimde 1950'li yıllar kalkınma teorisinin gelişmesi açısından da önemli bir milattir. Bölgesel gelişme teorileri ve politika uygulamaları da bu teorisinin gelişimi ile eşzamanlı bir şekilde yürümüştür.

3.2. Bölüm'de üç konu tartışılmıştır: Birincisi gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki politikaların uygulanması açısından farklılıklardır. Her iki ülke grubu arasında ekonomik, sosyal ve altyapı bakımından farklılıklar bölgesel politikaların tasarımını etkilemektedir. Bu yapısal farklılıklar, bölgesel ve makro politikaların karşılıklı etkileşimi, aşağıda 3.2.1. Bölüm'de tartışılmıştır. İkincisi, bölgesel politikalara kurumsal yaklaşımdır. Kalkınma politikalarında, 1950 sonrası planlı yaklaşımın kabul gördüğü dönemle, 1980 sonrası liberal politikaların ağırlık kazandığı ve küreselleşmenin hızlandığı dönemde, politikalara yaklaşım farklılaşmıştır: Politikaların yukarıdan aşağıya mı (top-down) yoksa aşağıdan yukarıya mı tasarlanacağı (bottom-up) kalkınma politikalarındaki eğilimlerle de şekillenmiştir. Şüphesiz her iki yaklaşım da, bölgesel politikaların kurumsal araçlarını oluştururken planlı ve liberal eğilimlerin ağır bastığı her iki dönemde belli derecelerde uygulamaya konu olmuştur. Bu tartışmalar 3.2.2. Bölüm'de yer almıştır. Üçüncüsü, bu politika değişimleri sonucunda bölgesel politikalara yaklaşımdaki değişimdir (ya da paradigma kaymasıdır). Bölgesel politikalara yaklaşımda paradigma kayması ise 3.2.3 Bölüm'de yer almıştır.

3.2.1 BÖLGESEL POLİTİKALAR NASIL FARKLI LAŞIYOR?

Bölgesel düzeyde etkili olan politikalar dolaylı ve dolaysız politikalar olarak ikiye ayrılabilir: Bölgesel düzeyde dolaysız politikalar doğrudan bölgeye yönelik olarak tasarlanırlar. Dolaylı politikalar ise ülke düzeyindeki makro politikaların bölgeler üzerindeki dolaylı etkilerini temsil ederler (Doğruel, 2006: 168-170). Bu ikili ayrıma ek olarak bölgesel ve küresel entegrasyonun son yirmi yılda ortaya çıkan etkilerini de dikkate almak gerekir. Bu tür etkiler ise bölgesel düzeyde etki yaratan uluslararası politikalar olarak adlandırılabilir (Doğruel, 2006: 168-170). Bu çalışmada, ağırlıklı olarak dolaysız politikaların yapısı ve araçlarının tartışılması hedeflendi. Ancak, politikalar birbirinden çok kolay soyutlanamazlar. Bölgesel politikaları tartışırken ulusal politikaların ya da uluslararası ekonomideki gelişmeler sonucu ortaya çıkan politika eğilimlerinin etkisini de dikkate almak gerekir. Örneğin kalkınma ajanslarının bölgeler için yaptıkları planları tartışırken ulusal düzeyde plan hedefleri ile entegrasyonunu tartışmamız önem taşır. Ya da Dünya Bankası'nın ve Uluslararası Para Fonu'nun geliştirmekte olan ülkelere yönelik politika tavsiyeleri ve yaptırımları bölgesel düzeydeki bir politika önerisi ile çelişebilir ya da destekleyici olabilir. Bütün bunlar, bölgesel politikaları kendi başına

¹⁶ Bölgesel politikaların bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi ya da ülke büyümesine yönelmesi konusunda tercihleri Markusen (1995) kapsamlı biçimde tartışmaktadır.

dikkate almamızı zorlaştırmaktadır. Bu yapı aynı zamanda bölgesel politika farklılıklarının kaynaklarından biri olmaktadır.

Bölgesel politikaları farklılaştıran bir diğer neden de ülkelerin gelişme düzeyleri arasındaki farklılıklardır. Bölgesel politikalara ihtiyaç duyma gerekçesi ya da temel sorunun/sorunların tanımı gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından farklıdır. Dolayısıyla bölgesel politika yaklaşımı ve araçları da farklılaşabilir. 1980'li yıllarda, Harry W. Richardson ve Peter M. Townroe gelişmiş ülkelerdeki bölgesel politikaların gelişmekte olan ülkelere uygulanmasının, yazarların deyimi ile "sıçrama tahtası" olarak kullanmanın önündeki başlıca kısıtlamaları, üç farklı noktaya vurgu yaparak açıklamışlardı. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere bölgesel politika uygulamalarındaki farklılıkları doğuran kısıtlamalar, demografik yapıdan, ekonomik aktivitenin bir bölgeden bir başka bölgeye kaydırılmasında ortaya çıkan maliyet farklılıklarından ve bölgesel politika hedeflerinin her iki ülke grubunda değişik hedeflere odaklanmasından kaynaklanabiliyordu (Richardson ve Townroe, 1986).

Gelişmiş ülkelere yönelik bölgesel politikaların gelişmekte olan ülkelere uygulanmasında görülen engellerden *birincisi* demografik farklılıklardır (Richardson ve Townroe, 1986: 549). Gelişmekte olan ülkelere hızla büyüyen nüfusun işgücü, barınma ve hizmet piyasalarında emilmesi problemlerine odaklanılıyordu. Oysa gelişmiş ülkelere nüfus ile ilgili sorun daha çok yerel ekonomilerin nüfus kaybetmesiydi. Nitekim OECD ülkeleri için bölgesel büyümeyi etkileyen faktörlerin incelendiği çalışmada bölgesel nüfusun artışının bölgesel büyümeye katkısından söz ediliyordu (3.1. Bölüm, Şekil-3.1). Gelişmiş ülkelerin durgun nüfus yapıları ile ilintili kronik sorunları eskiden kurulmuş sanayi bölgesinin nasıl yeniden canlandırılacağı iken; gelişmekte olan ülkelere az gelişmiş bölgenin nasıl geliştirileceği öne çıkıyordu. Her iki ülke tipinde de istihdam yaratılması gerekliliği önemli bir sorundu. Ancak, gelişmekte olan ülkelere bu sorun artan nüfustan kaynaklanırken; gelişmiş ülkelerin bazı bölgelerinde (yerel ekonomilerinde) nüfus azalmasına rağmen iş kaybının nüfus azalmasından daha yüksek olduğu için yerel ekonomilerde istihdam yaratma ihtiyacının devam etmesi sorun oluyordu (Richardson ve Townroe, 1986: 549). Burada kritik olan sorun demografik yapı ile istihdam yaratma kapasitesi arasındaki ilişkidir. Gelişmekte olan ülkelere artan nüfus istihdam yaratılması ihtiyacını artırırken, gelişmiş ülkelerin bazı bölgelerinde sanayinin ölmesi bu istihdam sorunlarını büyütüyordu.

İstihdam yaratma gerekliliği sorununun yapısı 1980'li yıllarda hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkelere değişti. Gelişmekte olan ülkelereki değişim, bu ülkelerin bir bölümünde "demografik bonus" (demographic dividend) doğması nedeniyle oldu: ¹⁷ Gelişmekte olan ülkelere kişi başına gelir artışı çocuk doğum oranının düşmesine ve çalışabilir nüfusun artmasına neden olmaktadır. Bu durum sadece belli bölgelerde istihdam ihtiyacı değil, genel olarak yüksek bir büyüme ve istihdam artışı ihtiyacı doğurmaktadır. Diğer taraftan, son yirmi yılda hızlanan küresel entegrasyon nedeniyle gelişmiş ülkelereki sanayi yatırımlarının ucuz işgücü ve büyük pazarların yer aldığı gelişmekte olan ülkelere kayması, sorunun niteliğini bir ölçüde gelişmiş ülkelere açısından da değiştirdi. Aslında bu sorun, özellikle Çin'in agresif imalat sanayi üretimi, sadece gelişmiş ülkelerin değil, orta gelirli ülkelerin sanayi üretiminden vazgeçmesi sonucunu da doğurdu. Şüphesiz 2008 yılındaki kriz bu soruna yenilerini ekledi. İstihdam yaratma artık hem ulusal hem de bölgesel düzeyde nitelik değiştirmiş bir sorun olarak karşımızda durmaktadır. Çünkü gelişmiş ülkelere sanayinin yer değiştirmesi artık ülke içinde bir bölgeden diğer bölgeye değil, işgücü maliyeti avantajının olduğu gelişmekte olan ülkelere bölgelerine yönelmesi biçimine dönüşmüştür. Bu yönelim son otuz yılda güçlü bir şekilde süren bir olgu oldu. Bununla birlikte, 2008 sonrasında bu durumun süreceği kesin değildir. Krizle doğan yeni eğilim, gelişmiş ülkelerin sanayilerini koruma çabası ve içe dönük politikalara yönelme ihtimalleridir. Bu politikalar henüz çok telaffuz edilmese de yeni kalkınma trendinde yer bulacak gibi görünmektedir.

Gelişmiş ülkelere yönelik bölgesel politikaların gelişmekte olan ülkelere uygulanmasında görülen engellerden *ikincisinin*, ekonomik aktivitelerin bir bölgeden diğer bölgeye aktarılmasında ortaya çıkacak

17 Demografik bonus (demographic dividend) konusunda bilgi için bkz. Bloom, Canning, ve Sevilla (2001).

maliyetlerin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklılaşması olduğu belirtilmişti. Richardson ve Townroe (1986: 649-650) gelişmiş ülkelerde ekonomik aktivitelerin yer değiştirmesinin minimum etkinlik kaybı ile gerçekleştirilebildiğini söylüyor. Gerekçeleri arasında gelişmiş ülkelerin ekonomik olarak geri bölgelerinin potansiyellerinin güçlülüğü dikkat çekiyor. Yazarlara göre bu bölgelerin kalifiye işgücü, altyapı, kentlerindeki yığın ekonomileri (agglomeration) ve girişimcilik özellikleri nedeniyle büyüme potansiyelleri (çoğunda geçmişte hızla büyüme gözlenmiş) vardır. Ayrıca, bu bölgeler ülkenin diğer bölgeleri ile ulaşım ve iletişim ağları ile bağlıdır. Ulusal pazara erişimdeki maliyetlerde de firmaların zorluklarla karşılaşacağı bir durum yoktur (Richardson ve Townroe, 1986: 549). Burada piyasaları bütünleşmiş ve gelişmiş, altyapıları güçlü ekonomilerin kendini rahatlıkla toparlayabileceği öngörülmüyor. Gelişmiş ülkelerde yeniden canlandırılabilen bölgelere ilişkin örnekler vardır: Amerika Birleşik Devletleri'nde "Massachusetts Mucizesi" adı da verilen Boston kentinin 1980 sonrası yeniden canlanması buna örnek olarak gösterilebilir. Boston örneğinde bilgi teknolojilerinin ön plana geçtiği yeni bir yapılanma söz konusudur. Özellikle 1980'li yıllarda başta MIT ve Harvard Üniversitesi olmak üzere kentte yer alan diğer araştırma üniversitelerinin de katkısı ile biyoteknoloji ve bilgisayar kümelerinin oluşması, Boston'u bir bilim kentine dönüştürür.¹⁸ Boston kentindeki bu canlanma hareketi farklı biçimlerde yine Amerika Birleşik Devletleri'nde New York ve Şikago kentlerinde de gözlenmiştir. Gelişmekte olan ülkelere ise ülkenin değişik bölgelerinde maliyetler çok farklılaşabilir. Ülkenin merkezi konumunda yer alan yerleşimler dışında kalan bölgelerde ulusal pazara erişim düşük olabilir; altyapı yetersiz olabilir ya da uygun olmayabilir (Richardson ve Townroe, 1986: 550). Buna örnek olarak Türkiye'de Cumhuriyet'in kurulduğu ilk yıllardaki yapı gösterilebilir: 20. yüzyılın ilk yarısında Türkiye'de doğu ve batı bölgelerinin farklı düzeyde gelişmelerinde, bugün önemini yitirmiş de olsa, pazara erişimdeki kısıtlılıklar önemlidir. Ancak, ulaşım ağının artması, 1980 sonrasında ise iletişim ağlarının güçlenmesi ve son olarak hava ulaşımının kapsadığı alanın genişlemesi nedeniyle pazar bütünleşmesi sorununun önemli ölçüde çözüldüğünü söylemek yanlış olmayacaktır. 1980 sonrasında bazı gelişmekte olan ülkelere, ekonomik aktivitelerin mekansal değişimindeki maliyetlerin gelişmiş ülkelere göre daha fazla olması sorununun kısmen de olsa çözüldüğü söylenebilir. Birçok gelişmekte olan ülke, en azından bazı bölgelerinde, kalifiye işgücü ve altyapı sağlamayı başardı. Özellikle düşük maliyetli işgücü sağlamada başta Çin olmak üzere gelişmekte olan ülkelerin bir bölümünün bazı bölgeleri gelişmiş ülkelere kaydırılan aktiviteleri çekmekte önemli bir başarı gösterdiler.

Gelişmiş ülkelere yönelik bölgesel politikaların gelişmekte olan ülkelere uygulanmasında görülen engellerden üçüncüsü ve sonuncusu olarak Richardson ve Townroe (1986: 550) bölgesel politika hedef ve önceliklerin farklılaşabileceğini belirtiyordu. Yazarlar, gelişmekte olan ülkelere ekonomik kalkınma ve kırsal bölgelere odaklanıldığını; gelişmiş ülkelere ise, "bölgelerarası hakkaniyet hedeflerinin" baskın olabileceğini ve ayrıca bölgesel politika hedeflerinin çevre ve kaynakların korunması ile enflasyon kontrolünde kullanılabileceği gerekçelerini öne sürüyorlardı. Bu politika yapısı, bir sonraki alt bölümde kapsamlı olarak tartışıldığı gibi, yeni kurumsal yaklaşımla (modern yaklaşım) değişti: "Klasik yaklaşım"da politika amaçları "eşitsizliklerin giderilmesi" (hakkaniyet) ya da "etkinlik"ten birisine odaklanırken modern yaklaşımda odak her ikisi birden olabilmektedir. Buna ek olarak, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında bölgesel politika hedeflerinin farklılığının değişime uğramasından da söz edilebilir. Hedefler gelişmiş ülkelere istihdam yaratma, gelişmekte olan ülkelere ise yatırımları artırmak iken yeni kurumsal yaklaşımda her iki ülke grubunda da rekabet ön plana çıktı. Bu değişime, bölgesel politikaların daha çok ülke rekabetini destekleyecek biçimde öncelik almasını da ekleyebiliriz. Bu da küresel rekabetin getirdiği bir sonuçtur.

Üçüncü farklılık olan, politika hedef ve önceliklerin farklılaşabileceği konusunda bir başka değişim de bazen gelişmekte olan bir ülkenin bir bölgesinin o ülkenin kendisinden daha fazla ön plana çıkabilmesidir. Nedeni de bir ülke içinde bir bölgenin ya da bölgelerin yarattıkları avantajlarla ülkenin genel yatırım çekme

18 Boston kenti Amerika Birleşik Devletleri'nde sanayileşmenin başladığı yerdir. Ancak, Boston'da o dönemde üretilen ayakkabı ve makine araçları üretimi aşamalı olarak ara girdilerin ve talebin olduğu yerlere kaymıştı. 20. yüzyılın ilk dönemlerinde modası geçmiş teknolojilerle üretim yapan ya da üretimini bölge dışına kaydırmış firmaların yerine yenilerinin konulması gerekiyordu. Bu bilgiler Kennedy (2008: 29 ve 32) çalışmasına dayanmaktadır.

kapasitesinin üzerine çıkması ve yatırımcıların gözdesi haline gelmesidir. Türkiye’de Doğu Marmara’nın otomotiv yatırımındaki cazibesi bu durumu anlatan iyi bir örnektir. Yine Çin’de, 2000’li yıllara kadar, doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının önemli bir bölümünün refahın yüksek olduğu doğu kıyılarındaki bölgelere gitmiş olması, iç ve batı bölgelerinin bu yatırımlardan görece daha az pay almış olması diğer bir örneği oluşturmaktadır.¹⁹

Yukarıda tartışılan sorunlar bölgesel politikaların tasarlanmasında ve uygulanmasında bazı kısıtlamalar yaratmaktadır. Ancak, bölgesel politikaların uygulama sürecini etkileyen bir diğer temel konu bu politikaların kurumsal yapısı ve nasıl bir kurumsal ortamda uygulandığı ile ilgilidir. Aşağıda, bölgesel politikaların kurumsal altyapısı tartışılmıştır.

3.2.2 BÖLGESEL POLİTİKALARIN KURUMSAL YAKLAŞIMI NASIL OLACAK?

Bölgesel politikaları tartışırken kurumsal yaklaşımın nasıl olacağı, ne tür organizasyonlarla ve araçlarla politikaların yürütüleceğini izlemek açısından önemlidir. Kurumsal yaklaşımda kritik karar politikaların “yukarıdan aşağıya” (top-down) yaklaşımıyla mı yoksa “aşağıdan yukarıya” (bottom-up) yaklaşımıyla mı inşa edileceği ile ilgilidir. Richardson ve Townroe (1986: 648-649) “... her iki görüşün de, bölge bazlı ekonomik kalkınma politikalarında, her biri kalkınmayı farklı yollarla tanımlamalarına rağmen, daha hızlı bir kalkınma için etkili bir araç olduğunu” belirtmektedir. Richardson ve Townroe (1986: 648) bu görüşlerin politika uygulamaları açısından anlamını kalkınma plancılarının görüşlerine atıfta bulunarak aşağıdaki şekilde açıklıyor:

“Yukarıdan aşağıya [görüşünü benimsemiş olan] plancılar için, bölge, yerel baskıların ve etkilerin belirleyici olduğu bir belediye değil, daha çok merkezden ve günbegün izlenen politik kontrolden yalıtılmış, idari ve yönetsel kolaylık [sağlayan] bir yapıdır. Aşağıdan yukarıya görüşünün savunucuları için ise bölge, önemli bir otonomi ile, ulusal sistem ve dünya ekonomik sistemiyle yakın ilişki kurmanın tehlikelerinden kaçınarak, fırsatları arayan bir politik bütün olarak tasarlanmalıdır.” Richardson ve Townroe (1986: 648-649).

Richardson ve Townroe (1986: 648-649) tarafından yukarıda verilen bu iki kavramla ilgili tanımlar, bölgesel ekonomi çerçevesinde yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya doğru tasarlanan politikaların önceliklerine açıklık getirmektedir. Yukarıdan aşağıya politikalarda idari ve yönetsel kolaylık benimsenirken ve dolayısıyla belirleyici olan merkezi düzeyde alınan kararlar ve politikaların daha etkin bir biçimde bölgesel düzeyde uygulanmasını sağlamak temel hedefken; aşağıdan yukarıya bölgesel politika yaklaşımında yerel güçlerin belirleyiciliği önemli olup bölgesel büyümeyi sağlayacak fırsatların değerlendirilmesinde yerel görüşlerin daha fazla dikkate alındığı ve bölge dışı müdahalenin en aza indirilmeye çalışıldığı bir yaklaşım hedeflenmektedir.

Easterly (2008: 95), daha genel bir düzeyde, kurumsal yapının yukarıdan aşağıya doğru bir yaklaşımda politik liderler tarafından yazılmış kanunlarla; aşağıdan yukarıya yaklaşımda ise kurumların, “toplum içinde yaşayan bireylerin sosyal normları, gelenek ve görenekleri, inançları ve değerleri” ile şekillendiğini söylemektedir. Kurumsal yapının tanımlanması ile ilgili William Easterly tarafından daha geniş düzeyde verilen bu açıklama, bölgesel politikadaki farklı iki yaklaşımın tanımlanması ile uyumludur. Politikaların dizaynında merkezin ya da yerelin ne kadar ağır bastığı politikaların sonuçlarını da farklılaştıracaktır. Şüphesiz bir ülkenin yönetim gelenekleri ve bu konudaki tarihi mirası bu tercihler üzerinde etkili olacaktır. Yüzyıllar

19 OECD (2000: 8) tarafından verilen bilgiler doğrudan yatırımların yüzde 90’a yakın bölümünün Çin’in doğu bölgelerine gittiğini göstermektedir. Taube ve Ogütçü (2002: 1) 1978’deki ekonomik reformların çıkışından bu yana Çin’in dominant kalkınma politikalarının aşamalı olarak karşılaştırmalı üstünlük ve açık kapı politikasına doğru kaydığını ve geniş miktarda doğrudan yabancı sermaye yatırımının görece refahı yüksek kıyı bölgelerine gittiğini belirtmektedir. İç ve batı bölgeleri bu yatırımlardan küçük oranda yararlanmıştır. Yazarların verdiği bilgiye göre 1978 -1999 arasında doğudaki kıyı bölgesi ülkeye gelen toplam doğrudan yabancı sermaye yatırımının %88’ini almıştır; aynı dönemde merkez (iç) bölgeler %9 ve batı bölgesi çok küçük bir bölümü alabilmiştir. Benzer yorum OECD (2000) tarafından da tekrarlanmıştır. OECD (2000: 8), doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının bölgesel dağılımının çok eşitsiz olduğunu belirtmektedir: 1983-1998 döneminde doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının %87.8’i doğu bölgesine, %8.9’u merkeze ve sadece %3.3’ü batı bölgesine gitmiştir.

boyunca merkezi karar alma mekanizmasının etkin olduğu bir kurumsal yapıda çok hızlı bir şekilde yerel kararlara öncelik veren bir yapıya geçmenin zor olacağı açıktır. Diğer taraftan küreselleşmenin kurumsal baskıları da bu tercihleri etkileyebilir. 1980 sonrası küreselleşme ve liberal politikalar geliştirmekte olan ülkelerin kurumsal yapıları üzerinde daha fazla yerel güçlerin etkili olabileceği bir ortam yaratmayı hızlandırmıştır.

Bu iki yaklaşımın ötesinde ve bu iki yaklaşıma doğrudan uymayan bir ara aşama daha tanımlanabilir. Crescenzia ve Rodríguez-Posea (2011: 9. Bölüm) bu yaklaşıma "mezo düzey" (meso-level) diyor ve bu yaklaşımın bölgesel politika karşılığını da "bölgesel entegre yaklaşım" ya da "bölgesel entegre çerçeve" (the Territorial 'Integrated' Framework) olarak adlandırıyor. Yazarlar, "entegre yaklaşımın" "*gerçek dünyanın yenilik ve büyüme dinamiklerini anlamak açısından güçlü bir analitik araç*" olduğunu belirtiyorlar (Crescenzi ve Rodríguez-Posea, 2011: 173). "Yukarıdan aşağıya" ya da "aşağıdan yukarıya" yaklaşımı yerine "mezo düzey" tanımlamak, bölgesel büyümenin karmaşık yapısına uygun politika belirlemede daha etkin bir araç olabilir: Çünkü bu yaklaşım, bölgesel politikaların belirlenmesinde bilgiye dayalı değerlendirmelerin sonuçlarını daha fazla dikkate almayı önermektedir.²⁰ Bu tartışmaların daha çok Avrupa Birliği bölgesel politikalarında önemli bir yer tuttuğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Nitekim Avrupa Birliği'nde "entegre yaklaşım" ile tasarlanan uyum politikasının (cohesion policy) farklı politika alanları arasında bir sinerji yarattığı, yöneticiler ile sosyal ve ekonomik paydaşlar ve sivil toplum kuruluşları arasındaki diyalogu cesaretlendirdiği belirtilmektedir (European Union, 2008: 18).²¹

Bölgesel politikadaki bu üç aşamalı yaklaşıma ek olarak yönetim (governance) yapısını da anlamak gerekmektedir. Geleneksel bölgesel politika modellerinde belli bir bölge ya da bölgeler, politika uygulamaları için hedeflenir. Modern yaklaşımda ise bölgesel politikalar bütün bölgeleri kapsamaktadır (OECD, 2010a: 23). Bu durum yerel hükümetlerin önemini artırmakta, diğer taraftan merkezi hükümetin rolü ise azalmaktan çok yeniden tanımlanmaktadır (OECD, 2010a: 23-24).

"Çoğu zaman merkezi hükümet bölgesel kalkınma için önemli bir fon kaynağı ve otorite olmakla birlikte, bölgesel politika sistemi daha fazla katılımcıya açıldıkça merkezi hükümetin başlıca kalkınma müdahalelerini tasarlama ve iletme rolü azalmaktadır. Bunun yerine, merkezi hükümetin rolü, bölgesel kalkınma politikaları için kapsayıcı bir çerçeveyi sağlamak üzere giderek önem kazanmaktadır. Bir başka deyişle, merkezi [hükümet] şimdi içinde bölgesel politikaların formüle edilebileceği ve uygulanabileceği çerçevenin (ya da ilkelerin) ve koordinasyon mekanizmalarının hazırlanmasından sorumludur." (OECD, 2010a: 24).

Hükümetlerin bölgesel politikaların uygulanmasındaki koordinasyon ihtiyacı iki ayrı şekilde tanımlanmaktadır: Bakanlıkların kendi arasında ya da alt bölgelerin yetkililerin kendi aralarında olan koordinasyon "yatay"; hükümetin değişik düzeyleri/birimleri arasındaki ise "düşey koordinasyon" olarak adlandırılmıştır (OECD, 2009c: 108).²² Düşey koordinasyon, ulusal ve alt bölgelerdeki yönetim arasındaki koordinasyonu içeren çoklu düzeyde yönetim olarak da adlandırılıyor (OECD, 2010a: 27). Düşey koordinasyon daha çok yetkilerin dağıtılması süreci ile ilgili birçok yasal düzenleme içermektedir.

Merkezi hükümetin bölgesel işleyişte hangi düzeyde sorumluluk aldığı iki tür tanımla açıklanmaktadır. Bunlar, "desantralizasyon" ya da "yetkilerin dağıtılması" (decentralization) ve "yetkilerin yaygınlaştırılması" (deconcentration) yaklaşımlarıdır. Bölgesel politikalar için kullanılan araçların, örneğin kalkınma ajanslarının, aslında "yetki dağıtımı" yaklaşımının mı yoksa "yetkilerin yaygınlaştırılması" yaklaşımının mı bir sonucu olduğu uygulamaların iyi anlaşılması açısından önemlidir. Yetki dağıtılmasında yerel ya da bölgesel yetkililerin karar alma serbestliği vardır ve seçilmiş meclisler ile yönetilirler (The Independent European Development Portal). Yetkilerin yaygınlaştırılması ise, bazı kararları alma gücü merkezi hiyerarşi içinde kalmaya devam eden yerel

20 Bu konuda kapsamlı bilgi için bkz. (Crescenzia ve Rodríguez-Posea, 2011: 173, Şekil 1).

21 Bu konuda ayrıca European Union (2008) da kapsamlı bilgi içermektedir.

22 This co-ordination may be required horizontally – between line ministries or between sub-national authorities – or vertically, between levels of government.

yöneticilere (local representatives of the state) transfer edilerek, yönetimdeki idari kaymayı işaret eder (The Independent European Development Portal). Devletin yerel temsilcileri (Local representatives of the state) yerel yönetimlerde çok merkezi hükümete karşı sorumludurlar (The Independent European Development Portal).

Bazı ülkelerdeki uygulamalar “yetkilerin dağıtılması” yaklaşımına karşılık gelirken bazı ülkelerde “yetkilerin yaygınlaştırılması” uygulaması ile karşılaşılmaktadır. Tablo-3.1’de yetki dağıtım yaklaşımının geçerli olduğu ülkelere örnekler; Tablo-3.2’de ise, “yetki yaygınlaştırılması” uygulamasına örnek ülkeler yer almaktadır. Türkiye ikinci grupta yer almaktadır. Bu bakımdan kalkınma ajansları ile amaçlanan politikadaki temel hedefin daha çok merkezi hiyerarşi içinde yer alan, ancak devletin bölgesel temsilcilerine yetki devri ya da yetki kaydırması olarak bakılabilir.

Tablo 3.1: “Yetkilerin Dağıtılması” (decentralization) Yaklaşımını Kullanan Bölgeler ve Fonksiyonları			
Ülke	Bölge adı	Planlama Birimi	Ekonomik Kalkınma ve Planlama Dışında Ana Fonksiyonlar
Çek Cumhuriyeti	Bölgeler (Kraje)		Sosyal servis, sağlık, bölgesel ulaşım
Çek Cumhuriyeti	Uyum Bölgesi		
Şili	Bölgeler	Bölgesel Kalkınma Stratejisi	
Danimarka	Bölgeler	Bölgesel Kalkınma Planı Kalkınma Stratejisi (Büyüme Forumu)	Sağlık
Finlandiya	Bölgeler	Bölgesel Plan	AB fon yönetimi
		Bölgesel Stratejik Plan	
Fransa	Bölgeler	Bölgesel Arazi Planlama Master Planı Bölgesel Ekonomik Kalkınma Master Planı	
İtalya	Bölgeler		
Norveç	Vilayet (il)	Bölgesel Plan, Bölgesel Stratejiler	Ortaöğretim, ana yollar dahil bölgesel kalkınma, bölgesel iş ortamının geliştirilmesi, genişband ve bölgesel AR&GE, Sağlık, yüksek öğretim, işgücü piyasaları politikası
Polonya	Bölgeler	Bölgesel Mekan Kalkınma Planı (2010’dan sonra)	
Slovak Cumhuriyeti	Bölgeler	Ekonomik ve Sosyal Kalkınma Planı, Mekansal Plan	
İspanya	Bölgeler		Sağlık, eğitim, kamu çalışmaları, tarım, turizm
İsveç	Bölgeler/Vilayetler (II)	Bölgesel Kalkınma Programı Bölgesel Büyüme Programı	Sağlık
İsviçre	Kantonlar	On Yıllık Mekansal Kalkınma Planı, Dört Yıl Uygulama Programı	Eğitim, sağlık

Kaynak: OECD (2010b: 35, Tablo-1.5)

Tablo 3.2: "Yetkilerin Yaygınlaştırılması" (deconcentration) Yaklaşımında Bölgesel Yetkili Makamlar			
Ülkeler	Yetkili Makam	Yıl	Ekonomik Kalkınma ve Planlama Faaliyetleri
Bölgesel Yetkili Makamlar (Yaygınlaştırma)			
Kanada	Bölgesel Kalkınma Ajansı	1980'lerin ortası	
Şili	Bölgesel Kalkınma Ajansı	2006-2007	Verimli Kalkınma için Bölgesel Gündem
Finlandiya	ELY Merkezleri ^a	2010	
Fransa	<i>Prefet</i>		Eyalet Bölgesel Stratejisi için Proje
Macaristan	Bölgesel Kalkınma Konseyi	1996	
Norveç	Norveç Yenilik, Norveç Araştırma Konseyi		
Portekiz	Bölgesel Koordinasyon ve Kalkınma için Komisyon	1979	Bölgesel Mekan Planı
İsveç	Kent İdare Kurulu		Bazı Bölgelerde Bölgesel Büyüme Planı
Türkiye	Valilik		
Türkiye	Bölgesel Kalkınma Ajansı	2006	
İngiltere ^b (England)	Bölgesel Kalkınma Ajansı	1999	Entegre Bölgesel Strateji
Başlıca Mekansal ve/veya Ekonomik Planlama Fonksiyonları ile Fonksiyonel Bölgeler			
Almanya	Bölge Planlama		Alt-bölge düzeyi
Japonya	Bölgesel Planlama Konseyi		Bölgesel Mekan Stratejisi
Kore	Ekonomik Bölgeler Kalkınma Komitesi		Ekonomik Bölgesel Plan
Lüksemburg	Kalkınma Bölgeleri		Bölgesel Plan
Meksika	Eyaletler arasında mezo-bölgeler		Bölgesel Fon
Hollanda	Bölgeler		Bölgesel Program
Yeni Zelanda	Bölgeler (2007'de 26'dan 24'e düşürüldü)		Bölgesel Kalkınma Stratejisi

Kaynak: OECD (2010b: 37, Tablo-1.6)

a) ELY centres: Ekonomik Kalkınma, Ulaşım ve Çevre için Merkezler (Centres for Economic Development, Transport and the Environment) (OECD, 2010b: 35)

b) England Bölgesi'nde kalkınma ajansları 2012 itibarıyla kaldırılıyor.

"Yetki dağıtımı" uygulaması sonuçları gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklılaşmaktadır. 56 ülkede 1980-2009 döneminde politik ve mali desantralizasyonun bölgesel eşitsizlikler üzerinde etkisinin incelendiği çalışmada "yetkilerin dağıtılmasının" ya da desantralizasyonun bölgesel eşitsizlikleri genel olarak azalttığı; ancak, ülkenin gelişme düzeyine göre bu sonucun değişebildiği gözlenmiştir (Lessmann, 2011). Gelişmiş ülkeler desantralizasyonun getireceği etkinliği yaratabilecek kurumlara ve yüksek yeniden dağıtım mekanizmalarına sahip oldukları için desantralizasyon uygulamasından daha fazla getiri elde etmektedirler. Gelişmekte olan ülkelerde ise, desantralizasyonun potansiyel etkinlik kazançlarını dengeleyen negatif yeniden dağılım sonuçları bölgesel eşitsizlikleri artırmaktadır (Lessmann, 2011: 22-23). Bu nedenle Lessmann (2011) gelişmekte olan ülkelerde desantralizasyonun hızlandırılması önerilerinde potansiyel negatif sonuçlarının göz önünde bulundurulması gerektiğini belirtiyor.

3.2.3 BÖLGESEL POLİTİKALARDA PARADİGMA DEĞİŞİMİ

Bölgesel politikalarda kurumsal yaklaşımdaki farklılaşma zaman içinde değişmiştir. Bir önceki alt bölümde de değinildiği gibi bu değişim her zaman bir zaman dizisi izlememekle birlikte, aşağıdan yukarıya bölgesel politika yaklaşımının 1980 sonrası dönemde daha fazla yaygınlaştığı söylenebilir. Son dönemde ise, bölgesel politikalarda entegre yaklaşımın önem kazandığı yine bir önceki bölümde belirtilmişti. Bu alt bölümde bu yaklaşım değişmelerine paralel olarak politikaların kurumsal yapıları dışındaki değişen özellikler tartışılmıştır. Bachtler (2001: 20, Tablo-4.1)'e dayanarak hazırlanan Tablo-3.3, bölgesel politikaların yapısını göstermektedir. Politikalar, kavramsal temeli, politika özelliği ve şekli ile değerlendirme sürecinin zamanlamasına göre sınıflandırılmıştır (Tablo-3.3).

Tablo 3.3: Bölgesel Politikada Değişen Paradigma/Yaklaşım		
	Klasik	Modern
KAVRAMSAL TEMEL		
	Sanayi mekan teorileri Anahtar faktörler bölgesel özellikler (üretim maliyetleri, işgücüne erişim)	Öğrenen bölge teorileri Anahtar faktörler bölgesel güç (yenilikçi ortam, kümeler, ağlar (network))
POLİTİKA ÖZELLİĞİ		
Amaç (ya da amaçlar)	Hakkaniyet ya da etkinlik	Hakkaniyet ve etkinlik
Hedefler	İstihdam yaratmak Yatırımı artırmak	Artan rekabet (girişimcilik, yenilikçilik ve beceri)
Hareket alanı	Dar (ekonomik/sanayi)	Geniş (çok sektörlü)
İşleyiş şekli	Tepkisel, proje temelli	Proaktif, planlı, stratejik
POLİTİKA ŞEKLİ/YAPISI		
Mekansal odak	Problemlili alanlar	Bütün bölgeler
Analitik temel	Belirlenen kriterler Bölgesel ihracat	Bölgesel SWOT analizi
Anahtar araç	Teşvik planı	Kalkınma programı
Yardım		
KURUM		
Kalkınma politikası	Yukarıdan aşağıya/merkezi	Kollektif/uzlaşmaya dayalı
Önde gelen kurum	Merkezi hükümet	Bölgesel yetkililer
Ortaklar	Yok	Yerel hükümet Gönüllü birimler, sosyal ortaklar/paydaşlar
Yönetim	Basit/rasyonel (akılcı)	Karmaşık/bürokratik
Proje seçimi	İçselleştirilmiş	Katılımcı
Zaman ölçeği	Açık uçlu	Çok yıllık planlama dönemleri
DEĞERLENDİRME		
Aşama (ya da aşamalar)	Sonrasında	Öncesinde, ara aşamada, sonrasında
Sonuçlar	Ölçülebilir	Ölçmesi zor

Kaynak: Bachtler (2001: 20, table 4.1).

Eski bölgesel ekonomi politikalarında (Tablo-3.3) belirtildiği şekliyle (klasik yaklaşımda) politikanın amacı bölgelerarası eşitlik (hakkaniyet) ya da etkinlik oluyordu. Etkinliğin önemli unsurlarından biri ülke büyümesi için bölgesel büyümeye odaklanması olduğu söylenebilir. Soruna bu şekilde bakıldığında hangi gelişmişlik düzeyinde bölgesel büyümenin etki yapabileceği, bölgesel politika uygulamalarından sonuç alınabileceği önemli bir sorudur. Bu çerçevede, ülke büyümesi için ülkenin gelişmişlik düzeyine göre bölgesel politika uygulanıp uygulanamayacağını tartışılması gerekmektedir. 1960'lı yıllarda bölgesel politikalara bakışın bir yönünü de bu tartışma oluşturmuştu. Tablo-3.4'te, 1960'lı yıllarda ülkelerin gelişmişlik düzeyi ve bölgesel politika tipolojilerini içeren bir sınıflama yer almaktadır. Bu tabloya göre ülkeler, sanayi yapılarındaki gelişmişlik düzeylerine göre - ki bu düzey milli gelirleri içinde sanayinin payı ile belirlenmektedir - sanayi-öncesi, geçiş ülkesi, sanayileşmiş ve sanayi sonrası ülke olmak üzere dört ayrı sınıfa ayrılmaktadır. Sanayi-öncesi dönemini yaşayan ülkelerde ulusal büyüme için bölgesel politikaların uygulanamayacağı belirtilmektedir. Tablo-3.4'te, bölgesel politikaların ulusal düzeyde ekonomik büyümede geçiş dönemi ülkeleri için can alıcı olduğu; sanayileşmiş ülkeler için ise, körelmiş ya da önemini kaybetmiş olduğu belirtilmektedir. Bu yaklaşım bugün anlamını kaybetmiş gibi görünmektedir. Herşeyden önce bir ülkenin sektörel dağılımında sanayinin payının yüzde 50 olması bütün dünyayı imalat sanayi üretimi ile şaşırtan Çin için bile mümkün değildir. Çin'de sanayinin GSYH içinde payı 1960'da %45 ve 2010'da %47'dir. Önemli sanayi kapasitesi olan diğer ülkelerde, burada BRICS dikkate alınmıştır, bu oran 2010 yılında Rusya Federasyonu ve Güney Afrika'da %30'un üzerinde; Brezilya, Türkiye ve Hindistan'da ise altındadır (Tablo-3.5). Servis sektörü, bu tartışmaların yapıldığı dönemlere göre özellikle gelişmiş ülkelerde çok büyümüştür. Sanayi hala büyüme için önemli olmakla birlikte bölgesel politikaları bu yeni sektörel yapıları dikkate alarak şekillendirmek gerekir.

Tablo 3.4: Bölgesel Politika ve Ekonomik Kalkınmanın Aşamaları				
Ekonominin tipi	Sanayi-öncesi	Geçiş aşaması	Sanayileşmiş	Sanayi-sonrası
GSMH içinde sanayinin payı	%0-10	%10-25	%25-50	Azalan
Ulusal ekonomik büyüme için bölgesel politikanın önemi	Uygun değil	Kritik öneme sahip	Körelmiş bir politika aracı/Etkisiz	Yeni bir politika odağına kayma
Politika öncelikleri	Ekonomik kalkınma için ön koşulları yaratmak	Sanayileşmeye geçişi destekleme yeteneğine sahip bir mekan-sal organizasyon yaratmak	Çöküntü yaşamış bölge problemleri; mekanın yeniden kalkındırılması; ortak piyasa organizasyonlarına mekansal uyum	Kentsel yenilenme; metropolitan bölgeler içinde mekansal düzen ve dolaşım; açık alan ve peyzaj düzenleme olanakları
Örnekler	Tanganyika (Tanzania) Paraguay Bolivya Afganistan Kamboçya Burma	Venezuela Brezilya Kolombiya Türkiye Hindistan Pakistan Irak Meksika	Fransa İtalya Batı Almanya Japonya İsrail İngiltere Kanada Avustralya	Amerika Birleşik Devletleri

Kaynak: Friedman (1966: 7-8) aktaran Bachtler (2001: 6, Tablo-2.1)

Tablo 3.5: Orta Gelirli Ülkelerde ve Türkiye’de Sanayi ve İmalat Sektörünün GSYH İçindeki Payları (%)

Yıllar	Çin		Türkiye		Brezilya		Hindistan		Rusya Federasyonu		Güney Afrika	
	Sanayi	İmalat	Sanayi	İmalat	Sanayi	İmalat	Sanayi	İmalat	Sanayi	İmalat	Sanayi	İmalat
1960	45		18	13	37	30	20	14			38	20
1965	35	29	20	15	34	26	21	15			40	23
1980	48	40	24	17	44	33	25	17			48	22
1985	43	35	27	19	45	34	26	17			44	22
1990	41	33	32	23	39		27	17	48		40	24
1995	47	34	33	23	28	19	28	18	37		35	21
2000	46	32	31	23	28	17	26	16	38		32	19
2005	47	33	29	20	29	18	28	15	38	18	31	18
2006	48	33	29	20	29	16	29	16	37	18	31	17
2007	47	33	28	19	28	15	29	16	36	18	31	17
2008	47	33	28	18	28	17	28	15	36	18	33	17
2009	46	32	26	17	25	16	27	15	34	15	31	15
2010	47	30	27	18	27	16	26	14	37	16		

Kaynak: WDI 2011

Tablo-3.4’te verilen tanımlar ile 1960’lı yıllarda, kavramsal düzeyde sanayi ve mekan teorileri temellendirilmektedir. Bölgesel politikanın hedefi de istihdam yaratmak ve yatırımı artırmak olarak özetlenebilir. Ancak, hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkelerde karmaşıklaşan sorunlar artık yarım asır önceki yaklaşımla düşünmeyi yetersiz kılmaktadır. Bu ise bölgesel politikalarda yeni bir yaklaşım ihtiyacının doğması demektir. Değişme “klasik” yaklaşımdan “modern” yaklaşıma dönüşen bölgesel politikalarla gerçekleşmiştir. Tablo-3.3 bu karşılaştırmanın bütün öğelerini hem “klasik” hem de “modern” yaklaşım için sergilemektedir. Yapılan karşılaştırma aslında bölgesel politikalarda “değişen paradigmayı” göstermektedir. Değişen yaklaşımın (ya da paradigmanın) kalkınma ajansları bağlamındaki karşılığı olarak, Halkier, Danson ve Damborg (1998) “geleneksel” ve “yeni model” kavramlarını kullanmışlardır (Tablo-4.2). Ancak, bu kavramlar ağırlıklı olarak kurumsal yapıyla ilgili bir bilgi vermektedir.

Tablo-3.3 klasik yaklaşımda kavramsal temel sanayi mekanı ile ilgili teorilere dayanır. Aslında sanayinin mekansal tercihi bölgesel büyüme teorilerinde anlatılan dışsallık kavramı ile ilgilidir. Bu yaklaşıma göre, sanayi belli bir bölgede yatırım tercihini yaparken o bölgedeki arz dışsallıklarını dikkate alır. Bu da üretim maliyetlerini düşürecek faktörlerin dikkate alınmasıdır. İşgücüne ve özellikle kalifiye işgücüne erişim de bu tercihin diğer temel faktörüdür. Ancak, modern yaklaşımda kavramsal temel öğrenen bölge teorileri adı verilen bir çerçeveye oturmaktadır. Bu kavramsal çerçevede anahtar faktörler artık “bölgesel özellik” olarak tanımlanan üretim maliyetleri ve işgücüne erişim değildir. Bunun yerine daha dinamik bir kavram olan “bölgesel güç”tür. Bölgesel güç, yenilikçi bir ortamı, dışsallıkların derinleştiği kümeleri ve ağları içermektedir.

Bu kavramsal temelde politika yapısı da değişmektedir. Mekansal olarak klasik politikalar sadece problemleri alanlara odaklanmışken modern yaklaşımda bütün bölgeler dikkate alınmaktadır (Tablo-3.3). Aslında Türkiye’de hala Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) olmakla birlikte kalkınma ajanslarının kurulması bu yeni tür politika yapısı ile paralel bir gelişme olarak yorumlanabilir. Bachtler (2001: 18) “*Politikanın mekansal odağı, çoklu politika hedefleri ve araçları ile iş ortamının gelişmesini destekleyerek bütün bölgeleri kapsar*” demektedir. Bachtler (2001: 18-19) ayrıca, politikanın bölgeye özgü çözüm üreten, bölge düzeyinde

analize dayandığını, paydaşlar arasında konsensüs olmadığı durumlarda müzakereyi de üstlenen bir nitelik taşıyabileceğine vurgu yapmaktadır. Bu müzakereler hem bölge içinde (yatay-horizantal) hem de hükümet düzeyinde (dikey-vertical) pazarlığı içermektedir.

Kalkınma politikasının kurumsal niteliği, klasik yaklaşımda yukarıdan aşağıya; modern yaklaşımda ise aşağıdan yukarıdır. Bir önceki alt bölümde tartışıldığı gibi, ilki merkezi bir politika dizaynı içerir ve önde gelen kurum merkezi hükümettir. Modern yaklaşımdaki kalkınma politikası ise, kolektif ve uzlaşmaya dayalıdır. Önde gelen ya da politika dizaynında belirleyici olan yerel yetkililerdir. Ancak, politikaların yaklaşımını sadece bu iki uçla açıklamaya çalışmak bizi sınırlamaktadır. Bir önceki alt bölümde tartışıldığı gibi entegre yaklaşımla da bölgesel politikalar oluşturulabilir. Bu yaklaşımın daha fazla bilgi temelli olduğuna ve projelerin birbiri ile ilişkilendirilmesinin önemine daha önce vurgu yapılmıştı. Yeni paradigmanın bu yaklaşımı içerdiği görülmektedir. Tablo-3.6'da görüleceği gibi, yeni paradigmanın özellikleri bugünkü bölgesel politika ihtiyacını anlamak açısından daha fazla analitik bir gelişmişliğe sahiptir.

Tablo-3.6'da yer alan tanımlara göre, bölgesel problem bölgesel rekabet eksikliği olarak tanımlanmaktadır. Bölgesel farklılıklar, altyapı stoğu ve istihdam ile ilgili problemler eski paradigmanın tanımladığı bölgesel problemin öğeleridir. Amaç, rekabet ve hakkaniyet olarak belirlenmiştir. Oysa eski paradigma dengeli büyüme yoluyla hakkaniyeti ön planda tutar. Yeni paradigmanın genel politika çerçevesi, bölgesel programlarla bölgesel potansiyelin yeterince değerlendirilememesine odaklanmayı tercih eder; bu yönüyle potansiyellerin harekete geçirilmesinde "proaktif"tir. Eskisinde ise, geri kalmış bölgelerde mekansal dezavantajların geçici olarak giderilmesi ön plandadır. Politika bu hali ile problemlere yönelik "reaktif" bir tutum gösterir. Bölgesel politikanın ilgi alanı yeni yaklaşımda entegre bir yaklaşımın benimsenmesi ve kapsamlı kalkınma projelerinin yapılmasıyken, eski paradigmanda sınırlı sayıda sektörün dikkate alındığı sektörel yaklaşımın ön planda olduğu görülmektedir.

Tablo 3.6: Bölgesel Kalkınma Politikasında Paradigma Kayması		
	Eski Paradigma	Yeni Paradigma
Problem tanımı	Gelir, altyapı stoğu ve istihdamda bölgesel farklılıklar	Bölgesel rekabet eksikliği, bölgesel potansiyelin eksik kullanımı
Amaçlar	Dengeli bölgesel kalkınma aracılığı ile eşitliğin sağlanması	Rekabet ve eşitlik
Genel Politika Çerçevesi	Sanayinin gerilemesi gibi şokları gidermek üzere geri kalmış bölgelerin mekansal dezavantajlarının geçici olarak telafi edilmesi (problemler karşısında reaktif tutum sergileniyor)	Bölgesel programlama aracılığı ile kapasitesinin altında kullanılan bölgesel potansiyeli harekete geçirmek
• Konu kapsamı	Sınırlı sayıda sektör grubu ile sektörel [odaklı] yaklaşım	Daha geniş politika alanı kapsayan entegre ve kapsamlı kalkınma projeleri
• Mekansal yönelme	Geri kalmış bölgelerin hedeflenmesi	Bütün bölgelere odaklı
• Politika müdahale birimi	İdari olarak tanımlanmış alan	Fonksiyonel olarak tanımlanmış alan
• Zaman boyutu	Kısa dönem	Uzun dönem
• Yaklaşım	Tek bir model hepsine uyar yaklaşımı	Duruma bağlı yaklaşım (mekan-temelli yaklaşım)
• Odak	Dışsal yatırımlar ve transferler	İçsel yerel varlıklar ve bilgiler
Araçlar	Sübvansiyon ve devlet yardımı (sıklıkla tek tek firmalara yönelik)	Yumuşak ve sert sermaye için yatırım karışımı (iş çevresi, işgücü piyasası, altyapı)
Aktörler	Merkezi hükümet	Devletin farklı birimleri, çeşitli paydaşlar (kamu, özel, STK'lar)

Kaynak: OECD (2010a).

a) Yumuşak (soft) tanımlaması daha çok öneri (advice) türü politikaları temsil etmektedir. Sert (hard) olanlar ise finansman sağlama ve yatırım türü politikalarıdır (Halkier ve diğerleri, 1998: 35).

KISIM II

**BÖLGESEL POLİTİKALAR,
POLİTİKA ARAÇLARI VE UYGULAMALAR**

4. BÖLGESEL POLİTİKA ARAÇLARI VE KALKINMA AJANSLARI

4.1 KALKINMA AJANSLARI

Halkier (2006: 17) bölgesel kalkınma ajanslarını “*Ağırlıklı olarak ‘yumuşak (soft)’ politika araçlarının entegre kullanımı yoluyla yerel ekonomik kalkınmayı teşvik etmek amacıyla merkezi ve yerel hükümet tarafından tasarlanmış*” kuruluşlar olarak tanımlamaktadır.²³ Yumuşak (soft) politika aracından kastedilen ajansların tavsiye ya da öneri diyebileceğimiz türde yapabilecekleri yardımlardır; sert (hard) politikalar ise, finansman ve altyapı konusundaki destekler olmaktadır (Halkier ve Danson, 1998: 35). European Association of Development Agencies (EURADA) (1999: 16) bölgesel kalkınma ajansını, “*sektörel ya da genel olarak kalkınma problemlerini tanımlayan, bu problemlerin çözümleri için bir dizi fırsat ya da yöntem seçen ve problem çözümlerinin en iyi biçimde olması için projeleri destekleyen bir operasyonel yapı*” olarak tanımlamaktadır. Kalkınma ajansları Clark, Huxley ve Mountford (2010: 21) tarafından ise “*yerel kalkınma için esnek, yenilikçi ve pragmatik araçlar*” olarak tanımlanmaktadır. Görüldüğü gibi kalkınma ajansları farklı özellikleri vurgulanarak tanımlanabilmektedir. Clark ve diğerleri (2010: 40) kalkınma ajansının ne olduğu ve sayısı konusunda ortak bir anlayış ya da tanım olmadığını, global düzeyde tahminen on beş bin ajans olduğunu belirtiyorlar. Kalkınma ajanslarının tanımı üzerinde bir konsensüsün olmaması anlaşılır bir durumdur. Çünkü dünya çapında bakıldığında bölgelerin birbirine benzemeyen heterojen bir yapı gösterdiğini görüyoruz. Doğal olarak kurumsal yapılar farklılaştıkça kullanılan araçların niteliği de farklılaşmaktadır.

Halkier ve Danson (1998: 26) bölgesel politikalarda, son yirmi yılda (çalışmanın yayınlandığı tarih dikkate alınırsa 1970’li yılların sonlarından itibaren) ortaya çıkan değişimin önemli bir bölümünün “*yarı-otonom kamu kuruluşlar*” olan bölgesel kalkınma ajansları ile uygulandığını belirtiyorlar. Bölgesel politikadaki bu değişimin en önemli özelliği kurumsal inisiyatifin bölge içinde aşağıdan yukarıya doğru gerçekleşmesidir. Bu çerçevede, kalkınma ajansları aşağıdan yukarıya yaklaşımın önemli politika araçlarından biri olmaktadır.

Bölgesel kalkınma ajansları modelinin üç kriterle uyumlu olması gerekmektedir (Halkier ve Danson, 1998: 27). Birinci kriter ajansların organizasyon yapısı, ikincisi stratejik pozisyonu ve son olarak politika araçlarının düzenlenmesindeki rolü ile ilgilidir. Organizasyon yapısı bakımından bu ajansların, destekleyen siyasi otorite karşısında yarı özerk bir pozisyonda olması gerekmektedir. Stratejik olarak ajansın temel hedefinin/amacının, yumuşak politika araçları (örneğin danışma hizmetleri, teknoloji ve pazarlama, mali sorunlar ve eğitim konuları) ile yerel firmaların desteklenmesi olmasıdır. Son kriterle ilişkili olarak ise, uygulamada ajansların geniş bir yelpazeye yayılmış olan politika araçlarının entegrasyonunu gerçekleştiren bir kurumsal yapıda olmaları gereğidir.

Örnek bir bölgesel kalkınma ajansının uyması gereken kriterleri, Hughes (1998) biraz daha ayrıntılı bir biçimde vermektedir.²⁴ Bu çerçevede ajansın yapısı, amacı ve politika uygulamalarındaki rolü Halkier ve Danson (1998: 27) tarafından verilen tanımla karşılaştırmalı biçimde aşağıda verilmiştir:

- i) Hughes (1998)²⁵ ile Halkier ve Danson (1998: 27) ajansın yapısının yarı özerk olması gerektiğini belirtmektedir.
- ii) Burada temel amaç bir önceki tanımda yer alan kriterlere göre biraz daha geniş tanımlanmıştır ve aşağıdaki unsurları içermesi beklenmektedir.²⁶ Bu amaçlar:

23 Bu konuda temel kaynak olarak Halkier, Danson ve Damborg (1998) vermek gerekir.

24 Hughes (1998: 616)’dan aktaran Maude ve Beer (2000).

25 Hughes (1998: 616)’dan aktaran Maude ve Beer (2000).

26 Hughes (1998: 616)’dan aktaran Maude ve Beer (2000).

- (a) bölgesel rekabet;
- (b) bölgesel büyüme;
- (c) ilgili bölgedeki KOBİ'lerin büyüme sorunu ve
- (d) yabancı yatırımlardır.

iii) Bir önceki tanımda, uygulamada geniş bir yelpazedeki politikaların entegrasyonun gerekliliği dile getirilirken burada çoklu politika araçlarının varlığına duyulan ihtiyaç vurgulanmıştır. Buna göre gerekli politika araçları:²⁷

- (a) çevrenin iyileşmesi;
- (b) sanayi altyapısı;
- (c) iş dünyası için öneriler ve
- (d) girişim sermayesidir.

Clark, Huxley ve Mountford (2010: 40) Avrupa'da kalkınma ajanslarının kuruluşunun İkinci Dünya Savaşı'nın bitiş tarihine kadar uzandığını belirtiyor. Avrupa'da ilk kalkınma ajansları savaşın yarattığı yıkım ile sanayinin çöktüğü ve terk edildiği bölgelerdeki sorunlara yönelik olarak kuruldu (Clark ve diğerleri, 2010: 40): O dönemde Belçika, Fransa ve Almanya'da kurulan kalkınma ajansları, yıkılan ve çöken bölgelerin yeniden geliştirilmesini ve bu bölgelerin ekonomik olarak uyarılmasını hedeflemişti. Aslında, başlangıçta ajansların acil durum gösteren bölgesel sorunlar için kısa dönemli çözüm üretmeleri planlanıyordu. Ancak, kalkınma ajansları zaman içinde artan oranda bölgesel düzeyde (sub-national level) kalkınma stratejilerinin biçimlendirilmesinde ve yürütülmesi konusunda popüler kurumsal araçlar oldular.

Bölgesel politikalarda önemli bir araç haline dönüşen kalkınma ajanslarına farklı dönemlerde farklı amaçlarla başvurulduğu görülmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde Avrupa'da; 1960 ve 1970'lerde Kuzey Amerika'da; 1980 ve 1990'larda Doğu Asya'da; içinde bulunduğumuz dönemde ise Latin Amerika'da, Güney Asya'da, Afrika'da ve Doğu Avrupa'da önem kazanmışlardır (Tablo-4.1) (Clark ve diğerleri, 2010: 40). Avrupa'daki ilk dalga yukarıda da belirtildiği gibi İkinci Dünya Savaşı'nın yıkım etkilerini silmek olmuştur. Kuzey Amerika'daki kuruluş dalgası ise bazı bölgelerde ortaya çıkan sanayisizleşme (deindustrialization) sorununu çözmek için oldu. Üçüncü ve dördüncü dalgalar ağırlıklı olarak gelişmekte olan ülkeleri ilgilendirmektedir.

Tablo 4.1: İkinci Dünya Savaşı Sonrası Dönemde Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Dalgaları

Kuruluş Dalgası	Coğrafi Bölge	Dönemi	Kalkınma Ajansına İhtiyaç Duyuma Nedenleri
1. DALGA	Avrupa	1950'ler ve 1960'lar / İkinci Dünya Savaşı Sonrası	Savaş sonrası yeniden yapılanma
2. DALGA	Kuzey Amerika	1960'lar ve 1970'ler	"Rust Belt" ^a tarafından kapsanan eyaletlerde ortaya çıkan sanayisizleşme sorunlarının çözümünün hedeflenmesi
3. DALGA	Doğu Asya	1980'ler ve 1990'lar	Hızlı kentleşme ve sanayileşme sorunlarının planlanması ve yönetilmesi
4. DALGA	Latin Amerika Güney Asya Afrika Doğu Avrupa	İçinde bulunduğumuz dönem	Dengeli sosyo-ekonomik gelişmeyi teşvik etmek

Kaynak: Clark, Huxley ve Mountford (2010: 40) tarafından verilen açıklamalar kullanılarak hazırlanmıştır.

a) Rust Belt Amerika Birleşik Devletleri'nde sanayinin kalbi olarak kabul edilen Büyük Göller Bölgesi'ndeki (Midwest bölgesinin çok sayıda eyaletini kapsayan bölge) sanayinin çöktüğü yerleri işaret etmektedir.

27 Hughes (1998: 616)'dan aktaran Maude ve Beer (2000).

3.2. Bölüm’de bölgesel politika uygulamalarına ilişkin iki farklı yaklaşımdan söz edilmişti. Tablo-4.2’de bu iki yaklaşımın farklılıkları kurumsal yapı ve işleyiş dikkate alınarak açıklandı. Tablo-4.2’den izlenebileceği gibi bu iki yaklaşım “geleneksel” ve “yeni model” politikaları olarak adlandırılabilir: Geleneksel politikalar ulusal düzeydeki kurumlar ve ilgili bürokrasi ile yürütülmektedir. Yeni yaklaşımda ise kalkınma ajansları önemli bir bölgesel politika uygulama aracı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu tür organizasyonlar bölgesel bazlı, yarı otonom ve iş dünyasına yakın bir yapı olarak tanımlanmaktadır. İşleyiş ya da iş yapma esnekliklerinin tanımında geleneksel yaklaşım sınırlıdır. Yeni yaklaşımda ise kurumsal yapı ile merkezi hükümet arasındaki yapı “belli bir mesafede” (arm’s length) olarak tanımlanmıştır. Halkier ve diğerleri (1998: 18) ajansı destekleyen otoritenin, ki bunun hükümet olduğunu düşünebiliriz, organizasyonun faaliyetlerine sınırlı bir şekilde müdahale edebileceğini belirtiyorlar. Tablo-4.3’te kuruluşun (kalkınma ajanslarının) yasal konumlarının farklı durumlarda nasıl çalışabileceğini tanımlamaktadır.²⁸ Kuruluşun bağlı birim olması durumunda yasal durumun tanımı nettir. Kuruluşun bağımsız bir birim olması durumunda siyasi denetim ve yönetim kurulunun oluşması üç farklı biçimde gerçekleşebilir: Yönetim kurulunun nasıl atanacağı, dolayısıyla kararların nasıl alınacağı farklı esnekliklerde olabilmektedir. Son olarak kuruluş bir özel şirket olarak da tasarlanabilir. İngiltere’nin 2010 yılında kalkınma ajanslarını kaldırma kararını verdikten sonra oluşturduğu yeni yapılanma özel şirket modeline daha yakın görünmektedir.

Tablo 4.2: Geleneksel ve Yeni Modellerdeki Politika Farklılıkları		
	Geleneksel (Ulusal Hükümet) yukarıdan aşağıya (top-down)	Yeni Model (Bölgesel Kalkınma Ajansları)^a aşağıdan yukarıya (bottom-up)
Organizasyon/Kurum	Ulusal Devlet birimi Bürokrasi	Bölgesel Yarı otonom kuruluş İş dünyası benzeri Özel uzmanlık
İş yapma özgürlüğü	Sınırlı	Belli bir mesafede ^b (arm’s length)
Ekonomik amaçlar	Bölgelerarası eşitlik Ulusal ekonominin büyümesi Büyümenin yeniden dağılımı	Bölgelerarası rekabet Bölgesel ekonominin büyümesi Yerel/ithal edilen büyüme
İş yapma biçimi	Seçici değil Otomatik/isteğe bağlı Reaktif/tepkisel	Seçici İsteğe bağlı Proaktif
Politika aracı	Bürokratik düzenleme Finansal teşvikler Danışma servisleri Kamu desteği	Finansal teşvikler Danışma servisleri Kamu desteği

Kaynak: Halkier ve diğerleri (1998a: 19, Tablo 1.1)

a) Aşağıdan yukarıya yaklaşım Halkier ve diğerleri (1998a: 19) tarafından Bölgesel Kalkınma Ajansı (BKA) yaklaşımı olarak açıklanmıştır.

b) Ajansı destekleyen otorite (hükümet de diyebiliriz) kuruluşun (ajansın) faaliyetlerine çok genel düzeyde müdahale edebileceğini gösterir. Bu müdahale biçimine örnek olarak kaynakların dağılımı ya da çok geniş bir politika rehberliği olabilir. Stratejik ve önemli yetkiler kuruluşun önde gelen bürokrasisine bırakılır (Halkier ve diğerleri, 1998: 18).

28 Bu bilgiler Avrupa Birliği’nde kalkınma ajansları üzerine yapılan bir anket çalışması sonucunda farklı modellerin sınıflandırılması ile elde edilmiştir. Çalışma önce Halkier ve Danson (1997) olarak yayımlanmıştır.

Tablo 4.3: Kalkınma Ajanslarının Bürokratik Otonomisi/Özerkliğinin Tanımı

Kuruluşun Yasal Konumu	Destekleyen Kuruluşa Yönelik Pozisyon
Hükümete Bağlı	Bağlı Kuruluş (Belli bir bakanlığa bağlı) Doğrudan politik kontrol
	Yarı- bağlı Doğrudan politik kontrol bir danışma konseyi aracılığı ile sağlanır
Bağımsız Birim	(Arm's length/Single) Siyasi denetim, yönetim kurulu hükümet tarafından atanır
	(Arm's length/Dominant) Siyasi denetim, yönetim kurulu hükümet tarafından atanır, ancak diğer kamu / özel kuruluşların da etkisi/katkısı olur
	(Arm's length/Plural) Siyasi denetim, yönetim kurulu hükümet ve diğer kamu ve/ veya özel kuruluşlar tarafından belirlenir
Özel Şirket	

Kaynak: Halkier ve diğerleri (1998a: 31, Tablo 2.3.)

4.2 SEÇİLMİŞ DÖRT ÜLKEDE BÖLGESEL POLİTİKA UYGULAMALARI

Bölgesel politikalar ve bölgesel politika uygulama araçlarını incelerken farklı ülke deneyimlerini incelemenin Türkiye'deki bölgesel politikaların geçmişten bugüne etkisini görmek için iyi bir geri plan bilgisi olacağı düşünüldü. Aynı zamanda, seçilmiş örnek ülke deneyimlerinden giderek bölgesel politikaların kurumsal yaklaşımını ve uygulama araçlarını tanımanın da Türkiye'de görece yeni bir kurumsal yaklaşım olan kalkınma ajanslarının kuruluş ve uygulama süreçlerini anlamak açısından değerli bulgular sunabileceği dikkate alındı. Büyüme ve kalkınma konularının karmaşık yapısı kurumsal değişmelerin incelenmesinde analitik zorluklar yaratmaktadır. Ancak, karşılaştırmalı analizin bu karmaşık süreçlerde kaybolmayı engelleyeceği ve yeniliklerin sonuçlarını değerlendirmenin, en azından muhtemel sonuçları görebilmek açısından, aydınlatıcı olabileceği söylenebilir.

Bölgesel politikaların kısa tarihine rağmen uygulama örnekleri çok fazladır ve bu uygulamalarla ilgili sonuçlar geniş bir literatürde yer almaktadır. Bu nedenle az sayıda ülke seçerek bu ülkelerin bölgesel politikaları ve bu politikaları uygulama araçları üzerinde durmak tercih edilmiştir. Bu alt bölümde incelenen ülke sayısı dörttür. Bu ülkeler, İngiltere, Kanada, Amerika Birleşik Devletleri ve Brezilya'dır. İngiltere, bölgesel politikaları incelemek konusunda Avrupa'dan iyi bir örnektir. Gerek İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki yıkımın problemlerini çözmek, gerekse bölgesel farklılıkları gidermek konusunda sürekli politikalar üretmiş ve kurumsal alt yapısını yenilemiştir. Kanada ve Amerika Birleşik Devletleri ise Kuzey Amerika'nın iki önemli ülkesidir. Aynı coğrafyayı paylaşmalarına rağmen bölgesel politika yaklaşımları farklıdır. Kanada, nüfusu ve ekonomik faaliyetlerin düşük olduğu bölgelere yönelik kamu ağırlıklı bir politika yürütürken Amerika Birleşik Devletleri'nin bölgesel politikalarının odağı daha çok bölgesel büyümedir. Her bölge (her eyalet) hatta her kent kendi başına faaliyetlerini büyütme ve etkinliğini artırmaya çalışır; rekabetçilik politikanın temel ruhudur. Amerika Birleşik Devletleri'nin bu bölgesel büyüme odaklı yaklaşımının ve bölgesel farklılıkları giderme hedefinin gözetilmemesinin bölgesel farklılıklara yansıtıldığını söylemek çok yanlış olmayacaktır: Nitekim 2. Bölüm'de Düzey-2 çerçevesinde çok sayıda gelişmiş ülke ve Türkiye için yapılan karşılaştırmalarda, sanayileşmiş ülkeler arasında bölgesel farklılıkların en derin olduğu ülkelerden birinin Amerika Birleşik Devletleri'nin olduğu görülmektedir. Kanada'nın bölgesel politika yaklaşımı ise Avrupa'daki yaklaşıma daha fazla benzemektedir.

Seçilen ülkelere bölgesel sorunlar açısından bakıldığında İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri için belli bölgelerde sanayisizleşmenin önemli bir sorun olduğu görülmektedir. Bu bakımdan bu iki örnek gelişmiş ülkelerin bölgesel politikalarda ne tür ihtiyaçları olduğunu iyi anlatmaktadır. İngiltere’de İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde ortaya çıkan bazı bölgelerde sanayinin sona ermesi ve bu bölgelerde ortaya çıkan işsizlik sorunu önemlidir. Amerika Birleşik Devletleri’nde ise sanayinin doğu kesiminden batıya kayması (“Rust Belt” ve “Sun Belt” oluşumunu ortaya çıkaran nedenler) ve sanayideki kaymalar sonucu nüfus kaybeden ve ekonomisi zayıflayan kentlerin varlığı önemli bölgesel sorunlardır. Kanada ise, uzaklık ve tundraların varlığı nedeniyle ülkenin kuzeyinde yer alan bölgelere insan yerleştirmekte zorluk çekmektedir. (Higgins ve Savoie, 1994: 1). Brezilya, bu üç örnekten farklı olarak, gelişmekte olan ülke özelliği ve aynı zamanda çok aktif bir bölgesel politika uygulayıcısı olması nedenleriyle seçilmiştir. Gerek Latin Amerika’da gerekse orta gelirli ülkeler içinde bölgesel politika tasarımı ve uygulamaları açısından ilginç bir örnektir. Özellikle gelişmekte olan bir ülke olmasının Türkiye açısından bazı sorunları anlamamıza ışık tutabileceği düşünülmüştür.

Bu dört ülkenin seçilmesinde bir diğer önemli faktör de geniş bir yüzölçümü ile büyük nüfuslu olmaları, dolayısıyla sorunlarının ve çözümlerinin zengin seçenekler sunduğu ülkeler olmasıdır. Buna ek olarak, bu ülkeler, Amerika Birleşik Devletleri dışında, 3.2. Bölüm’de tartışılan kurumsal yaklaşım bakımından bir ortak paydaya sahiptirler. Tablo-3.2’den hatırlanacağı gibi bu ülkeler bölgesel politikaların uygulanması için bölgesel düzeyde kurdukları yapılar “yetkilerin yaygınlaştırılması” (deconcentration) dediğimiz yaklaşımı benimsiyorlardı. Bu ise 3.2. Bölüm’de yer alan, merkezi hükümetin politikalarının yerel düzeyde uygulanmasının merkezi hiyerarşi içinde kalan yerel yetkililere verilmesiydi. Bu ortak payda Türkiye’de bölgesel kalkınma ajanslarının kuruluşu ve işleyişindeki tartışmaları anlamak açısından zengin ipuçları elde etme imkanını sunmaktadır.

Aşağıda bu dört ülke ile ilgili bölgesel politika deneyimleri ve kurumsal araçlar yer almaktadır. Bu ülkelerin heterojenliği dikkate alınarak incelemede tek bir analitik çerçeve kurulmamıştır. Bunun yerine ülkelerin bölgesel politika deneyimlerinin tarihsel gelişmeleri, hukuki yapıları ve bu iki konunun çevresinde yapılan tartışmalarla o ülkenin özgün koşulları çerçevesinde anlatılmıştır.

4.2.1 İNGİLTERE

İngiltere’de bölgesel gelişme sorununa aktif biçimde ilk yaklaşım 1934’te “Özel Alanları Geliştirme ve İyileştirme Kanunu’nun” (*the Special Areas Development and Improvement Act*) geçmesi ile oldu (Miernyk, 1969). Bu kanun dönemin İngiltere Parlamentosu tarafından o yıllarda sanayideki gerilemeden etkilenen bölgelerin geliştirilmesi ve iyileştirilmesi için hazırlanan üç kanundan ilkiydi (The National Archives, 1934-1960, MH 61). Kanun, biri İngiltere (England) ve Galler (Wales) bölgeleri diğeri ise İskoçya (Scotland) bölgesi için olmak üzere iki yetkilinin atanmasını öngörüyordu; bu yetkililerin fonksiyonu, “*sorumlu oldukları bölgelerin iyileştirilmesinde, özellikle o döneme kadar işsiz kalanlara iş bulunması konusunda, devlet daireleri/ temsilcileri, yerel makamlar, gönüllü kuruluşlar gibi benzeri birimlere yardım etmek ve işbirliğini sağlamaktır*” (The National Archives, 1934-1960, MH 61). Bölgelere atanan bu kişilere ne kazanç amaçlı bir girişime ne de kamu yönetiminin zaten özel olarak hibe vereceği durumlarda bir yerel yönetime hibe ya da kredi sağlamak için yardımcı olmak üzere yetki verilmemişti. Özel Alanları Geliştirme ve İyileştirme Kanunu’nun çıktığı 1920’li ve 1940’lı yıllar, bölgesel politikaların uygulanması açısından “öncü dönem (pioneering phase)” olarak kabul edilmektedir (Tablo-4.4).

Tablo 4.4: İngiltere’de Bölgesel Politika ve Planlamada Aktif ve Daha Az Aktif Politikaların İzlendiği Dönemler

Dönemler	Baskın Bölgesel Kurumsal Yapı	Politikalarda Baskın Konular
Öncü Dönem, 1920’ler-1940’lar	Atanmış bölgesel yetkili (komiser), merkezi hükümet bakanları	Şehirlerin yeniden inşası için post-Blitz ^b planlar, yeşil kuşak politikası, yeni kent politikası, sanayi nüfusunun yaygınlaştırılması
İzleyen Dönem, 1950’ler	Merkezi hükümet bakanlıkları ve Yeni Kent Komisyonu	(New towns) ^c [programının] ilk aşamasının uygulanması. Bölgesel politika araçlarının kısıtlı uygulaması
Bölgesel Canlanma, 1960’lar ve 1970’ler	Hükümet bakanları, bölgesel sanayi kalkınma kurumları Bölgesel Ekonomik Planlama Konseyi ve Kurulların kurulması (REPCs/REPSs)	Sanayi ve nüfusun yeniden yerleşimi, resmi olmayan ekonomik ve fiziksel stratejiler, korporatist bölgesel yapıların kurulması Alt bölge düzeyinde planlamaya ilginin artması Bölgesel oluşumlar için sınırlı finansman
İkinci İzleyen Dönem, 1980’ler	Bölgesel Ekonomik Planlama Konseyi ve Kurulların kaldırılması Metropolitan alan konseylerinin kaldırılması	Bölgesel politikanın zayıflaması Geçerli konular: Yerel büyüme, kısa dönemli yaklaşım, iş ortamını geliştirici yaklaşımlar
İkinci Canlanma Dönemi, 1990-	RPG’nin ^a devreye sokulması (1990) AB programları için bölgesel ortaklıkların gelişmesi, 1994 RPG’nin güçlendirilmesi, 1998 RDA’lar, 1998 Bölgesel meclisler, 2000 Bölgesel mekansal stratejiler (2003-)	1997’ye doğru aşamalı olarak bölgesel yaklaşımların yeniden doğuşu, sonrasında bölgesel kurumlarda ve çok sayıda stratejide hızlı genişleme Ana konular: politika bütünleşmesi, sürdürülebilir kalkınma ve rekabetçilik

Kaynak: Haughton ve Counsell (2004: 136)

a) RPG: Bölgesel Planlama Kılavuzu (Regional Planning Guidance)

b) “The Blitz” İngiltere şehirlerinin İkinci Dünya Savaşı sırasında Almanya tarafından bombalama kampanyasına verilen addır.

Kaynak: http://www.historylearningsite.co.uk/blitz_and_world_war_two.htm

(Erişim tarihi: 5 Mayıs 2012)

c) New towns: İkinci Dünya Savaşı’nın sonlarına doğru savaş sonrası İngiltere’nin kentlerinin yeniden yapılandırılması.

Kaynak: <http://www.parliament.uk/about/living-heritage/transformingsociety/towncountry/towns/overview/newtowns/>

(Erişim tarihi: 5 Mayıs 2012)

Bir bölgesel politika aracı olarak kabul edilebilecek bölgesel planlamanın İngiltere’de başladığı dönem, İkinci Dünya Savaşı’nı izleyen 1945 sonrası yıllardır. Aslında, merkezi planlama savaş döneminin bir mirasıdır ve bölgesel sınırlar savaş boyunca sivil savunma amacıyla oluşturulan sınırlardır.²⁹ Bununla birlikte, Haughton ve Counsell (2004) planlamanın önem kazanmasında, daha geniş toplumsal hedeflere yönelik amaçlarla örtüşen, dönemin Keynezyen kültürünün, devletin ekonomik büyümede daha müdahaleci bir rol almasının da önünün açtığını düşünüyor.

İngiltere’de İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde 1950’li yılların ortalarına kadar sürede aktif bir bölgesel politika izlendi. Bu bölgesel politikanın önemli bir bölümünü devlet tarafından kurulan fabrikalar oluşturuyordu.³⁰ Geliştirilmeye çalışan bölgelerde devlet tarafından inşa edilen fabrikaların kiralanması ya da satış ödemelerinde kullanıcıya taksit gibi kolaylıklar sağlanıyordu. Kiralar ticari kiralardan altındaydı ve fabrikanın ilk yıllarındaki kullanımında kiracılar kira alınmaması yoluna da sıkça başvuruluyordu. Hükümet tarafından yapımı gerçekleştirilen fabrikaların bu şekilde kullanılması, kullanılmaya aşamasındaki destekler nedeniyle önemli bölgesel politika aracı olarak yorumlanmaktadır (Moore ve Rhodes, 1973).³¹

29 Powell (1978)’den aktaran Haughton ve Counsell (2004).

30 A. J. Odber and P. J. Bowden, “Rent Subsidies in the Development Areas,” *The Journal of Industrial Economics*, October 1958’den aktaran Moore ve Rhodes (1973: 107-108)

31 Bu politikalar TÜRKONFED’in fabrika binalarının TOKİ tarafından yapılması önerisi açısından ilginç olabilir.

1945'ten itibaren kullanılan bir diğer politika aracı da "Sanayi Geliştirme Sertifikası'ydı" (Industrial Development Certificate (IDC)). Bu desteğin temel amacı görece refahı yüksek olan yerlerde yeni sanayi yapılarına, dolayısıyla buna bağlı olarak gelişecek yeni istihdam yaratılmasına bir sınır koymaktı (Moore ve Rhodes, 1973: 108). Sanayi yatırımlarına yönelik bu sınırlamayla Midland ve South East bölgelerindeki gelişmelerin kısıtlanarak yeni yatırım projeleri ve bununla ilintili istihdamın gelişmekte olan alanlara yönlendirilmesi hedefleniyordu. Bu iki bölgede fabrikaların genişlemesi için yapılacak yatırım önerilerinin reddedilmesiyle kullanılacak kaynaklar daha az kalabalık olan London New Towns ya da Bristol ile the South West ve Yorkshire ile Humberside gibi diğer bölgelerde yer alan alanlara kaydırılacaktı. 1960-1970 yılları arasında refahı yüksek alanlarda 120 bin kişilik bir istihdam bu politikadan etkilendi. Bu sayının geliştirilmek istenen alanlardaki tahmini ek istihdamın üçte birinden fazla olduğu belirtilmiştir (Moore ve Rhodes, 1973: 108).

1963 ve 1972 arasında dört önemli politika değişikliği gerçekleşir (Moore ve Rhodes, 1973: 88, 104, Appendix A). Bunlar "1963 Yerel İstihdam Kanunu" (Local Employment Act 1963), "1966 Sanayi Geliştirme Kanunu" (Industrial Development Act 1966), "Ekim 1970" (White Paper October 1970) ve "Nisan 1972" (White Paper April 1972) tarihli hükümet raporlarıdır.³² 1960 öncesinde hazine hibe ya da borç biçiminde gelişmekte olan bölgelerdeki imalat sanayi mensuplarına küçük bir kaynak kullandırılıyordu. Bu kaynaklar 1960'tan sonra "Yerel İstihdam Kanunu" ile genişletilmiştir (Moore ve Rhodes, 1973: 107). Moore ve Rhodes (1973) aktif bir politika değişikliğine 1960-1963 arasında gidildiğini ve en önemli değişikliğin 1963 yılında gerçekleşen bu kanunla (1963 Yerel İstihdam Kanunu) olduğunu belirtiyorlar. Bu politika değişikliği ile bölgesel düzeyde imalat sanayi için yatırım teşvikleri ilk olarak 1963'te *British Bölgesi*'nde (British Development Area) gerçekleşiyor. Bu yatırım desteği hem fabrika hem de makina yatırımlarını kapsıyordu. Üstelik destekler sadece yeni firmalar için değil varolan firmalara yönelik olarak da veriliyordu.

Bu dört politika değişikliği sadece başlıca değişiklikleri işaret etmekte ve özel alanlara ya da ara alanlara yönelik bölgesel düzeydeki bütün politikaları temsil etmemektedir (Moore ve Rhodes, 1973: Tablo A1 ve Not:1). "Bölgesel İstihdam Primi" (the Regional Employment Premium(REP)) ve "Seçici İstihdam Primi" (the Selective Employment Premium) diğer teşvikler arasında sayılabilir. Seçici İstihdam Primi 1966'da başladı ve "Seçici İstihdam Vergisi" (Selective Employment Tax) ile birlikte uygulandı; bu kanun 1968 yılında terk edildi (Moore ve Rhodes, 1973: 109-110). "Bölgesel İstihdam Primi" ile ilgili amaçlar ve beklentiler 1967 tarihli kanunla ilgili hükümet önerisi belgesinde (the 1967 Green Paper) yer almaktadır.^{33 34} Bu belge "Bölgesel İstihdam Primi" uygulamasının ana istihdam yaratıcı etkisinin imalat sanayi üreticilerinin fiyatları düşürmesi ile ortaya çıkacağını varsayıyordu. Bu varsayıma bağlı olarak, sabit döviz kurlarının uygulandığı koşullarda bölgesel istihdam primi uygulamasının ticaret hadlerinde aşınmaya yol açmak gibi ek bir fayda ile birlikte sanal bir bölgesel devalüasyon yaratacak maliyetinin sadece bölge değil toplumun tamamı tarafından üstlendiği bir girişim olarak görülebilir.³⁵

Genel bir değerlendirme yapılırsa, 1960'lı ve 1970'li yılların politikalarında belirleyici olan konular, sanayi ve nüfusun yeniden yerleşimi, bölgesel düzeyde kurulan idareler, resmi olmayan ekonomik ve fiziksel stratejiler, bölgesel planlama konusunda büyüyen ilgi ve yerel birimlere sınırlı ölçüde fon sağlanmasıdır (Tablo-4.4). Bölgesel politikaların kapsadığı bu konular, bugünkü yaklaşımdaki gibi geniş kapsamlı olmasa da, politikaların oldukça ayrıntılı ele alındığını göstermektedir. Ayrıca, bölgesel politikalarda kurumsal olarak aşağıdan yukarıya bir yaklaşımın yerleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Ancak, bölgesel politikalara yönelik bu yoğun ilgi izleyen dönemde devam etmedi. 1980'li yıllarda, bölge odaklı politika yaklaşımı hızlı bir zayıflama

32 "White Paper" İngiltere, Avustralya, Yeni Zelanda ve Kanada'da hükümet politikalarını parlamentoya gelmeden önce ortaya koyan resmi rapordur (CollinsDictionary.com, 2011).

33 "The Green Paper on the Development Areas - A Proposal or a Regional Employment Premium -H.M. Treasury and Department of Economic Affairs, April 1967. The subsequent White Paper was Cmnd. 3310." (aktaran Moore ve Rhodes, 1973: 110).

34 Green Paper: Genellikle "White Paper"ı izleyen politika önerisi ile ilgili bir hükümet belgesidir (green paper, 2012).

35 N. Kaldor, "The Case for Regional Policies," *Scottish Journal of Political Economy*, November 1970'ten aktaran Moore ve Rhodes (1973: 110).

sürecine girdi. 1980'li yıllar, İngiltere'nin Margaret Thatcher'ın başbakanlığında güçlü liberal eğilimlerle yönetildiği bir dönemdir. Tablo-4.4'ten izlenebileceği gibi, bu dönem girişimciye odaklanan yaklaşımı daha fazla ön plana çıkarır. Bölgesel politikalar, kamunun inisiyatifinin de önemli olduğu politikalar. Liberal politikalarda ise kamunun girişimini en aza indirmek ve girişimciyi kendi başına ortaya çıkarmak daha fazla belirleyicidir. Dolayısıyla İngiltere'de bölgesel politikalar 1980'li yıllarda kaçınılmaz olarak söner.

1980'lerin sonlarına doğru dönemin muhafazakar hükümeti bölgesel planlamayı 1990'ların ilk yıllarına kadar sürecek olan, her İngiliz bölgesi için "Bölgesel Planlama Rehberlik Dokümanları" (regional planning guidance (RPG) documents) formunda, geçici olarak yeniden getirdi (Haughton ve Counsell, 2004: 138).³⁶ Bu yeni düzenleme planlamaya göre daha stratejik yaklaşım olarak tanımlanıyordu. Ancak, temel fonksiyonu yerel planlama sorumlularını konut sayısı konusunda yönlendirmektir. Hazırlanan dokümanın sadece arazi kullanımına ilişkin düzenlemelere odaklanması ve yetkilerin yeterince yerel otoritelere verilmemesi önemli bir eleştiri kaynağı oldu. Bu nedenle hazırlanan doküman hakkında "*geçici, stratejik içeriği zayıf, mekansal yönlendirme konusunda eksik, daha çok arazi kullanımı konularına odaklanan ve basitçe ulusal planlamanın rehberlik yönlerini ön plana çıkaran bir eğilimde*" olduğu değerlendirildi (Haughton ve Counsell, 2004: 138).³⁷

1980'li yıllardaki bölgesel politikalar konusunda yapılan bu tartışmalar, bu dönemde uygulanan bölgesel politikalarda kurumsal olarak aşağıdan yukarıya yaklaşımın yeterince benimsenmemesinin İngiltere'de eleştiri konusu olduğunu gösteriyor. Bölgesel politikaların yeniden canlanması ancak 1990'lı yıllarda oldu. 1990'lı yıllar birçok bölgesel düzenlemenin yanı sıra 1998 yılında bölgesel kalkınma ajanslarının kurulduğu bir dönemdir. 1997 yılında Yeni İşçi Partisi Hükümeti'nin seçimi ile bölgesel politikalarda bölgesel kurum ve stratejilere ilişkin kapsamlı değişiklikler olur.³⁸ Yeni düzenlemeler ile bölgesel planlama sisteminin "*daha stratejik, diğer politikalarla daha fazla entegre olmuş ve daha şeffaf*" olduğu; bu özelliklerin ise paydaşlarla resmi danışma ve hükümet tarafından atanan uzmanlar ekibi önünde kamu denetimi ile sağlandığı belirtilmektedir.³⁹ Bu yeni dalga bölgesel politikalara içsel büyüme teorilerinin ilham verdiği ve bunun İngiltere'de "yeni bölgesel politikalar" olarak ortaya çıkmasına neden olduğu da düşünülmektedir.⁴⁰

İngiltere'de yeni bölgesel politikaların en önemli kurumsal aracı bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasıdır. Hükümet tarafından konu ile ilgili "White Paper" Aralık 1997'de yayınlanmış (Report of the Director of Community Services, 1997), "Bölgesel Kalkınma Ajansları Kanunu-1998" (Regional Development Agencies Act 1998) ise Kasım 1998'de kabul edilmiştir. Kanunun ilk maddesinde yer alan amaçlar: i) bölgesel düzeyde daha fazla kalkınma ve yenilenme; ii) faaliyetlerin etkinliğini, yatırımı ve rekabeti teşvik etmek; iii) istihdamın geliştirilmesini teşvik etmek; iv) bölgeye özgü istihdamla ilgili becerilerin uygulanmasını ve gelişmesini daha iyi hale getirmek ve son olarak v) İngiltere'de sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak olarak verilmiştir (Legislation.gov.uk, The National Archive). Bu hedefler, "yeni bölgesel politikalar"ın içerdiği yaklaşımla uyumludur. 3.2. Bölüm'de tartışılan, Tablo-3.3'te "modern" başlığı altında ve Tablo-3.6'da "yeni paradigma" başlığı altında yer alan amaç ve hedefler ile ilgili tanımlarla örtüşmektedir.

Ancak, kalkınma ajansları ile ilgili bu kanunun çıkışından beş yıl sonra yapılan değerlendirmeler bölgesel politikaların hiç de istenen sonuçları vermediği yönündedir. Dönemin Başbakan Yardımcısı, Maliye ile Ticaret ve Sanayi bakanlarının imzası ile yayınlanan önsözde "*beş yıl önce merkezi hükümetin temel amacı büyüme*

36 Burada her İngiliz bölgesi "for each English standard region" karşılığı kullanılmıştır. Ancak, bu bölge tanımının England Bölgesi'ni işaret etmesi muhtemeldir.

37 Tartışmanın daha geniş boyutları için bkz. Haughton ve Counsell (2004: 138).

38 Bu kapsamlı değişiklikler konusunda bkz. Haughton ve Counsell (2004: 138-139).

39 Department of Environment, Transport and the Regions (DETR) 1998 Regional development agencies' regional strategies The Stationery Office, London ; DETR 2000 PPG17 Regional planning HMSO, London ve Counsell D, Haughton G F, Allmendinger P and Vigar G 2003 New directions in UK strategic planning: from development plans to spatial development strategies Town and Country Planning 72 15-19'dan aktaran Haughton ve Counsell (2004: 138-139).

40 H.M. Treasury (2001) Productivity in the UK, No. 3: The Regional Dimension, London: H.M. Treasury.'den aktaran Roberts ve Setterfield (2010: 431).

ve istihdamda yüksek ve kararlı bir düzeyi tutturmak olduğunu; bölgesel politikanın bu amaca ulaşmak konusundaki çabanın tam ortasında yer aldığını” ancak, “İngiltere’de çok sayıda ulusun (İngiltere’nin federatif yapısını oluşturan uluslardan söz ediliyor) ve bölgenin geri kaldığını ve çok büyük refah farklılıkları olduğunu” söylüyorlar (HM Treasury ve Department for Trade and Industry, 2003). Bu raporun o dönemin hükümetinin bu sorunları aşmak üzere hedeflediği yeni politikalarda iki temel unsur dikkat çekiyor: İlki, modern bölgesel politikaların bir gereği olarak sadece ekonomik olarak zayıf alanlara değil, ülkenin her bölgesinin ekonomik potansiyellerini ortaya çıkarmaya odaklanmasıdır. Diğeri ise, yetki devri ve desantralizasyonun (devolution and decentralisation) daha fazla benimsenmesi ile bölgelerin yerel önderliğindeki çözümlere yönelmesidir.⁴¹ Bu yeni yaklaşımda ekonomik performans temel olarak verimlilik ve istihdam olmak üzere iki faktörün fonksiyonudur. Verimlilik, çalışan başına çıktı/üretim ile istihdam ise, demografi (çalışma yaşındaki nüfus), işgücüne katılım oranı ve işsizlik ile tanımlanmaktadır.⁴²

1998’den bu yana bölgesel politikalarda önemli bir kurumsal yapılanma olan bölgesel kalkınma ajanslarının 2012’de England Bölgesi’nde kaldırılmasına karar verilmiştir.⁴³ Bölgesel kalkınma ajanslarının kapatılması hakkında, bu kuruluşların “*derin biçimde antidemokratik kuruluşlar olarak kaldıkları, çok önemli bir kamu kaynağını bazen riskli bazen de kötü biçimde harcadıkları*” gibi eleştiriler yapılmıştır (Benneworth, 2011). England Bölgesi kalkınma ajansları ile ilgili iki net problemden söz edilmektedir: Birincisi, bölge konusunda koalisyon hükümeti içindeki yaklaşım farklılıkları; ikincisi ise, kalkınma ajanslarının yeterince “iş ortamını geliştirici” (business-led) olmamasıdır (Benneworth, 2011). Maddock (2011) ise bir yandan bölgesel farklılıkların giderilmesinde kalkınma ajanslarının hem kurumsal esnekliklerine hem de kısıtlılıklarına vurgu yaparak neden gerekli kuruluşlar olduklarını tartışmaktadır. Ancak, diğer taraftan İngiltere’nin (British bölgesi vurgulanıyor) kalkınma ajanslarını kapatmasının arkasındaki nedenleri de vererek tartışmanın karşı tarafının argümanlarını da gerekçelendiriyor. Maddock (2011) içinde dile getirilen bu gerekçelerden önemli olanı “bölgesel kalkınma ajanslarının çoğunun bölgesel farklılıkları gidermekte başarısız olmasıdır.” Bölgesel farklılıkların kapanmamasının arkasında ise bazı kentlerde ortaya çıkan ekonomik yoğunlaşmanın istihdam ve diğer ekonomik faaliyetler üzerindeki etkisine dikkat çekiyor. Aslında, ajansların hangi koşullarda ve hangi ülkelerin hangi bölgelerinde etkin olabileceği çok değişkenli ve çok sayıda kısıtları olan bir problemdir. Bu değişken ve kısıtların bir bölümü 3. Bölüm’de de tartışıldığı gibi, gelişmişlik düzeyi ile ilişkilidir. İngiltere’nin kalkınma ajanslarını kaldırmasının arkasında, muhtemel politik gelişmelerin sonucu olabilecek etkileri dışarıda bırakırsak, gelişmiş bir ülke olmasından dolayı geçiş dönemindeki bir ülkeyi hızlandırabilecek kurumsal yapılanmanın etkisiz kalmaya başlamış olması da bir neden olabilir.

Bölgesel kalkınma ajanslarının yerini “Yerel Girişim Ortaklığı” (Local Enterprise Partnership –LEP) almıştır. İlk 24 “Yerel Girişim Ortaklığı’nın (LEP)” kuruluşu bir yılı geçmiştir (Gibbons, 2011). Bu girişimler yerel yetkililer ve özel sektör girişimcilerinin birlikte yer aldığı bir oluşumdur (The LEP Network Website, 2012). Yerel Girişim Ortaklıkları “*Ekonomik büyüme ve yerel düzeyde istihdam yaratılmasını harekete geçirmek üzere yerel önceliklerin ve faaliyetlerin belirlenmesinde merkezi bir rol üstlenmektedirler*” (The LEP Network Website, 2012). Bu kuruluşların kendilerini tanımlamalarında da aşağıdan yukarıya doğru kurumsal yaklaşımının temel alındığı görülmektedir. Aslında kalkınma ajansları da aynı amaçla kurulmuş yapılarıdır. Ancak, kamu ağırlığı ve desteği bu kuruluşlarda belirleyici özelliklerdir. “Yerel Girişim Ortaklığı (LEP)” ile bu yapının tamamıyla yerel inisiyatife bırakıldığı görülmektedir. Şüphesiz bu tür kuruluşlar bölgelerin ihtiyacına ve ne zaman hangi koşullarda hangi yapının daha iyi işleyeceğine göre zaman içinde değişebilir.

41 Bu öncelikler (HM Treasury ve Department for Trade and Industry, 2003: 1) içinde 1.1 ve 1.2. maddelerden kısaltılarak verilmiştir.

42 Bu faktörler (HM Treasury ve Department for Trade and Industry, 2003: 1) içinde 1.3. maddede yer almaktadır.

43 Bu bilgi için bkz. England’s Regional Development Agencies Website (2012) ve BIS (2012). Kapatılacak ajanslar: West Midlands, East of England Development Agency, East Midlands Development Agency, London Development Agency, Northwest Regional Development Agency, One North East, South East England Development Agency, South West RDA, Yorkshire Forward.

4.2.2 KANADA

Weaver ve Gunton (1982: 5) Kanada'nın bölgesel konulara olan ilgisinin özel bir önemi olduğunu belirtiyorlar. 1980'lerde yazılan bu makaleye göre, bölgesel ekonomi konusunun Kanada'da yüz yıllık bir geçmişi vardır. Demiryollarının inşası, kaynakların çıkarılması, navlun ve tarifelerin farklılaştırılması gibi ticari konular ile federal kararların bölgesel etkileri Kanada politikasında önemli konular arasında yer almaktadır (Weaver ve Gunton, 1982: 5)

Kanada oldukça desantralize olmuş bir federal yapıya sahiptir. Hatta bazı ölçüler dikkate alındığında en fazla desantrilize olmuş federatif sisteme sahip olduğu da söylenmektedir (Courchene ve Melvin, 1986: 58). Ülkenin çok geniş bir yüzölçümüne sahip olması ve bazı bölgelerde düşük nüfus yoğunluğu bölgesel politikalar açısından kamu kesimine çok fazla sorumluluk bırakmaktadır. Kanada'nın hem bölgesel düzeyde hem de kırsal ve kentsel yerleşimler arasında kalıcı ve düzelmeye karşı dirençli bir eşitsizlik sorununa sahip olduğu belirtilmektedir (Blake, 2003: 189).

Kanada Ekonomik Konseyi'nin (Economic Council of Canada) yaptığı bir çalışmaya göre kişi başına gelir 1926-1964 arasında çok az değişme göstermiştir. Bu yaklaşık kırk yıllık dönemin 1930'lu ve 1950'li yıllarında gelir farklılıkları çok önemlidir; 1940'lı ve 1960'lı yıllarda ise görece daha az olmakla birlikte gelir farklılıkları hala önemlidir.⁴⁴ Çalışma aynı zamanda bölgelerin sırasındaki değişmeler ile ilgili de bilgi verir: Örneğin 1950'lerde, kişi başına gelirden British Columbia, Ontario'dan ilk sırayı devralır; yine aynı yıllarda Prairie Bölgesi'nin sırası da Quebec'ten daha üsttedir. Atlantik bölgesinde kalan dört bölge ise uzun bir dönem boyunca ekonomik düzeye göre sıralamada hep altta kalmışlardır.⁴⁵ Kanada Ekonomik Konseyi bu mekansal trendleri etkileyen faktörleri (aktaran Lipshitz, 1995), "Yaş yapısındaki bölgesel farklılıklar, işgücüne katılım oranındaki farklılıklar, işsizlik oranındaki farklılıklar ve üretim faktörlerinin kalitesindeki farklılıklar" olarak sıralamaktadır.

Blake (2003), 1930'lu yıllardan 1950'lerin son yıllarına kadar geçen dönemde, devletin federasyon içindeki bölgelerin sosyal ve ekonomik dengesizliklerine bir seri mali transferi bu bölgelere yönlendirerek müdahale ettiğini belirtmektedir. İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana ise federal hükümetin yanı sıra yerel hükümetler de mekansal eşitsizliğin iki boyutu ile mücadele etmektedirler. Mekansal eşitsizliklerden ilki, kırsal ve kentsel yerleşim arasındaki farklılıklardır. Diğeri ise, genel olarak bölgeler arasındaki eşitsizliklerdir.⁴⁶ İkinci Dünya Savaşı'nı izleyen dönemde kırsal bölgelerde özellikle tarım ürünleri ve balıkçılıkta dalgalanan fiyatlar nedeniyle soruna "1949 Tarım Piyasası Kanunu" (Agricultural Marketing Act of 1949) ile müdahale edilmiştir. Ancak fiyat dalgalanmalarının önüne geçilmesi mümkün olmadığı için Ottawa'da yer alan hükümetin, fiyatların stabilize olmasıyla kırsal gelirlerin artması ve böylece bölgesel farklılıkların azalması beklentileri gerçekleşmemiştir (Blake, 2003: 197).

1980'lerin başında Kanada'nın temel bölgesel sorunu gelişmiş ve geri kalmış bölgeler arasındaki kişi başına gelirlerdeki eşitsizliklerdir (Coffey, 1982: 228). Gelişmiş bölgeler sanayileşmiş Merkez Kanada ve kaynak zengini Batı Kanada'dır. Geri kalmış bölgeler ise, kendini geliştirmek için doğal kaynaklara dayalı gelişme potansiyeli ya da belli bir sanayi kapasitesi olmayan Atlantik bölgeleridir. O yıllarda Güney Ontario'daki sanayideki düşüş yeni bir problem olarak doğmakla birlikte Coffey (1982) "bölgesel problemi" temel olarak periferideki azgelişmişlik olarak tanımlamaktadır. Bu bakımdan, makalenin yazıldığı tarih dikkate alınarak şu andaki durumda geçerliliği tartışmalı da olsa, Kanada'daki bölgesel problemin tanımının İngiltere'deki gelişmiş sanayi bölgelerindeki problemin tanımından çok, gelişmekte olan ülkelerdeki bölgesel farklılıklar problemi ile daha fazla benzerlik taşıdığı söylenebilir. Bu dönemle ilgili olarak bölgesel kalkınma politikası ile ilgili yapılan değerlendirme, bu politikanın net bir çerçeveye sahip olmamasıdır (Lithwick, 1994: 277).

44 Economic Council of Canada (1977)'den aktaran Lipshitz (1995).

45 Economic Council of Canada (1977)'den aktaran Lipshitz (1995).

46 Bu bilgiler 2003 yılında hazırlanan resmi bir raporun Raymond B. Blake tarafından hazırlanan "Regional and Rural Development Strategies in Canada: The Search For Solutions" başlıklı bölümüne dayanmaktadır. Bkz. Blake (2003:189).

Farklı ve çelişkili politika yaklaşımlarının her bir politikanın etkisini görmeyi engellediği belirtilmektedir (Lithwick, 1994: 277). Ancak, bu durum biraz da bölgesel politikaların yapısı ile ilgilidir. Daha önce 3.2. Bölüm’de tartışıldığı gibi, makro politikalar ve uluslararası gelişmeler de bölgesel politikaları dolaylı biçimde etkileyebilmektedir. Bu nedenle bu sonuçlar çok şaşırtıcı değildir.

Bölgesel politikalarda kurumsal yaklaşım bakımından Kanada’yı iki ülke ile karşılaştırmak ilginç olabilir. Bunlar Amerika Birleşik Devletleri ve Avustralya’dır. Amerika Birleşik Devletleri Kanada ile aynı kıta içinde, Kuzey Amerika’da yer alır ve iki ülke coğrafi olarak komşudurlar. Coffey (1982: 227) Kanada ve Amerika Birleşik Devletleri’nin bölgesel politika araçlarının birbirine benzediğini, tek önemli farklılığın Kanada’nın ABD’nin uygulamadan kaçındığı “kamu girişimciliğini” (public enterprises (crown corporations)) kullandığını söylemektedir. Avustralya ise Kanada gibi sistematik bir biçimde göç aldığı için Kanada ile benzerlik taşımaktadır. Ayrıca, her iki ülke de geniş topraklara sahip, kaynak zengini, düşük yoğunlukta nüfusa sahip, sanayileşmiş ve refahı yüksek ülkelerdir (Higgins ve Savoie, 1994). Buna ek olarak Higgins ve Savoie (1994: 1) her iki ülkenin de eski İngiliz Kolonisi olması, federal anayasa ile Westminster tipi parlamento sistemine sahip olmalarını işaret etmektedirler. Sonucusu aynı zamanda kurumsal bir benzerliğe de işaret etmektedir.

Ancak, bu benzerlik Avustralya ve Kanada’nın bölgesel politikalarına yansımamaktadır. Kanada’da bölgesel eşitsizlikleri azaltmak hem federal hem de bölge hükümetlerinin hedefindedir. Avustralya’da ise, en azından 1990’lı yılların başına kadar bölgesel kalkınma için bir federal politika yoktur ve bölgesel farklılıkların giderilmesi konusunda az sayıda politika vardır (Higgins ve Savoie, 1994: 2). Avustralya’da eşit davranma ya da adaletli dağılım kavramı, bir bölge ya da mekansal bir tanım dikkate alınarak değil daha çok sosyal grupların, işçilerin, çiftçilerin, özel bir sanayi ya da sektörde yer alan kişilerin refahına yönelik algılanmaktadır (Higgins ve Savoie, 1994: 2). Bu yapısı ile, 1990’lara kadar Kanada’daki yaklaşımın tersine Avustralya’da bir mekansal politikadan söz etmek zordur.

Tablo 4.5: Kanada Bölgesel Politikalarının Kronolojisi (1957-1995)	
Dönem	Kurumsal Gelişmeler
1957	Kanada Ekonomik Görünümüyle ilgili Kraliyet Komisyonu (Royal Commission on Canada’s Economic Prospects) (Gordon Commission) Bölgesel kalkınma ayrı bir ekonomik konu olarak tanımlandı.
1960-1966	Federal hükümet bölgesel olarak farklılaştırılmış değişik vergi ve destek programlarını devreye soktu.
1969	Bölgesel Ekonomik Genişleme Birimi’nin (Department of Regional Economic Expansion (DREE)) kuruluşu. “Growth pole” teorisini uygulamak üzere kuruldu.
1974	Federal bölgesel kalkınma çabalarının desantralizasyonu başladı. Bölgelerle Genel Kalkınma Anlaşmaları (The General Development Agreements (GDA)) imzalandı.
1982-1983	Bölgesel Sanayi Genişleme Departmanı’nı (Regional Industrial Expansion (DRIE)) kurabilmek için DREE Sanayi ve Ticareti Departmanı ile birleştirildi. Bölgelerle Genel Kalkınma Anlaşmaları (The General Development Agreements (GDA)) Ekonomik ve Bölgesel Kalkınma Anlaşmaları’na (the Economic and Regional Development Agreements (ERDA)) dönüştü. Endüstriyel genişleme ile aynı zamanda bölgesel kalkınmayı teşvik etmek üzere Endüstri ve Bölgesel Kalkınma Programı oluşturuldu.
1987	Federal hükümet, Doğu ve Batı Kanada için bölgesel temelli kalkınma ajanslarının kurulduğunu duyurdu.
1988	Sanayi ve Bölgesel Kalkınma Programı’nın (Industrial and Regional Development Program (IRDP)) zaman aşımına uğramasına, dolayısıyla sona erdirilmesine izin verildi.
1991	Québec Bölgesel Kalkınma Federal Dairesi, (The Federal Office of Regional Development-Québec (FORD-Q)) bu eyalette federal kalkınma girişimlerini yönetmek üzere kuruldu.
1995	Sanayi Departmanı Kanunu ile üç ekonomik kalkınma ajansı (The Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA), Western Development (WD) ve The Federal Office of Regional Development-Québec (FORD-Q) üzerinde Sanayi Bakanı’nın yetkisi tanındı.

Kaynak: Beaumier (1998)

Tablo-4.5'te Kanada'da bölgesel politikaların 2000 öncesindeki gelişmeleri kronolojik olarak verilmiştir. Lithwick (1994: 278) bölgesel politikaların bütün kavramsal zorluklarına rağmen Kanada'nın önemli bir hayal gücü ve yaratıcılığa dayanan kurumsal yenilikler getirdiğini söylüyor. Bunlardan en önemli üç tanesini ise mali federalizm, "Genel Kalkınma Anlaşması aracı" (the General Development Agreement instrument) ve mekansal politika ile sektörel politikanın entegrasyonu olarak sıralıyor. Bu kurumsal araçların değişimi, çok genel hatları ile geri plan felsefesi verilen bölgesel politikaların sıralandığı Tablo-4.5'ten de izlenebilmektedir. Kanada'nın bölgesel politika yaklaşımında vurgulanması gereken iki temel noktadan biri bölgesel eşitsizliklerin giderilmesine yönelik yoğun çabadır. İkincisi ise, Rowlands (1994: 392) tarafından belirtilen, ideolojik kaygıların Kanada'nın bölgesel kalkınma politikalarının belirlenmesinde baskın bir güç olmamasıdır. Ancak, bu süreçte özellikle projelerin iyi ve kötüsünün ayırılmasının iyi yapılamadığına vurgu yapılmaktadır (Rowlands, 1994: 392).

Rowlands (1994: 392), kalkınma ajanslarının işleyişi ile ilgili olarak bazı sorunlara dikkat çekmekte ve şu önerilerde bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, federal düzeyde müdahale ile gereksiz programların kaldırılması istenmektedir. İkincisi, "küçük işletme yardımının" (small business assistance) birden fazla kalkınma ajansı tarafından sağlandığı ve bu yardım programlarının entegrasyonu için yine federal düzeyde koordinasyona ihtiyaç duyulduğu belirtilmektedir. Son olarak, planlama üzerine ajanslar arasından bilgi paylaşımı ve işbirliğinin açık bir federal koordinasyonla kolaylaştırılması gerektiği ve bunun ulusal bir strateji çerçevesinde yapılması gereğine dikkat çekilmektedir. Her üç öneride de merkezi bir koordinasyonun önemi öne çıkmaktadır. Bu öneriler kalkınma ajansı uygulamasını görece yeni başlatan Türkiye'de kalkınma ajanslarının stratejileri ve işleyişleri açısından ışık tutabilecek değerlendirmeler içermektedir. Türkiye'de de bölgesel kalkınma ajanslarının arasında işbirliği gerekliliği şimdiden dile getirilmeye başlanmıştır.⁴⁷

Kanada'nın bölgesel kalkınma ajansları 3.2. Bölüm'de anlatılan "yeni yaklaşımı" (entegre yaklaşımı) benimsemektedirler. Bu entegre yaklaşımda bölgelerin verimlilik, rekabet, ekonomik büyüme ve yaşam standartlarında var olan bütün potansiyellerini ortaya çıkarması hedeflenmektedir (Committee Report, 2009).

4.2.3 AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

Amerika Birleşik Devletleri bölgesel politika uygulamalarını ilk gerçekleştiren ülkedir. 1933 yılında Tennessee Vadisi için hazırlanan kanun bölgesel politika uygulamaları için bir ilk kabul edilmektedir.⁴⁸ "Tennessee Vadisi Yetkililiği" (The Tennessee Valley Authority (TVA)) adını taşıyan ve 18 Mayıs 1933'te kabul edilen bu kanun, Tennessee nehrinin ulaşımına uygunluğunun ve sel kontrolünün yanı sıra o bölgede tarım ve sanayinin geliştirilmesi için de hedefler içeriyordu.⁴⁹ İncelenen dört ülke içinde özellikle Kanada'nın bölgesel politika çabaları 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar uzandığı belirtile de bölgesel politika uygulamaları açısından gerçek başlangıç Tennessee Vadisi için hazırlanan bu kanundur.⁵⁰ Ancak, bu erken başlangıca rağmen bu ülke bölgesel politikaları en azından bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi konusunda aktif biçimde uygulayan bir ülke değildir. Bu bakımdan Amerika Birleşik Devletleri, incelenen diğer iki gelişmiş ülke örneğine göre daha farklı bir yapı gösterir. Roberts ve Setterfield (2010: 431) Amerika Birleşik Devletleri'nde bölgesel politika hedeflerinde bölgesel eşitsizliklerin giderilmesinden çok bölgesel büyümenin ön planda olduğunu belirtiyor. Bu yapısı ile bölgesel farklılıkların giderilmesi hedefinin dikkate alınmaması nedeniyle,

47 Bu değerlendirme sözlü olarak verilen görüşlere dayanmaktadır.

48 Bu kanun "Tennessee Valley Authority Act of 1933" olarak adlandırılmaktadır. İlgili kanun http://www.tva.gov/abouttva/pdf/TVA_Act.pdf (Erişim tarihi: 29.11.2011) linkinde yer almaktadır.

49 Tennessee Vadisi ile ilgili bu yapı hala varlığını sürdürmektedir. Bu konu ile ilgili bilgilere "Tennessee Valley Authority " isimli web sitesinden ulaşılabilir. İlgili link: <http://www.tva.com/> (Erişim tarihi: 29.11.2011); tarihsel geçmiş ile ilgili bilgi için ise <http://www.tva.com/abouttva/history.htm> (Erişim tarihi: 29.11.2011) linkinde yer alan (From the New Deal to a New Century) başlıklı açıklamalara bakılabilir.

50 Amerika Birleşik Devletleri'nde ekonomik anlamda entegrasyon 19.yüzyılın ikinci yarısında gerçekleşebildi. Kim (1995: 885) Amerika Birleşik Devletleri'nin 19. yüzyıldan 20. yüzyıla geçerken "bir grup bölge ekonomisinden entegre olmuş ulusal bir ekonomiye doğru ilerlediğini" söylüyor. Kim (1995: 885) bu gelişmenin, önemli ölçüde 1860 sonrasında ulusal demiryollarındaki hızlı artışa bağlıyor. Yazar, 1860 öncesinde de ülkenin yol, demiryolu ve kanallarla bağlı olduğunu ama o dönemde ulaşım sisteminin henüz başlangıç aşamasında olduğunu söylüyor.

Amerika Birleşik Devletleri'nin bölgesel politikaları hem Avrupa ülkelerindeki bölgesel politikalarından hem de bir önceki örnekte incelenen diğer Kuzey Amerika ülkesi Kanada'dan ayrıştığı söylenebilir. Bu ülkede bölgesel büyüme konusunda ise diğer ülkelerden çok daha güçlü politikalar izlenmeye çalışıldı.

Amerika Birleşik Devletleri'nde bölgesel politikalar, daha çok 1960'lı yıllardaki planlı dönemin etkisi altında bazı kalkınma ile ilgili sorunlara ilişkin kanunlar çıkarılması dışında sınırlı oldu. 1933 yılında Tennessee Vadisi için hazırlanan kanundan sonra en önemli gelişme 1960'lı yıllarda değişik ülkelerde yaygınlaşan planlı dönemin bu ülkedeki yansımalarıdır. Bu dönemde bazı kalkınma programları oluşturuldu. Bu çerçevede 1960'lı yıllarda üç önemli gelişmeden söz edilebilir. Bunlar "1962 İşgücü Geliştirme ve Eğitim İdaresi" (The Manpower Development and Training Administration-MDTA), "1965 Ekonomik Kalkınma İdaresi" (The Economic Development Administration-EDA) ve yine 1965'te hazırlanan "Appalachian Bölgesel Kalkınma Kanunu'dur" (The Appalachian Regional Development Act of 1965). 1965 tarihli Ekonomik Kalkınma İdaresi'nin (EDA) kuruluşu Kanada'da DREE, İngiltere'de DEA, Fransa'da DATAR ve İtalya'da "Cassa per il Mezzogiorno projesi" ile eşzamanlıdır (Scott, 1993).

Tweeten (1974) Ekonomik Kalkınma İdaresi'nin (EDA) ekonomik olarak güçlük çekilen bölgelerde işsizlik ve eksik istihdamı ortadan kaldırmak için yardım sağladığından bahsediyor. Federal düzeyde bir başka girişim ise yine 1964'te kurulan "Ekonomik Fırsat Ofisi'dir" (the Office of Economic Opportunity)" (Tweeten, 1974). Ekonomik Fırsat Ofisi çerçevesinde gerçekleştirilen çok sayıda program Sağlık, Eğitim ve Refah Bakanlığı'nın programları altına yerleştirilmişti. Ekonomik Kalkınma İdaresi'nin (EDA) bazı programları ise ABD Ticaret Bakanlığı'nın sorumluluğuna ya da "Kırsal Kalkınma Kanunu" (the Rural Development Act of 1972) çerçevesinde Tarım Bakanlığı'na bırakılmıştı (Tweeten, 1974).

Appalachia bölgesine yönelik olarak tasarlanan program ise diğer yaklaşımlardan daha kapsamlıdır. 1965 tarihinde bu bölge ile ilgili çıkan kanunun kapsadığı Appalachian Bölgesi Batı Virginia'nın bütün illeri düzeyindeki yerleşim birimlerini, Alabama, Georgia, Kentucky, Maryland, Kuzey Carolina, Ohio, Pennsylvania, Güney Carolina, Tennessee ve Virginia bölgelerini kapsıyordu (Hansen, 1966). Hansen (1966) daha sonra bazı New York illerinin de ileri tarihte bu kanunun kapsama alanına alınabileceğini belirtiyor. Devlet başkanlığını Appalachian Bölgesel Komitesi'nin yaptığı çalışmaya göre Appalachia "büyüyen bir sanayi ve ticaret kompleksi" olması için doğal avantajları olan bir bölgeydi.⁵¹ Ayrıca, önemli bir maden deposu, çok bol yağış alan, geniş ormanların yer aldığı ve önemli bir turizm potansiyeli bulunan da bir bölgeydi. Aynı rapora göre bütün bu avantajlarına rağmen başarılı bir gelişme gösterememişti. Raporda bu gelişmeyi sağlamaya yönelik birbirini izleyen dört aşamalı bir öneride bulunuldu: Burada ki önerilerin en önemli özelliği, bölgede "sosyal sermayenin" (social overhead capital)⁵² geliştirilmesine yönelik çabaların öne çıkarılmasının talep edilmesidir.

Hicks (1982: 258) büyük şehirlerin çoğunun nüfus kaybına uğradığını iddia ederek 1960-1980 arasında izlenen politikaları eleştiriyor.

Her ne kadar 1960'lardaki kalkınma deneyimi çok başarılı bulunmasa da özellikle insan sermayesi için yapılan yatırımların o bölgelerde uzun dönemde katkı yaptığı söylenebilir. Daha sonraki dönemler için federal düzeyde mekansal bir inisiyatiften çok ekonomik gelişmenin daha farklı bir biçimde uyarılma ortamı yarattığı söylenebilir. Bölgesel Planlama Ajansları (regional planning agencies) altyapı ve ulaşım gibi faaliyetlerden sorumlu iken kentsel organizasyonlar iş dünyasının gelişmesi, finansman, toplum ya da ticaret gelişimi, gayrimenkul gelişimi ve proje geliştirme ile daha fazla ilgilenmektedirler (EURADA, 1999: 61-62). Şehir kurumları imar ve mesken sorunları ile ilgilenirken ticaret odaları ve özel sektör kalkınma kuruluşları (private-sector development organisations- PSDOs) ise pazarlama, iş desteği ve uluslararası ticaret konusunda yardımcı olacak birimler kurmaktadır (EURADA, 1999: 61).

51 President's Appalachian Regional Commission, Appalachia, Washington, D. C., 1964'ten aktaran Hansen (1966).

52 Uzawa (1975: 9)"Social overhead capital toplum tarafından kullanılan, ancak teknolojik ya da sosyal ve kurumsal nedenlerle özel olarak sağlanamayan kaynaklar olarak tanımlanır. (...) Yol, köprü, kanalizasyon sistemi ve limanlar durumunda sosyal sermaye kolektif olarak toplum tarafından üretilir, ya da hava, su ve benzeri doğal sermaye topluma bahşedilmiştir.

4.2.4 BREZİLYA

Brezilya, Latin Amerika ülkeleri içinde iyi geliştirilmiş bir bölgesel politikaya sahip tek ülke olarak belirtilmektedir (Pérez ve Rowland, 2004: 38). Bu ülkenin deneyimi orta gelirli ülkeler açısından da ilginçtir. Brezilya Kuzey, Kuzeydoğu, Orta-Batı, Güneydoğu ve Güney olmak üzere beş ayrı bölgeye ayrılmıştır. Tablo-4.6'da bölge sistemi ile ilgili bilgiler yer almaktadır. Ülkenin özelliği bölgesel gelişmişlik bakımından Türkiye'de olduğu gibi dualistik bir yapı göstermesidir. Ülkede güçlü bir kuzey-güney bölgesel farklılığı vardır; bu nedenle Brezilya hükümeti ülkenin iki kesimi arasındaki ekonomik gelişmişlik farkının azaltılması politikalarına öncelik vermektedir (Pérez ve Rowland, 2004: 38). Gelişmişlik bakımından en fakir bölge ise kuzeydoğudur (Gomes, 2002). Brezilya'da kişi başına gelir 100 indeks sayısı ile belirtildiğinde kuzeydoğu bölgesinde kişi başına gelir 1950'de 42, 1999'da ise 46'dır. Brezilya'nın en zengin bölgesi olan güneydoğuda ise, 1950'de bu indeks sayısı kuzeydoğu bölgesinin yaklaşık dört katı ile 150; 1999 yılında ise yaklaşık üç katı ile 137'dir (Gomes, 2002: Tablo-3). 2. Bölüm'den hatırlanacağı gibi bölgeler arasındaki gelir farklılıkları gelişmiş ülkelerde genellikle iki katı geçmemektedir. Bölgesel büyüme performansında ise kuzeydoğu bölgesinin ekonomik mucize (1968-1973) döneminde bile geride kaldığı görülmektedir (Tablo-4.7).

Tablo 4.6: Brezilya'nın Bölge Sistemi							
Bölgeler 1 ^a	Bölgeler 2 ^b		Başkent	Bölgeler 1 ^a	Bölgeler 2 ^b	Başkent	
North	Acre	AC	Rio Branco	Mid-West	Distrito Federal	DF	Brasília
	Amapá	AP	Macapá		Goiás	GO	Goiana
	Amazonas	AM	Manaus		Mato Grosso	MT	Cuiabá
	Pará	PA	Belém		Mato Grosso do Sul	MS	Campo Grande
	Roraima	RO	Porto Velho	Southeast	Espírito Santo	ES	Vitória
	Rondonia	RR	Boa Vista		Minas Gerais	MG	Belo Horizonte
	Tocantins	TO	Palmas		Rio de Janeiro	RJ	Rio de Janeiro
Northeast	Alagoas	AL	Maceio	South	São Paulo	SP	São Paulo
	Bahia	BA	Salvador		Paraná	PR	Curitiba
	Ceará	CE	Fortaleza		Santa Catarina	SC	Florianópolis
	Maranhão	MA	São Luis	Rio Grande do Sul	RS	Porto Alegre	
	Paraíba	PB	João Pessoa				
	Pernambuco	PE	Recife				
	Piauí	PI	Teresina				
	Rio Grande do Norte	RN	Natal				
	Sergipe	SE	Aracaju				

Kaynak: Pérez ve Rowland (2004: 39)

a) Makro bölgeler olarak adlandırılmaktadır. 5 makro bölge vardır.

b) "State" olarak adlandırılmaktadır. 27 tanedir.

Tablo 4.7: Brezilya’da Bölgelere Göre Kişi Başına Yıllık GSYH Büyümesi (1947-1999) (yüzde)

Dönemler	Bölgeler					
	Kuzey	Kuzeydoğu	Güneydoğu	Güney	Orta-Batı	Brezilya
Bütün Dönem (1947-1999)	3,62	3,4	3,01	3,5	4,24	3,23
Bölgesel Politika Öncesindeki Yıllar (1947-1959)	3,96	3,55	3,85	3,77	5,44	3,94
Bölgesel Politika Uygulanan Yıllar (1960-99)	3,54	2,81	2,5	3,3	3,66	2,74
Yavaşlayan 1960’lar (1960-67)	-0,16	2,65	1,7	0,88	2,54	1,69
Ekonomik Mucize (1968-73)	9,16	3,73	8,79	8,16	10,71	8,1
İlk Petrol Şokuna Uyum Dönemi (1974-79)	7,13	5,04	3,36	4,68	6,91	4,04
Borç Krizi (1980-83)	2,7	0,42	-2,98	-0,84	1,11	-1,82
Yüksek Enflasyon (1984-1994)	0,05	0,14	0,23	1,49	1,72	0,45
İstikrar ve Yavaş Büyüme (1995-99)	-2,51	1,54	1,03	-0,05	2,07	0,8

Kaynak: Gomes (2002: Table 2).

Brezilya’nın bölgesel politikalarının geçmişi 1950’li yıllara uzanmaktadır. Yarım yüzyılı aşan süreçte bu politikaların uygulanması açısından 1980’ler kayıp yıllar olarak işaret edilmektedir.⁵³ Brezilya’da bölgesel politikaların başlangıcı olarak 1952 yılında Bank of the Northeast tarafından çevre ile ilgili bir plan ve kalkınma programı hazırlaması gösteriliyor. İzleyen yıldan itibaren 1946 Federal Anayasası hükümleri doğrultusunda önce Amazon bölgesinin ekonomik değerlendirilmesini, daha sonra diğer bölgelerin kalkınmasını amaçlayan çeşitli kurumlar oluşturuldu (Lopes Neto, 2001: 17).⁵⁴

1967’de federal yönetimle ilgili bir reform yapılır ve bütün kurumlar İçişleri Bakanlığı’na bağlanır. Burada amaçlanan merkezi hükümetin bölgesel politikalarda sorumluluğu almasıdır (Lopes Neto, 2001: 18). Bağlanan kurumlar arasında Kuzey’de Amazon Bölgesi’nde (Manaus) 1967’de kurulan serbest ticaret bölgesi de vardır.⁵⁵ Pérez ve Rowland (2004: 41) 1970’li yıllardaki bölgesel politikaların daha çok Kuzey ve Güney kesimleri arasındaki eşitsizlikleri dengelemek üzere geliştirildiğini belirtiyorlar: Bu çerçevede uygulanan politikalardan biri bu bölgelerde yatırımı teşvik etmek için kullanılan mali teşviklerdi. Bir diğer politika da bölgelerarası bir yaklaşımla “Ulusal Entegrasyon Planı” (National Integration Plan (PIN)) çerçevesinde bazı otoyolların inşa edilmesidir. Kuzeydoğu’da çiftçiliği teşvik etmek için toprağın yeniden dağıtım programı ve Kuzey ve Kuzeydoğu’da sığır yetiştiriciliği için teşvik programı hazırlanması bu dönemdeki diğer desteklerdi (Lopes Neto, 2001: 18).⁵⁶ Bölgesel kalkınmayı teşvik etmek üzere kurulan ajanslar, yukarıda söz edilen ve Manaus’ta kurulan SUFRAMA dışında Kuzey Bölgesinde SUDAM ve Kuzeydoğu’da SUDENE olarak verilmiştir. Lopes Neto (2001: 18) bu bölgesel kuruluşların serbest bölgede kuraklıkla mücadele, elektrik enerjisi üretimi gibi faaliyetleri de içeren ancak birbirinden izole biçimde faaliyetlerini sürdürdüklerini ve bu faaliyetlerin entegre bir bakışı içermediğini belirtiyorlar. Pérez ve Rowland (2004: 41) birkaç istisna dışında bu politikaların başarılı olmadığını söylüyorlar. Bu dönem “Parçalanma Dönemi” (Fragmentation Era) olarak da adlandırılmaktadır (Lopes Neto, 2001: 18).

Bu dönemdeki politikaların başarısızlığı arkasında dört neden sıralanmaktadır (Markusen, 1996): “Birincisi, teşvik ve sübvansiyon araçları çok güçlü değildi. İkincisi, altyapı yatırımları ile sağlanan ulusal ekonomik entegrasyon [buna ülke içindeki pazar bütünleşmesi de diyebiliriz] ölçek ve yığın (agglomeration) ekonomileri

53 (Lopes Neto, 2001: 19)

54 Bunların orijinal adları *the Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia* (SPVEA) ve *the Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia* (SUDAM) olarak belirtilmiştir.

55 Bu ajansın tam adı *the Superintendência da Zona Franca de Manaus* (SUFRAMA) (Superintendence of Manaus Free Zone) olarak verilmiştir (Lopes Neto, 2001: 18).

56 Sığır yetiştiriciliği için yapılan program (PROTERRA) adını taşımaktadır.

yarattı ve bu da ağırlıklı olarak zengin bölgeler lehine yarar sağladı. Üçüncüsü, zengin bölgelerde yapılan yatırımlar desantralizasyon girişimini ters yönde etkiledi. Dördüncüsü, zengin bölgelerde yapılan geniş ve önemli yatırımlar doğrudan konsantrasyonu artırdı.”⁵⁷

Bu yapılan değerlendirmeler gelişmekte olan ülkelerdeki bir açmazı sergiliyor. Ulusal düzeyde rekabet ile ekonomik büyüme ve kalkınma için ölçek ve yığın ekonomilerinden faydalanmak gerekir. Bu da ekonominin ülke içinde belli bölgelerde konsantrasyonuna neden olmaktadır. Nitekim, Türkiye’de Marmara Bölgesi’nde böyle bir yoğunlaşma değişen ulusal ve bölgesel politikalara rağmen devam etmiştir. Belki de bunun tek istisnası İstanbul’da 1980-2000 döneminde imalat sanayinin payında görülen azalmadır. Ancak, bu durum daha çok İstanbul’un sanayiden arındırılması politikası sonucunda ortaya çıkmış ve İstanbul’dan ayrılan imalat sanayi faaliyetleri bütün Türkiye’ye değil İstanbul’un yakın çevresindeki bölgelere dağılmıştır (Doğruel ve Doğruel, 2010). Brezilya’da gözlenen bu konsantrasyon sorunu Türkiye’de olduğu gibi yapısal bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

1980’lerin ortalarından itibaren bölgesel farklılıklar artış eğilimine girer (Pérez ve Rowland, 2004: 42). Bunun nedeni olarak ekonominin 1990’lı yılların ortalarına kadar geçen sürede yaşadığı problemler işaret edilmektedir: *“1980’ler boyunca ve 1990’ların ortalarına kadar yüksek enflasyon, mali problemler ve borç problemiyle muzdarip Brezilya ekonomisi pek çok kez kriz yaşamıştır. Zor ekonomik ve politik koşullar desantralizasyonda yavaşlama yaratmıştır. Zengin eyaletler lehine sanayi politikaları, zayıf bölgesel politik araçları ve sermayenin konsantrasyonu zengin ve fakir bölgeler arasındaki farkı açmıştır”* Pérez ve Rowland (2004: 42). Bölgesel entegrasyonu sağlamak için çok sayıda otoyol yapımı Brezilya’nın uyguladığı politiklardan biri olmuştur. Bu politika pazar bütünleşmesini sağlaması için yapılmış; ancak, aynı zamanda büyük firmaların zor ulaşılan bölgelere ulaşımı kolaylaştırdığı için yerel üreticilerin rekabetinin olumsuz etkileneceği düşüncesiyle eleştirilmiştir.⁵⁸

Ulaşım ağının artırılması ve diğer kamu yatırımları Brezilya hükümetlerinin başvurduğu önemli bir araçtır. Buna bir örnek Brezilya’nın iç bölgelerinde kalan Goias bölgesidir. Başlarda çok az nüfusa sahip ve az gelişmiş bir bölge olan Goias, 1920’de yüzde 1.7 olan nüfus yoğunluğunu 1970’de yüzde 3.2’ye çıkarıyor. O dönemde kişi başına geliri Brezilya ortalamasının altında olmasına rağmen nüfus çekiyor. Katzman (1975) bunun nedenini yapılan dikkat çekici kamu yatırımlarına bağlıyor. Bu yatırımların arasında bu bölgede 1920 yılından itibaren yerleşimi artırmak için ulusal demiryolu ağının genişletilmesi, 1930’ların sonlarına doğru ulusal başkent (Brasilia) Goiana Platosuna taşınması, yeni ulusal başkent Brasilia’nın inşası ve Belem-Brasilia arasında ilk önemli otoyolun yapımı bu önemli yatırımlar arasından gösteriliyor (Katzman, 1975: 77).

Ulusal Entegrasyon Bakanlığı (The Ministry for National Integration (MI)) bünyesinde bölgesel gelişme ile ilgili birim “The Secretariat for Regional Programs-SPR”, Brezilya’nın yaşam ve çalışma koşullarını etkileyen eşitsizlik ve sosyal dışlanmayla mücadele etmek için beş ana program oluşturmuştur: Bunlar alt bölgelerin sürdürülebilirliği programı, alt bölgelerin ekonomik teşviki ve ekonomik faaliyetleri harekete geçirme (economic insertion) programı, bütünleşik ve sürdürülebilir yarı çorak kalkınma programı, fakir toplulukların üretken örgütlenmesi programı ve sınır şeritleri için kalkınma programıdır (SPR, tarihsiz).

57 Bölgesel politikaların iyi işlememesinin arkasında sıralanan dört neden Markusen (1996’dan aktaran Pérez ve Rowland , 2004: 41) tarafından hazırlanan çalışmadan alınmıştır.

58 Bu konudaki tartışmalar için bkz. Pérez ve Rowland (2004: 42).

4.3 TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMALAR

Bölgesel farklılıklar ve dolayısıyla bu farklılıkların giderilmesi talebi ve isteği özellikle son elli yılda Türkiye'nin gündemini hep meşgul etti. Güneydoğu ve doğu illerinde bölgesel teşviklerle yapılan hiç faaliyete geçmemiş fabrika binaları ve hayvancılığı geliştirmek için yapılan hiç kullanılmayan barınaklar uzun yıllar bölgesel gelişme politikalarını nasıl yürütmek gerektiği konusunda tartışma yarattı. Bu tartışmalar bir taraftan çok taraflı bir biçimde yürüdü. Hükümetler, yatırımcılar ve kamuoyu hep bu tartışmaların bir tarafı olarak yer aldı. Diğer taraftan, uzun yıllar boyunca, ekonomik altyapısı ve pazar potansiyeli zayıf gelişmemiş bölgelere özel kesimin yatırım yapmaktan kaçınması ya da isteksizliği de hep bir polemik konusu oldu. Devletin gerek üretim gerekse altyapı olarak girişimciliği zaman zaman küçük bazı ekonomik canlanmalar yaratsa da bu bölgelerle sanayi yapısı güçlenen Batı bölgeleri arasındaki farklılıklar hep bir sorun olarak kaldı. Bu aynı zamanda, Doğu bölgelerinden Batı bölgelerine sürekli bir göç hareketini de canlı tuttu. 2. Bölüm'deki analizler bu değerlendirmeyi desteklemektedir: Bölgesel işsizlik verileri ile yapılan analizlerde kişi başına ortalama gelir arttıkça işsizlik oranı genel olarak azalırken batıda yer alan en yüksek gelirli bölgelerde işsizlik oranı bölgesel işsizlik oranı değerlerinin ortalarında yer almakta (Şekil-2.1), bir başka deyişle gelirle birlikte işsizlik de artmaktadır. Bu görünüm, yüksek gelirli bölgelerdeki işgücü arzına yönelik çekim gücünü ve bu bölgelere doğru bir iç göçü işaret etmektedir.

Bu alt bölümde iki sorunun cevabı verilmeye çalışıldı: Birincisi, Türkiye bölgesel politikalarda nasıl bir yol izledi? İkincisi ise, bölgesel politikaların izlenmesinde nasıl bir kurumsal altyapı vardı? İlk soru ile bağlantılı olarak önce bölgesel politikalar kısaca değerlendirildi (4.3.1. Bölüm). Daha sonra ise (4.3.2. Bölüm), ikinci soruya bağlı olarak kalkınma ajanslarının kuruluşu ve gelişmelerin bir kronolojisi verildi. Kurumsal yapı olarak 8. Plan öncesinde önemli bir yapısal değişim olmadığı söylenebilir. 8. Plan öncesinde başta Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) olmak üzere bazı bölgesel proje uygulamaları oldu. Ancak, bunlar ülke düzeyinde bütünsel bir bölgesel stratejinin parçası değildi. Kalkınma ajansları ise bölgesel kalkınmada bütün ülkeyi ilgilendiren bir kurumsal yapı olarak tasarlandı. Kalkınma ajanslarının bu yapılanması, 3.2. Bölüm'de incelenen bölgesel kalkınma politika yaklaşımları içinde yeni (modern) yaklaşım olarak adlandırılan, kalkınma sorununda bütün bölgeleri dikkate alma yaklaşımı ile uyumludur.

4.3.1 TÜRKİYE'DE BÖLGESEL POLİTİKALAR

Türkiye'de bölgesel politika uygulamasına temel teşkil edebilecek girişim 1960'lı yıllarda bölgesel planlama deneyimi ile başladı. Tablo-4.8'de ilk Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan (BYKP) başlayarak farklı dönemlerde plan hedef ve ilkelerin içerdiği konular ile temel politikalarda mekan kavramının ve bölgesel konuların ne zaman ve nasıl yer aldığını göstermektedir.⁵⁹ Plan hedef ve ilkelerinde mekansal bir konu olarak dengeli kentleşme ilk plandan itibaren yer almıştır. Kamu hizmetlerinin dengeli dağılımı da zımni olarak bir mekansal eşitliği hedeflediği düşünülebilir.

59 Bu tabloda verilen bilgiler politika ile hedef ve ilkeler çerçevesinde bir özet bilgidir. Birinci ve 7. Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemlerini içeren kapsamlı bir değerlendirme DPT (2000: 25, Tablo 3) içinde "Kalkınma Planlarının Temel Özellikleri" başlıklı tablo ile verilmiştir.

Tablo 4.8: Plan Hedef ve İlkelerinde Mekan ve Bölgesel Konular (1963-2009)

Kalkınma Planları	Hedef ve İlkelerin İçerdiği Konular	Temel Politikalar
1. Plan (1963-1967)	Sosyal ve fiziksel konular; gelir dağılımı ve kamu hizmetlerinin dengeli dağılımı; dengeli kentleşme	İki temel politikanın ön plana çıkar: i) yatırımlarda geri kalmış bölgelere öncelik tanıma; ii) genel bir kalkınma politikası olarak üstünlüğü olan sektörlerin teşviki
2. Plan (1968-1972)	Sosyal ve fiziksel konular; gelir dağılımı ve kamu hizmetlerinin dengeli dağılımı; dengeli kentleşme	İki temel politikanın ön plana çıkar: i) yatırımlarda geri almış bölgelere öncelik tanıma; ii) genel bir kalkınma politikası olarak üstünlüğü olan sektörlerin teşviki; Kalkınmada Öncelikli Yöre (KÖY)(1)
3. Plan (1973-1977)	Sosyal ve fiziksel konular; gelir dağılımı ve kamu hizmetlerinin dengeli dağılımı; dengeli kentleşme	Kalkınmada Öncelikli Yöre (KÖY) kavramı
4. Plan (1979-1983)	Mekansal örgütlenme ilk kez fiziksel konulara ekleniyor; gelir dağılımı ve kamu hizmetlerinin dengeli dağılımı; dengeli kentleşme	Kalkınmada Öncelikli Yöre (KÖY) Politikası
5. Plan (1985-1989)	Çevre duyarlılığı; gelir dağılımı ve kamu hizmetlerinin dengeli dağılımı; dengeli kentleşme	Genel politikalar: sanayinin yaygınlaştırılması ve göreceli üstünlükleri olan sektörlerin teşviki; bölgesel politikalar: bölge merkezlerinin oluşturulması (az gelişmiş bölgeler) ve KÖY'lerde yerel potansiyeli teşvik politikası
6. Plan (1990-1994)	Avrupa Birliği bölge politikaları; gelir dağılımı ve kamu hizmetlerinin dengeli dağılımı; dengeli kentleşme	Bölge ölçeğinde planlama yapılıyor. Bölgesel nitelikli politikalar belirleyici olmaya başladı; Bölge merkezlerine kırsal merkezler eklendi
7. Plan (1996-2000)	Kır-kent farkı, sürdürülebilir kalkınma ve gelişmenin kültürel boyutu; gelir dağılımı ve kamu hizmetlerinin dengeli dağılımı; dengeli kentleşme	Bölge ölçeğinde planlama yapılıyor. Merkez köylere yer verildi.
8. Plan (2001-2005)	8. Plan'ının hazırlık çalışmalarında Bölgesel Gelişme Stratejileri ve İl Gelişme Stratejileri konularında "Özel İhtisas Komisyonu" kurulması (2)	Bu planda mekan, ekonomik ve sosyal gelişmenin bir yansıması olmaktan çok, kendisi ekonomik ve sosyal gelişmenin belirleyici bir boyutu olduğu kabul edilir. Plan ile birlikte Türkiye'de de yerel dinamiklerin daha önemli olduğunu benimseyen yaklaşım ön plana çıkar. Kalkınma ajanslarının kurulması (2006) (3).
9. Plan (2007-2013)	Beş stratejik gelişme ekseninden biri bölgesel gelişmedir.(4)	

Kaynak: Doğruel (2006), "Cumhuriyet Dönemi Boyunca Bölgesel Hedefler ve Bölgesel Planlar" başlıklı bölüm ve DPT (2000: 25, Tablo 3) kullanılarak tablolandırılmıştır.

1) İkinci Plan döneminde 1968 yılı program kararlarında Doğu Anadolu'da 22 ilin az gelişmiş il olarak belirlenmesi ve 1971 yılında DPT içinde KÖY Dairesi kurulması nedeniyle bu şekilde tanımlamanın İkinci Plan döneminde başladığını söylemek mümkündür.

2) Bu bilgiler DPT (2000:7) içinde yer almaktadır.

3) http://www.dpt.gov.tr/bgyul/kalkinmaajans/kalkinma_ajansNedir.html (Erişim tarihi: 06.07.2009 7:48:28 AM)

4) DPT (2006: 4. Bölüm).

Mekansal örgütlenmenin hedef ve ilkelere girmesi ilk kez 4. BYKP (Beş Yıllık Kalkınma Planı) döneminde (1979-1983) gerçekleşir. 7. BYKP'nda (1996-2000) ise kır-kent farkının hedef ve ilkelere girdiği görülmektedir. Ancak, bölgesel gelişme konusunun sistematik biçimde hedef ve ilkeler içinde yer alması 2000'li yılların eşiğinde 8. BYKP (2001-2005) ile olmuştur. 8. BYKP'nın hazırlık çalışmalarında Bölgesel Gelişme Stratejileri ve İl Gelişme Stratejileri konularında bir "Özel İhtisas Komisyonu" kurulması bu dönemde gerçekleşir (Tablo-4.8). Hazırlanan Özel İhtisas Komisyonu Raporu (DPT, 2000) hem bölge kavramı ile ilgili temel tartışmaları hem de Türkiye'deki bölgesel yapıyı, farklılıkları ve potansiyelleri ile o günün veri kaynaklarının izin verdiği ölçüde ortaya koymuştur.

Bölgesel yapıyı tanımlayan ya da bir bölgeden diğerine farklılaştıran özellikler o bölgenin kaynakları, sosyal ve ekonomik yapısı ile mekansal konumudur. Mekansal konum ülkenin başkentine ya da gelişmiş bölgelerine yakınlık, önemli bir ulaşım bağlantısının yakınında olmak ve denize kıyısı olmak gibi özelliklerdir. Doğal kaynakların zenginliği ise tarım ya da maden gibi farklı faaliyetlerle ilgili olabilir. Sosyal ve ekonomik yapı ise, 2. Bölüm’de tartışıldığı gibi, başta bölgesel GSYH olmak üzere bu tür yapıları tanımlamak için kullanılan göstergeler ile değerlendirilebilir. Bütün bu özelliklerin yarattığı farklı kısıt ve potansiyellerin bölge ve alt bölge sınıflarının neler olabileceği Kutu-4.1 içinde verilmiştir. Burada kullanılanlar genel tanımlamalardır. Ancak, bu tanımlamaları da içeren Özel İhtisas Komisyonu Raporu (DPT, 2000) ile Türkiye’de bölgesel düzeyde düşünmenin fiziksel bir planlamanın ötesine geçtiği, sistematik bir yaklaşımın benimsendiği görülmektedir.

Kutu 4.1: Kısıtlarına ve Potansiyellerine Göre Bölge Sınıflaması

8. Plan Özel İhtisas Komisyonu raporuna göre bölge ve alt bölge sınıflaması (Burada bölgeler ve alt bölgeler kısıtlarına ve potansiyellerine göre farklılık göstermektedir)

- **Az gelişmiş bölgeler:** Zorlukları olan tarımsal, az gelişmiş ve izole bölgelerdir.
- **Gerilemekte olan bölgeler:** Zorlukları olan büyük kent çeperleri ve fazla kalabalık bölgeler bu tip sorunlu bölgeler arasında yer alırlar ve sorunları dünya ekonomik konjonktüründe büyük önem kazanmıştır.
- **Sorunlu endüstriyel bölgeler:** En önemli sorunları artan işsizlik, işletme/üretim teknolojilerinde eskimişlik, fiziksel çevrede nitelik kaybıdır. Yenileme çabaları yetersiz ve eksiktir.
- **Büyümenin “baskısı” altında olan bölgeler:** Bu bölgelerde başlıca sorunlar, konut, sosyal altyapıda eksiklik, ulaşım, çevre kirliliği (hava, su, gürültü, vb.) ve tıkanıklıktır.
- **Acil müdahale bölgeleri:** Afet görmüş bölgeler, terör bölgeleri, büyük ve kapsamlı projelerin etkisi altındaki bölgelerdir (GAP bölgesi gibi).
- **Risk bölgeleri:** Doğal risk (deprem, taşkın, erozyon, vb.) bölgeleri ve yapay risk (enerji istasyonları, zararlı kimyasal üretimi, vb.) alanlarıdır.
- **Hassas bölgeler:** Ekolojik yönden duyarlı alanlar ve havzalar, doğal ve kültürel değerler açısından zengin olan bölgelerdir.
- **Özel statülü bölgeler:** Serbest şehir, sınır ticaret bölgeleri, vb. yasa ile özel uluslararası statü kazanmış bölgelerdir.

Kaynak: DPT (2000: 9).

Bölgesel tanımlamalar içinde yer alan geri kalmış bölge kavramı 1. BYKP döneminden bu yana plan hedef ve ilkelerinin içinde yer almaktadır (DPT 2000: 25, Tablo 3). Ancak, 2. BYKP döneminde 1968 yılı program kararnamesinde Doğu Anadolu’da 22 ilin az gelişmiş il olarak belirlenmesi ve 1971 yılında DPT içinde KÖY Dairesi kurulması nedeniyle resmi tanımlamanın 2. BYKP döneminde başladığını söylemek mümkündür. 5. BYKP’nda Kalkınmakta Öncelikli Yörelere (KÖY) yerel potansiyeli teşvik etmenin düşünülmüş olması açısından ilginçtir. Bu yıllar aynı zamanda küreselleşmenin hızlandığı 1980’li yıllardır. İzleyen 6. ve 7. BYKP dönemlerinde bölgesel nitelikli politikalar belirleyici olmaya başlamıştır. 8. BYKP ise, kalkınma ajansları uygulamasının öncesindeki son plan dönemidir. Bu planda mekana bakışta bir farklılık oluşmuştur: Mekan artık ekonomik ve sosyal gelişmenin bir boyutudur. Oysa önceki planlarda mekan sadece ekonomik ve sosyal özellikleri ile tanımlanıyordu (Tablo-4.8). Bir başka deyişle mekan artık, kısıtları ve potansiyelleri ile gelişmenin bir öznesi oluyordu. Bu yaklaşım değişiminin yukarıda belirtilen bölgeye bakışın fiziksel bir planlamanın da ötesine geçmeye bağlı olarak doğduğunu söylemek pek de yanlış olmayacaktır. Bu değişen paradigma, aynı zamanda bölgeye bakışın ve politikaların değişmesi anlamına da geliyordu. 9. BYKP’nda bu yaklaşım daha da güçlenmiş ve beş stratejik gelişme ekseninden biri bölgesel gelişme olarak belirlenmiştir.⁶⁰

60 9. BYKP’nda gelişme eksenleri :

- ”- Rekabet Gücünün Artırılması
 - İstihdamın Artırılması
 - Beşeri Gelişim ve Sosyal Dayanışmanın Güçlendirilmesi
 - Bölgesel Gelişiminin Sağlanması
 - Kamu Hizmetlerinde Kalite ve Etkinliğin Artırılması”
- olarak verilmiştir (DPT, 2006: 4. Bölüm).

Geri kalmış bölge ya da KÖY kapsamındaki bölge, ki kalkınma ajansları kuruluncaya kadar bölgesel politikaların ana ekseninde bu yaklaşım vardı, politikalarda “müdahale edilecek bir bölge”yi çağrıştırmaktadır. Aslında bu politika yaklaşımı bakımından Türkiye dünyadaki diğer ülkelerde uygulanan yaklaşımdan çok fazla kopuk değildi. 3.2. Bölüm’de bölgesel politikalar tartışılırken (Tablo-3.3 ve 3.6) politika yapısında mekansal odak klasik ya da geleneksel yaklaşımda “problemler alanlar” olarak verilirken, modern ya da günümüzün yaklaşımında “bütün bölgeler” olarak tanımlanmaktadır. Burada, “problemler alanlar” kavramı DPT tarafından planlarda kullanılmış olan “geri kalmış bölge” tanımını içerdiği gibi özellikle gelişmiş ülkelerde “sorunlu endüstriyel bölgeleri” (KUTU-4.1) de içerebilir. Türkiye’de KÖY daha çok birçok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi gelişme potansiyeli gösterememiş illeri içermektedir. Ancak, bu tanımın kapsamı yıldan yıla hep değişmiştir.

Türkiye’de bölgesel politikaların son elli yılına bir bütün olarak bakıldığında kalkınma ajanslarının bölgesel kalkınma politikalarında çok köklü bir değişiklik olduğu görülür. Bütün bölgesel referanslarına ve yorumlara rağmen GAP özünde bir enerji projesiydi. DOKAP, Doğu Anadolu bölgesinin yerel inisiyatifini yansıtıyordu. Çok uzun bir süre boyunca uygulanan Kalkınmada Öncelikli Yöre (KÖY) yaklaşımı ise seçilmiş bölge yaklaşımının uygulanmasının ne kadar zor olduğunu gösteren bir örnektir. Türkiye’de 1960 sonrası izlenen bölgesel politikaların özelliği, sonuçları ne olursa olsun, bölgesel farklılıkların giderilmesine yöneliktir. Bu bakımdan bu çalışmada incelenen İngiltere, Kanada ve Brezilya örneklerinin bölgesel politika uygulamadaki temel hedefleri olan bölgesel farklılıkların giderilmesi Türkiye için de geçerli bir politikaydı. Bölgesel politikalarda bölgesel büyümenin ön plana çıktığı Amerika Birleşik Devletleri’ndeki politika ise, diğer üç ülkeye olduğu gibi, Türkiye’ye de uzaktır.

Türkiye’de bölgesel politikaların başarısızlıkları arkasında üç temel eğilimden söz edilebilir: Birincisi KÖY politikasının sonuçlarıdır. İkincisi bölgeler yatırımlar ve bölgelerin ihtiyacı arasındaki asimetri. Üçüncüsü ise, özellikle 1980 sonrasında Türkiye’nin ekonomik istikrar sorunları nedeniyle makro politikalara odaklanması, dışa açılma ile ihracat politikalarının ön plana çıkması ve kaynakların ağırlıklı olarak uzun süre dış ticaretin finansmanında kullanılmasıdır. Birincisi olan KÖY politikasının başarısızlığı ampirik bir çalışmayla gözlenmiştir: 1987-1998 yılları kişi başına GSYH değerleri kullanılarak KÖY kapsamına giren ve girmeyen illerin verileri ile yakınsamanın incelendiği çalışmanın sonuçları iller arasında bir yakınsama olmadığını göstermiş; üstelik KÖY kabul edilen bölgelerde farklılaşma artarken KÖY kapsamında olmayan illerde bir yakınsama olmuştur (Altınbaş, Doğruel ve Güneş, 2002). KÖY politikasındaki başarısızlıkların gerisinde politik karar alıcıların yatırım ve destek kararlarında kendi bölgelerine öncelik vermek istemeleri ya da karar verme süreçlerinde popülist eğilimlerin ağır basması sonucu bölgesel politikaların amacından uzaklaştırması önemli bir faktördür (Doğruel, 2006). Yatırımlardaki asimetri ise özellikle bölgesel politikaların girişim yatırımı olarak algılanmasıdır. Bölgesel gelişme için “*kaynakların orta gelişmişlikteki bölgelerde ekonomik altyapıya, az gelişmiş bölgelerde ise, hastane, okul ve sosyal hizmetlerle ilgili yatırımlara ayrılmasının daha etkin olduğuna ilişkin genel yaklaşıma Türkiye’de uyulmadığı ve böylece bölgesel hedefli bir politikanın amacından uzaklaştırıldığı*” söylenebilir (Doğruel, 2006). 1980 sonrası ekonomi politikalarında makro istikrarın öncelikli olması ve kaynakların ihracatın finansmanında kullanılması bölgesel politikaları uzun süre gölgelemiştir. Bu yapının dışına çıkıldığı sayılı durumdan biri, önemli girişim olan GAP’tır. Ancak, bu yatırım daha önce de belirtildiği gibi öncelikle enerji odaklıdır. GAP’tan tarım konusundaki beklentiler ise, bazı tarımsal altyapı hazırlıkları tamamlanmadan üretime başlandığı için, çok fazla karşılanamamıştır.

1960’tan bu yana izlenen bölgesel politikaların Türkiye’deki doğu ve batı arasındaki gelişmişlik farkını ortadan kaldırmadığını görüyoruz. Cumhuriyet dönemine bir bütün olarak bakıldığında, doğu ve batı iki ayrı çizgide gelişmesini sürdürmüştür. Türkiye’nin Batı bölgeleri, bütün büyüme ve kalkınma sorunlarına rağmen ekonomik ve sosyal yapısı ile Batı Avrupa ülkelerine daha fazla yaklaşıırken, doğuda yer alan bölgelere bu gelişme daha yavaş bir çizgide yansımıştır. İç pazar bütünleşmesi doğunun da bir ölçüde gelişmesini sağlamış ancak bölgesel gelişme için yeterli olmamıştır.

2010-2012 ve 2011-2013 Orta Vadeli Programları bölgesel kalkınmada ve bölgesel gelişme farklarının azaltılmasında kapsamlı bir yaklaşımın benimsendiğini gösteriyor.⁶¹ Kutu-4.2 ve 4.3'te bu kapsamlı yaklaşımın ayrıntıları yer almaktadır. Bu programlarda yerel dinamiklere ve bölgelerin kendi potansiyellerine daha fazla vurgu yapılmaktadır.

Kutu 4.2: Orta Vadeli Planda Bölgesel Gelişme (2010-2012)

D. BÖLGESEL GELİŞME VE BÖLGESEL GELİŞİMİŞLİK FARKLARININ AZALTILMASI

Bölgesel gelişme politikalarında temel amaç; bir taraftan bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak ve kırsal alanda asgari yaşam standartlarını geliştirmek, diğer taraftan da bölgelerin rekabet edebilirliklerini artırmak suretiyle, ulusal kalkınmaya, rekabet gücüne ve istihdama katkılarını en üst düzeye çıkarmaktır.

1. Bölgesel Gelişme Politikasının Merkezi Düzeyde Etkinleştirilmesi

- i) Bölgesel gelişme ve bölgesel rekabet edebilirlik açısından ulusal düzeyde eşgüdümü sağlamak ve alt ölçekli plan ve stratejilere genel bir çerçeve oluşturmak üzere Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi hazırlanacaktır.
- ii) Merkezi politikalar ile bölgesel gelişme politikaları arasında planlama, uygulama ve izleme bakımından uyum ve koordinasyonu sağlayarak yönetişimi geliştirmek amacıyla Bölgesel Gelişme Komitesi kurulacaktır.
- iii) Bölgesel plan ve programların uygulanabilirliği gözetilecek, mevcut entegre bölgesel gelişme planları, kalkınma ajanslarının katkısıyla, uygulanabilir programlara ve/veya eylem planlarına dönüştürülecek, çeşitlendirilmiş finansman imkanları sunan tutarlı bir kaynak tahsis planlaması yapılacak, izleme ve değerlendirme mekanizmaları oluşturulacaktır.
- iv) Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi'nin mevcut ajanslarla birlikte geliştirilmesi sağlanacaktır.
- v) Cazibe merkezlerini destekleme programları yaygınlaştırılacaktır.
- vi) Müzakere sürecinin ilerlemesine bağlı olarak, AB bölgesel gelişme politikalarına uyum ve yapısal fonların kullanımına hazırlık için stratejik bir çerçeve oluşturulacaktır.

2. Yerel Dinamiklere ve İlçel Potansiyele Dayalı Gelişmenin Sağlanması

- i) Krizin olumsuz etkilerini azaltmak ve kriz sonrasında oluşacak yeni küresel ekonomik şartlara tüm bölgeler itibarıyla uyum sağlamak için kalkınma ajanslarından azami düzeyde yararlanılacaktır.
- ii) Bölgesel düzeyde rekabet gücü taşıyan sektörler odaklanarak ve yerel girişimleri öne çıkararak; yenilik faaliyetlerini destekleyen, verimlilik ve istihdamı artıran, ulusal ve uluslararası rekabet avantajı ve işbirliği imkanı sağlayan kümelenme politikaları geliştirilecek, buna uygun bir yönetim ve destekleme mekanizması kurulacaktır.
- iii) Yerel uzmanlaşmaya dayalı ve üniversite-iş dünyası işbirliğini merkeze alan, model nitelikte bölgesel inovasyon altyapısı hazırlanacaktır.
- iv) Bölgesel potansiyeli ve yerel işgücü piyasası özelliklerini dikkate alan ve yerel düzeyde ekonomik dönüşümü destekleyen girişimcilik ve işletme modelleri oluşturulacaktır.

3. Yerel Düzeyde Kurumsal Kapasitenin Artırılması

- i) Düzey-2 bölgelerinin tamamında kalkınma ajansları faaliyete geçirecektir.
- ii) Merkezi ve yerel düzeyde kurum ve kuruluşlar arası koordinasyonu ve karar alma süreçlerini desteklemek ve merkez-yerel arasında bilgi akışını güçlendirmek üzere, İl Koordinasyon ve İzleme Sistemi (IKİS) oluşturulacaktır.

4. Kırsal Kesimde Kalkınmanın Sağlanması

- i) Kırsal Kalkınma Planının uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesine ilişkin yapılar oluşturulacaktır.
- ii) AB Kırsal Kalkınma Programının (IPARD) uygulanacağı illerde, Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu (TKDK) İl Koordinatörlükleri söz konusu programı yürütecektir. Bu illerde kalkınma ajansları tarafından yürütülecek tarım ve kırsal kalkınmaya yönelik programlar ile TKDK'nın uygulamaları arasında uyum sağlanacaktır.
- iii) Tarım sektörünün yeniden yapılanma sürecinde, sosyal ve ekonomik risklerin azaltılması için istihdam odaklı kırsal kalkınma projeleri hayata geçirilecektir.
- iv) Kırsal kalkınma uygulamalarında mahalli idare ve birliklerinin teknik, mali ve kurumsal kapasiteleri güçlendirilecektir.
- v) Zorunlu nedenlerle yaşadıkları yerlerden ayrılan vatandaşlara, kendi istekleri doğrultusunda, eski veya yeni yerleşim yerlerinde sürdürülebilir yaşam koşullarının oluşturulmasına yönelik tedbirler alınacaktır.
- vi) Kırsal alanda yerleşme ve yapılaşmaya ilişkin usul ve esaslar, yöresel koşullara uygun, doğal, tarihi ve kültürel çevreyi koruyacak, afetlere karşı duyarlılığı artıracak, kırsal alanda yaşayan vatandaşlarımızın ihtiyaçlarını karşılayacak ve yaşam kalitesini artıracak içerikte hazırlanacaktır.

Kaynak: Resmi Gazete (2009)

61 Orta vadeli programlar için bkz. Resmi Gazete (2009 ve 2010).

Kutu 4.3: Orta Vadeli Planda Bölgesel Gelişme (2011-2013)

D. BÖLGESEL GELİŞME VE BÖLGESEL GELİŞİMİŞLİK FARKLARININ AZALTILMASI

Bölgesel gelişme politikalarında bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak, kırsal alanda asgari yaşam standartlarını geliştirmek, bölgelerin rekabet edebilirliklerini artırmak suretiyle ulusal kalkınmaya, rekabet gücüne ve istihdama katkılarını azami seviyeye çıkarmak temel amaçtır.

1. Bölgesel Gelişme Politikasının Merkezi Düzeyde Etkinleştirilmesi

- i) Bölgesel gelişme ve bölgesel rekabet edebilirlik açısından ulusal düzeyde koordinasyonu sağlamak, mekânsal gelişme ve sosyo-ekonomik kalkınma politikaları arasında uyumu güçlendirmek ve alt ölçekli plan ve stratejilere genel çerçeve oluşturmak üzere Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi hazırlanacaktır.
- ii) Merkezi politikalar ile bölgesel gelişme politikaları arasında planlama, uygulama ve izleme bakımından uyum ve koordinasyonu sağlayarak yönetimi geliştirmek amacıyla Bölgesel Gelişme Komitesi kurulacaktır.
- iii) Hazırlanacak Bölge Planlama Kılavuzu çerçevesinde, kalkınma ajanslarının koordinasyonunda Düzey-2 bazındaki tüm bölgelerde bölge planlama çalışmaları yürütülecektir.
- iv) Bölge plan ve programlarının uygulanabilirliği takip edilecek, mevcut entegre bölgesel gelişme planları, kalkınma ajanslarının katkısıyla, uygulanabilir programlara ve/veya eylem planlarına dönüştürülecek, çeşitlendirilmiş finansman imkanları sunan tutarlı bir kaynak tahsis planlaması yapılacak, izleme ve değerlendirme mekanizmaları oluşturulacaktır.
- v) Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi kalkınma ajanslarıyla birlikte geliştirilecektir.
- vi) Cazibe merkezlerini destekleme programları yaygınlaştırılacaktır.
- vii) Komşu ülkelerle yürütülmekte olan bölgeler arası işbirliği programlarının kapsamı genişletilecek; yeni programların başlatılmasına dair çalışmalara devam edilecektir.
- viii) Müzakere sürecinin ilerlemesine bağlı olarak, AB bölgesel gelişme politikalarına uyum ve yapısal fonların kullanımına hazırlık için stratejik bir çerçeve oluşturulacaktır.
- ix) Kalkınma ajansları ile diğer kuruluşların verdiği teknik ve mali destekler arasında tamamlayıcılık ve koordinasyon gözetilecektir.
- x) AB'den ekonomik ve sosyal uyum alanında sağlanacak fonlar, oluşturulan izleme ve koordinasyon mekanizmasıyla etkin bir şekilde yönetilecektir.

2. Yerel Dinamiklere ve İçsel Potansiyele Dayalı Gelişiminin Sağlanması

- i) Bölgesel düzeyde rekabet gücü taşıyan sektörlerle odaklanarak ve yerel girişimleri öne çıkararak kümelenme politikaları geliştirilecek, uygun bir yönetim ve destekleme mekanizması kurulacaktır.
- ii) Yerel uzmanlaşmaya dayalı ve üniversite-iş dünyası işbirliğini merkeze alan, model nitelikte bölgesel yenilik altyapısı hazırlanacaktır.
- iii) Bölgesel potansiyeli ve yerel işgücü piyasası özelliklerini dikkate alan ve yerel düzeyde ekonomik dönüşümü destekleyen girişimcilik ve işletme modelleri oluşturulacak; bunun için kalkınma ajanslarının yerel düzeyde ihtiyaç duyulan koordinasyon ilişkilerini kurması ve uzmanlık kuruluşlarıyla işbirliği mekanizmaları oluşturması sağlanacaktır.

3. Yerel Düzeyde Kurumsal Kapasitenin Artırılması

- i) Düzey-2 bölgelerinin tamamında kurulan kalkınma ajanslarının kurumsallaşma çalışmaları tamamlanarak tam olarak faaliyete geçmeleri sağlanacaktır.
- ii) Merkezi ve yerel düzeyde kurum ve kuruluşlar arası koordinasyonu ve karar alma süreçlerini desteklemek ve merkez-yerel arasında bilgi akışını güçlendirmek üzere oluşturulan II Koordinasyon ve İzleme Sistemi (IKIS) geliştirilecek ve kullanımı yaygınlaştırılacaktır.
- iii) Kalkınma çalışmaları ve program/proje uygulamalarında mahalli idare ve birliklerin teknik, mali ve kurumsal kapasiteleri güçlendirilecektir.

4. Kırsal Kesimde Kalkınmanın Sağlanması

- i) Kırsal Kalkınma Planının izlenmesi ve değerlendirilmesine ilişkin yapılar, Planda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde oluşturulacaktır. Bu doğrultuda, kırsal kalkınmaya yönelik faaliyetlerin Kırsal Kalkınma Planına (2010-2013) uyumu gözetilecektir.
- ii) Kırsal kalkınma projelerinin istihdam odaklı tasarlanması sağlanacak ve bunların uygulama ölçekleri bölgesel gelişme politikalarına uygun olarak belirlenecektir.
- iii) Kırsal alan ve kent tanımları yeniden düzenlenerek mekânsal gelişme ve bölgesel/yerel kalkınma politikaları uygulanacaktır. Başbakanlık Mevzuatı Geliştirme ve Yayın Genel Müdürlüğü Page 14 of 19 <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2010/10/20101010-1.htm> 2/26/2012
- iv) Kırsal alanda yerleşme ve yapılaşmaya ilişkin mevzuat çalışmaları tamamlanacak ve uygulama projeleri hayata geçirilecektir.
- v) Köy Kanunu yenilenecektir.
- vi) Zorunlu nedenlerle yaşadıkları yerlerden ayrılan vatandaşlara, kendi istekleri doğrultusunda, eski veya yeni yerleşim yerlerinde yaşamlarını sürdürebilecekleri koşullar oluşturulacaktır.
- vii) Kırsal alanda kadınların durumunun iyileştirilmesi ve güçlendirilmesi için önlemler alınacaktır.
- viii) Kırsal kesime yönelik hizmetlerin geliştirilmesi ve yararlanıcılara ulaştırılmasında bilgi ve iletişim teknolojileri etkili bir şekilde kullanılacaktır.

Kaynak: Resmi Gazete (2010).

4.3.2 BÖLGESEL POLİTİKALARDA YENİ KURUMSAL GELİŞMELER VE KALKINMA AJANSLARI

Türkiye’de bölgesel kalkınma ve bölgesel farklılıkların azaltılmasındaki bu yeni ve kapsamlı yaklaşım bazı yeni kurumsal düzenlemeleri ve oluşumları da beraberinde getirdi. Bu çerçevede yapılan temel değişikliklerden biri Kalkınma Bakanlığı’nın, diğeri ise, Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi’nin kurulmasıdır. Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu bölgesel kalkınmaya yönelik konuların karar organı olarak tasarlanmıştır. Bölgesel Gelişme Komitesi ise Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu’nun karar almasına yönelik önerilerin geliştirilmesi amacıyla kurulan bir komitedir.⁶² Kalkınma ajansları da bu yeni yapılanmada Kalkınma Bakanlığı içinde ilgili kuruluşlar altında yer almaktadır. Ancak, bölgesel düzeydeki kurumsal yapılar kalkınma ajansları ile sınırlı değildir. Yine Kalkınma Bakanlığı’nın bağlı kuruluşları olarak dört bölge kalkınma idaresi bulunmaktadır. Bunlardan ilki daha önceden varolan Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi’dir. Diğerleri ise Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdareleridir.

Bu çok yeni kurumsal yapılanma sürecinde kalkınma ajansları, Türkiye bölgesel politikalarında sadece altı yıl önce ortaya çıkan bir kurumsal yapılanmadır. Kalkınma ajansları 2006 yılında bölgesel gelişme konusunda önemli beklentilerle kurulmuştur.⁶³ Kanun metninde yer alan bilgilere göre “Ajanslar, bölgeler esas alınarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nın bağlı olduğu bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur. Ajans merkezinin bulunacağı il, kuruluş kararnamesinde belirtilir” (Madde 3). Kanuna göre ajansların ulusal düzeydeki koordinasyonundan Devlet Planlama Teşkilatı sorumluydu (Madde 4). Ancak, yukarıda verilen kurumsal düzenlemelere bağlı olarak 8 Haziran 2011 tarihinde bakanlıkların yeniden düzenlenmesi ve Devlet Planlama Teşkilatı’nın sorumluluklarının yeni kurulan Kalkınma Bakanlığı’na geçmesi ile kalkınma ajanslarının koordinasyonu bakanlığın bünyesinde yer alan Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Müdürlüğü’ne bırakılmıştır (Madde 1(1) (b)).⁶⁴

Kalkınma ajansları bölge politikalarının uygulanmasında önemli bir araç olmakla birlikte Avrupa Birliği Bölgesel Fonları’nın kullanımının düzenlenmesinde de sorumluluk alması beklenmektedir. 5449 sayılı ilgili kanun metninde ajansların gelirleri ve yöneteceği fonlar arasında Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar da sayılmaktadır (Madde 19 (b)). Bu çerçevede kalkınma ajanslarının kurumsal altyapısının güçlenmesi bölgesel perspektifin ötesinde bir önem kazanmaktadır.⁶⁵

Uzun yıllar yukarıdan aşağıya (top-down) olarak tanımlanan, klasik bölgesel kalkınma politikalarının uygulandığı ortamda bu yeni yapılanma her kesimden büyük bir ilgi görmüş ve büyük umutlar da doğurmuştur. Bölgesel kalkınma ajanslarının kamu ağırlıklı mı yoksa özel girişimi ön plana alan bir yaklaşımla mı kurulacağı tercihlere bağlıdır. Türkiye’deki kalkınma ajansları kamu girişimidir. Yetkilerin kullanımında ise daha önce 3.2. Bölüm’de verilen “yetkilerin yaygınlaştırılması” (deconcentration) olarak adlandırdığımız yaklaşımı kullanan ülkeler arasında sınıflandırılır (bkz. Tablo-3.2). Her ne kadar kalkınma ajansları aşağıdan yukarıya (bottom-up) yaklaşımını temsil eden kuruluşlar da olsa yetkilerin yaygınlaştırılması 3.2. Bölüm’den hatırlanacağı gibi, merkezi hükümetin politikalarının yerel düzeyde uygulama sorumluluğunun merkezi hiyerarşi içinde kalan yerel yetkililere verilmesidir. Türkiye’deki kalkınma ajanslarının faaliyetlerinde daha

62 Bu bilgiler Kalkınma Bakanlığı’ndan alınmıştır (<http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebclerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FCCFBF3D8A9FEDF50DEF92DEA40F3DD854C0555A11096C41AC>) (Erişim tarihi: 06.05.2012)

63 Resmi Gazete (2006) Kanun Numarası: 5449, Konu: Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Tarih: 08.02.2006 (Kanun Kabul Tarihi: 25.01.2006), Sayı: 26074.

64 Resmi Gazete (2011) Karar Sayısı: KHK/641, Konu: Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Tarih: 08.06.2011, Sayı: 27958-mükerrer.

65 Avrupa Birliği’nin bölgesel politikalarında kullanılan temel fonlardan biri “Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu’dur” (European Regional Development Fund). Ayrıca, “Avrupa Sosyal Fonu” (European Social Fund) ve “Uyum Fonu” (Cohesion Fund) da bölgesel önceliklerle kullanılabilen fonlardır. Kalkınma Ajansları’nın proje yapabilme kapasitesinin yükselmesi Avrupa Birliği ile bölgesel fonların kullanımında kurumsal altyapısının hazır olmasını sağlayacaktır. Avrupa Birliği’nin bölgesel politikalarının üç amacı vardır. Bunlar yakınsama, bölgesel rekabet ve istihdam ile Avrupa bölgesel işbirliğidir. (http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/index_en.cfm ve http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/regional/index_en.cfm) (Erişim tarihi: 06.05.2012).

fazla yer almak ve işleyişinde daha fazla söz sahibi olmak isteyen yerel girişimciler ve sivil toplum kuruluşları bu yapılanmanın bölgesel gelişmede yeterince yerel bilgi ve katkının sağlanamayacağı kaygısını taşıyorlar. Bu tartışmaların nasıl sonuç vereceği zaman içinde görülebilecek.

Türkiye, bölgesel politikalarda kalkınma ajansının varlığını çok büyük umutlarla karşılarken İngiltere ajanslardan vazgeçti ve İngiltere (England) Bölgesi'nde yer alan dokuz ajansı 2012'de faaliyetlerine son verme kararı aldı. 4.2. Bölüm'de İngiltere deneyiminden hatırlanacağı gibi, ajansların kapatılma kararı hem kamu hem de yerel beklentiler açısından istenen sonuçları vermedi. Bu çerçevede İngiltere'deki ajansların yetersizliği ile ilişkili olarak antidemokratik olmak, kamu kaynağını riskli ya da kötü biçimde harcamak ve yeterince iş ortamını geliştirmemek başlıca eleştirilerdi. Diğer taraftan bölgesel farklılıkları giderememiş olması da eleştiri konusu yapılmaktadır. Bu amacın yerine getirilememesinin, bölgesel farklılıkların giderilememesinin arkasında ajansların işleyişindeki sorunların dışında bazı yapısal gelişmelere de dikkat çekilmektedir. Özellikle kentsel alanlarda yığınların oluşması ve bunların yarattığı çekim gücünün görece düşük gelirli ve ekonomik yoğunluğun fazla olmadığı bölgeleri gölgede bırakması bölgesel farklılıkların kaybolmaması arkasında gösterilen önemli bir nedendir (Bkz. 4.2.1. Bölüm).

İngiltere örneğinde bölgesel farklılıklar arkasında böyle bir yapısal nedenin olması kalkınma ajanslarının bölgesel eşitsizlikleri giderme hedefini aşan bir sorundur. Aslında bölge, bölgesel politikaların etkileri tartışılırken ortaya konduğu gibi, doğrudan politikalar kadar makro ve mikro düzeydeki diğer politikalardan da etkilenir. Bunlara ek olarak, bölgesel yapının doğal olarak sahip olduğu dışsallıklar (negatif ya da pozitif olabilir) sadece bölgesel politikalarla dönüştürülemeyecek kadar güçlü olabilir. Bu nedenlerle İngiltere örneğinde dikkat çekilen eleştirilerin işaret ettiği sorunların her zaman ortaya çıkabileceğini göz önünde bulundurmak gerekir. Kalkınma ajanslarının bölgesel büyüme ve kalkınmaya katkısında, bu kurumsal yapının bölgeye katkıda bulunma potansiyeli kadar bu katkının sınırlarının bilinmesi de önemlidir.

Diğer taraftan, kuruluş aşamasındaki yaklaşım ne olursa olsun herhangi bir kurumsal yapının varlığını sürdürmesi, hem hükümetlerin hem de yerel güçlerin o kurumu yaşatmak konusundaki kararlılıkları ile mümkündür. Burada Avrupa Kalkınma Ajansları (EURADA) Başkanı Renato Galliano'nun, 2010 yılında Samsun'da EURADA ve Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı (OKA) ile birlikte gerçekleştirdikleri seminerin açış konuşmasından aşağıdaki alıntıyı yapmak yerinde olacaktır (EURADA ve OKA, 2010: 19):

"Kişisel tecrübem gösteriyor ki eğer doğru bölgesel yönetim oluşturulduysa ve eğer bölgesel kalkınma ajansları politikacıardan sağlam bir destek alırsa, bu kavramın hangi formda olmasını istiyorlarsa istesinler, bölgesel kalkınma ajansı bölgesel politikalara katkıda bulunacak güçlü bir araçtır. Ancak, bu önkoşullar yerine getirilmemişse ya da bölgesel paydaşların buna [ajanslara] inancı yoksa, bölgesel kalkınma ajanslarının rolü sınırlı olacaktır."
Renato Galliano, EURADA Başkanı

Türkiye'de kalkınma ajanslarının kuruluşunun zihinsel hazırlıklarının 8. BYKP'yla başladığını, konu ile ilgili özel ihtisas komisyonu raporunda yer alan geniş tartışmadan izleyebiliyoruz. Kalkınma ajanslarının idari yapısının nasıl olacağı, gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerden hangilerinde bu tür bir kurumsal yapılanmanın olduğu, kalkınma ajanslarının varlığının bir bölge için nasıl fark yarattığı ve amaçları çok kapsamlı bir şekilde tartışılmıştır.⁶⁶ 8. BYKP hazırlıklarında tartışılan bir diğer konu da yeni sanayi odakları ve girişimcilik-ortaklıklardır (DPT, 2000: 178): Bu iki konuda 8. BYKP ön çalışmalarında yeni yaklaşımların arayışını görüyoruz. Hazırlanan bu Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nun küreselleşmenin yarattığı artan rekabet ortamında KOBİ'lerin ve orta boy kentlerin öne çıkarıldığını görüyoruz (DPT, 2000: 178). Burada işletme büyüklüğü olarak KOBİ'lerin, mekansal yerleşim olarak orta boy kentlerin öne çıkarılma nedeninin arkasında her ikisi için de esnek ve uyum yeteneği yüksek yapılar olması vurgu ve tespiti yapılmaktadır. Gerek kalkınma ajansları gerekse sanayi odakları ve girişimcilik tartışmaları 2000'li yılların başında Türkiye'nin otuz

66 Bu tartışmalar DPT (2000: 175-177) içinde yer almaktadır.

yıllık dışa açılma sürecinde yeni bir aşamaya girdiğini göstermektedir. Bu yeni aşamada artan küreselleşme ve rekabet koşullarında sanayi ve girişimciliğin yeniden örgütlenmesi öne çıkmaktadır. Ancak, bu politikalar yerel ya da mekansal yapıların kısıtları ve potansiyelleri ile de yakından ilişkilidir. Kalkınma ajansları ile ilgili yasal altyapı bu ortamda hazırlanmış ve 5449 sayılı kanunla kalkınma ajanslarının kuruluşuna ilk adım atılmıştır.

Kalkınma ajanslarının yasal altyapısının geliştirilmesi sürecine ilişkin bir kronoloji Tablo-4.9'da yer almaktadır. Kanunun ilk maddesinde kalkınma ajanslarının kurulma amacı bölgesel kalkınma politikalarından beklenen iki önemli, bölgesel büyüme ve bölgesel farklılıkları azaltmak hedeflerini gözetmektedir (Madde 1):

“Bu Kanunun amacı; 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 plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir.”

Bu amaca göre bölgesel gelişme için yerel potansiyelleri harekete geçirmek önemli bir hareket noktası olmakla birlikte (aşağıdan yukarıya); merkezi plan ve programlarla uyum belirleyicidir. Bu niteliği ile, yukarıda da belirtildiği gibi, Türkiye'deki ajansların tasarımında desantralizasyon yaklaşımından çok “yetkilerin yaygınlaştırılması” (deconcentration) yaklaşımının tanımlayıcı olduğunu söyleyebiliriz. Tablo-3.2'den hatırlanacağı gibi, Türkiye, bölgesel yetkili makamların tanımında Kanada, Şili, Finlandiya, Fransa, Macaristan, Norveç, Portekiz, İsveç ve İngiltere ile birlikte “yetkilerin yaygınlaştırılması” (deconcentration) türü bölgesel yetkili makama sahip ülkeler içinde yer almaktaydı. Bu ülkelerden Kanada, Şili ve İngiltere⁶⁷ ile Türkiye bölgesel politikaların kurumsal aracı olarak bölgesel kalkınma ajanslarına sahipti.

Türkiye'de kalkınma ajansları bölge sisteminde Düzey-2'yi temel almaktadır. Bu çerçevede kalkınma ajanslarının sayısı 26 olarak belirlenmiştir. Bu bölgelerdeki kalkınma ajanslarının kuruluşu 2006-2009 yılları arasında aşamalı olarak tamamlanmıştır. Tablo-4.10'da kalkınma ajansları, buldukları bölgeler, her bölgenin içerdiği Düzey-3 illeri ve hangi ilin Düzey-2 bölgesinde merkez olduğu, ajansın kuruluş yılı sıralaması dikkate alınarak verilmiştir.

67 4.2.1. Bölüm'den hatırlanacağı gibi İngiltere'de kalkınma ajansları için 2012'de kaldırılmak üzere 2010'da bir karar alınmıştır.

Tablo 4.9: Kalkınma Ajansları Kronolojisi (2006-2011)

Kuruluş Sürecindeki Yasal Gelişmeler		Resmi Gazete Bilgileri
"Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun"un Kabul Edilmesi	Kanun Numarası : 5449 Kabul Tarihi : 25/1/2006 Anayasa Mahkemesi Kararı	8 Şubat 2006 Sayı : 26074
İptal Davasının Reddedilmesi	Esas Sayısı : 2006/61 Karar Sayısı : 2007/91 Karar Günü : 30.11.2007	23 Şubat 2008 Sayı : 26796
Bazı Düzey-2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karar	Bakanlar Kurulu Kararı Karar Sayısı: 2006/10550	6 Temmuz 2006 Sayı: 26220
Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik	Yönetmelik	25 Temmuz 2006 Sayı: 26239
Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği	Yönetmelik	25 Temmuz 2006 Sayı: 26239
Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği	Yönetmelik	28 Eylül 2006 Sayı: 26303
Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği	Yönetmelik	8 Kasım 2008 Sayı: 27048
Bazı Düzey-2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karar	Bakanlar Kurulu Kararı Karar Sayısı: 2008/14306	22 Kasım 2008 Sayı: 27062
Genel Yönetim Mali İstatistikleri Genel Tebliği (Genel Yönetim Sektörünün Kapsamı) (Sıra No: 2)	Tebliğ	4 Şubat 2009 Sayı : 27131
Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	Yönetmelik değişikliği	12 Nisan 2009 Sayı: 27198
Bazı Düzey-2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karar	Bakanlar Kurulu Kararı Karar Sayısı: 2009/15236	25 Temmuz 2009 Sayı: 27299
Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği	Yönetmelik	3 Ağustos 2009 Sayı: 27308
Bazı Düzey-2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Karar	Bakanlar Kurulu Kararı Karar Sayısı: 2009/15433	18 Eylül 2009 Sayı: 27353
Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik	Yönetmelik	11 Aralık 2010 Sayı: 27782
Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik	Yönetmelik	31 Aralık 2010 Sayı: 27802
Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik	Yönetmelik	16 Kasım 2011 Sayı: 28114

Tablo 4.10: Düzey-2 Bölgeleri ve Kalkınma Ajansları

Kuruluş Yılı	Düzey-2 Bölgesi ^a	Kalkınma Ajansı
2006	TR31 <i>İzmir</i>	İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA)
	TR62 Mersin, <i>Adana</i>	Çukurova Kalkınma Ajansı (ÇKA)
2008	TR10 <i>İstanbul</i>	İstanbul Kalkınma Ajansı (İSTKA)
	TR52 <i>Konya</i> , Karaman	Mevlana Kalkınma Ajansı (MEVKA)
	TR83 Amasya, Çorum, <i>Samsun</i> , Tokat	Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı (OKA)
	TRA1 Bayburt, Erzincan, <i>Erzurum</i>	Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı (KUDAKA)
	TRB2 Bitlis, Hakkâri, Muş, <i>Van</i>	Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı (DAKA)
	TRC1 Adıyaman, <i>Gaziantep</i> , Kilis	İpekyolu Kalkınma Ajansı (İKA)
	TRC2 <i>Diyarbakır</i> , Şanlıurfa	Karacadağ Kalkınma Ajansı (KARACADAĞ)
TRC3 Batman, <i>Mardin</i> , Şırnak, Siirt	Dicle Kalkınma Ajansı (DİKA)	
2009	TR21 Edirne, Kırklareli, <i>Tekirdağ</i>	Trakya Kalkınma Ajansı (TRAKYAKA)
	TR22 <i>Balıkesir</i> , Çanakkale	Güney Marmara Kalkınma Ajansı (GMKA)
	TR32 Aydın, <i>Denizli</i> , Muğla	Güney Ege Kalkınma Ajansı (GEKA)
	TR33 Afyonkarahisar, <i>Kütahya</i> , Manisa, Uşak	Zafer Kalkınma Ajansı (ZEKA)
	TR41 Bilecik, <i>Bursa</i> , Eskişehir	Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı (BEBKA)
	TR42 Bolu, Düzce, <i>Kocaeli</i> , Sakarya, Yalova	Doğu Marmara Kalkınma Ajansı (MARKA)
	TR51 <i>Ankara</i>	Ankara Kalkınma Ajansı (ANKARAKA)
	TR61 Antalya, Burdur, <i>Isparta</i>	Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı (BAKA)
	TR63 <i>Hatay</i> , Kahramanmaraş, Osmaniye	Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı (DOĞAKA)
	TR71 Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, <i>Nevşehir</i> , Niğde	Ahiler Kalkınma Ajansı (AHİKA)
	TR72 <i>Kayseri</i> , Sivas, Yozgat	Orta Anadolu Kalkınma Ajansı (ORAN)
	TR81 Bartın, Karabük, <i>Zonguldak</i>	Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı (BAKKA)
	TR82 Çankırı, <i>Kastamonu</i> , Sinop	Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı (KUZKA)
	TR90 Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, <i>Trabzon</i>	Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı (DOKA)
	TRA2 Ağrı, Ardahan, Iğdır, <i>Kars</i>	Serhat Kalkınma Ajansı (SERKA)
TRB1 Bingöl, Elazığ, <i>Malatya</i> , Tunceli	Fırat Kalkınma Ajansı (FKA)	

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı (2011: 13).

a) Düzey-2 bölgesinde merkez iller italik sembole gösterilmiştir.

Kanunun işleyişini sağlayacak sürecin gelişiminin kronolojik olarak bilinmesinin, kanunun hedeflerinin gerçekleştirilmesini anlamak açısından önemli olduğu söylenebilir. 5449 sayılı kanunun geçerlilik kazanmasından sonra ajansların çalışmalarını düzenleyecek beş ayrı yönetmelik yayımlanmıştır. Bu yönetmelikler kronolojik sırası ile Tablo-4.9'da yer almaktadır. Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Personel ile Bütçe ve Muhasebe yönetmelikleri 2006 yılında çıkarılmıştır. Ajanslara işlerlik kazandıracak Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği ise iki yıl sonra 2008 yılında geçerlik kazanmıştır. Denetim Yönetmeliği de 2009 yılında yayımlanmıştır. Bu yönetmelikler dışında satın alma faaliyetleri ile destek programlarının yürütülmesi konusunda Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanmış iki doküman bulunmaktadır. Bunlar: "Kalkınma Ajansları Mal, Hizmet ve Yapım İşi Satınalma İhale Usul ve

Esasları ile Destek Yönetim Kılavuzu'dur" (Kalkınma Bakanlığı, 2011: 13). Ajansların kuruluş ve kaldırma yetkisi Bakanlar Kurulu Kararı'na bağlıdır. Ancak, teklifi ilgili bakanlık yapmaktadır (Madde-3).⁶⁸

Ajansların görev ve yetkileri Madde-5 ile düzenlenmiştir. Bu maddede yer alan görevler hem bölgesel planlama çalışmalarına destek olmayı hem de bunların uygulanması konusunda inisiyatif almayı kapsamaktadır. Bu görevler, bölgesel gelişme ve rekabetin güçlenmesi için merkezi karar mekanizmaları ile kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapmayı da içermektedir. Ayrıca, bütün bu faaliyetlerin gerçekleştirilebilmesi için araştırma yapmak ya da yaptırmak; bölgenin iş ve yatırım olanaklarının tanıtımı için ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtım desteği ve daha birçok ayrıntılı tanımlanmış ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlayabilecek girişimlerin sorumluluğu Madde-5 ile kalkınma ajanslarına verilmiştir. Bu görev yetkiler içinde Madde-6 da görev kapsamına giren konularda veri toplanması faaliyetlerini düzenlemektedir.

Kanunun yayımlandığı ilk halinde Madde-7'de yer alan düzenlemeye göre ajansların kurumsal yapısı kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofisleri olmak üzere dört ana organdan oluşmaktadır. Ancak, kalkınma ajanslarının faaliyet raporunda yer alan bilgilere göre kurumsal yapıda ilk üç organ kurumsal yapının temel ayakları olarak belirtilmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2011: 15). Ajansların işleyişi dikkate alındığında her organ ayrı bir işlevi yüklenmektedir. Bu çerçevede Kalkınma Kurulu *danışma organı*, Yönetim Kurulu *karar organı* ve Genel Sekreterlik *icra organı* olarak tanımlanmıştır; Yatırım Destek Ofisleri de Genel Sekreterlik altında bir *icra organı* işlevini üstlenmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2011: 16, Şekil-3).

Kalkınma ajanslarının kısa süreli uygulama sürecinde uygulanan yönetmeliklerde görülen bazı değişiklik ihtiyaçları yeni düzenlemelerle giderilmiştir. Tablo-4.9'da yönetmeliklerde yapılan değişikliklerle ilgili bilgiler yer almaktadır. 2008'de hazırlanan Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği 2009, 2010 ve 2011 olmak üzere üç kez değiştirilmiştir. 2006'da hazırlanan Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ise 2009'da değişikliğe uğramıştır. 2006'da hazırlanan Personel ve 2009'da hazırlanan Denetim Yönetmelikleri de yine 2009'da değiştirilmiştir. Denetim Yönetmeliği 2010'da bir kez daha değiştirilmiştir. Yine 2006'da hazırlanan Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği de 2010 yılında değiştirilen diğer yönetmelik olmuştur. Bunların bir bölümü kapsamlı bir bölümü ise uygulama anında sorunlu olduğu gözlenen küçük değişikliklerdir. Kalkınma ajanslarının çalışmasını düzenleyen yasal altyapı sadece 5449 sayılı kanun ve ilgili yönetmeliklerle sınırlı değildir. Bunların dışında ilgili diğer bakanlıklar, farklı üniversiteler, Yatırım Destek Ajansı gibi kuruluşların faaliyetlerinde de ajanslarla ilgili olanlar hazırlanan maddelerle düzenlenmiştir.

68 Bu karar kanunda Devlet Planlama Teşkilatı'nın bağlı olduğu bakanlık olarak belirtilmiştir. Yeni bakanlıkların kurulması ile ilgili bakanlık Kalkınma Bakanlığı olmuştur.

KISIM III

ÖNERİLER VE SONUÇ

5. DEĞERLENDİRME VE ÖNERİLER

Türkiye’de kalkınma ajanslarının kurumsal tarihi çok kısa bir geçmişe sahiptir. Bu nedenle ajansların politika, strateji ve programlarının sonuçları üzerine kapsamlı bir değerlendirme yapmak için henüz erkendir. Diğer taraftan, kalkınma ajanslarının yer aldığı bölgelerdeki yerel kamuoyu tarafından yapılan değerlendirmeler ve önerilerin de bazı eksiklikler taşıması doğaldır. Her yeni yapılanmada olduğu gibi kalkınma ajanslarının kuruluşu aşamasında da merkezi bürokrasinin ve yerel yöneticilerin rolleri ve icraatları konusunda yerel iş dünyasının ve yerel kamuoyunun beklentileri karışık ve iyi tanımlanmamış değerlendirmeler ve tepkilerle ortaya çıkmaktadır. Ajansların etkin birer bölgesel kalkınma aracı haline dönüşmesi, kurumlaşma sürecinde beklentilerin iyi yönetilmesi ve bu kuruluşların bölgesel kalkınmada etkin olabileceği algısının oluşması ile mümkündür. Bunun için de yerel dinamikleri kavrayan, şeffaf ve etkin işleyen bir mekanizma oluşturulması hem kamunun hem de yerel kamuoyunun beklentilerini karşılamakta yardımcı olacaktır.

Bu bölümde değerlendirmeler dört ana başlık altında toplanmıştır. 5.1. Bölüm’de, bölgesel kalkınma stratejisinin ilkeleri ile bölgesel politikaları tasarlayan, uygulayan ve bu politikaları etkileyerek yön veren aktörler tartışılmaktadır. Bu tartışma, bölgesel kalkınma ajansları ve içinde yer aldıkları karar verme ortamını tanımak açısından kritik öneme sahiptir. 5.2. Bölüm’de ise, Maude ve Beer (2000) tarafından önerilen “etkinliğe katkıda bulunan kurumsal özellikler” çerçevesinde TÜRKONFED üyelerinin görüşleri dikkate alınarak kısa bir değerlendirme yapılmıştır. Bu değerlendirmeye temel oluşturan üye görüşleri kalkınma ajanslarının teşkilat yapısı ve işleyişi dikkate alınarak ve sınıflandırılarak verilmiştir. Bu görüşler EK-4’te yer almaktadır. TÜRKONFED görüşleri ağırlıklı olarak belli sorular çerçevesinde düzenlenmiş bir ankete değil, konu ile ilgili gerçekleştirilen bir toplantı esnasında yapılan değerlendirmelere dayanmaktadır. Bu nedenle değerlendirmeler sistematik bir bilgiden çok ajansların uygulama sonuçları hakkında bazı gözlemleri ifade etmektedir. Gözlem sonuçlarına dayanan bu değerlendirmeleri daha sağlam bir çerçeveye oturtabilmek için 5.3. Bölüm’de Düzey-2 bölgeleri için temel ekonomik göstergeler ile oluşturulmuş göreceli bir rekabet göstergesi yaratılmıştır. Rekabet dışında, kalkınma ajanslarının bölgesel kalkınma sorunlarına cevap verme kapasitesini yükseltebilmek için öncelikle hangi bölgelerde ne tür sorunların olduğunu gözleyebilecek üç gösterge daha kullanılmıştır. Bunlar, “kalkınma ajanslarının koordinasyon ihtiyacı”, “bölgesel kalkınmayı harekete geçirecek girişimlere ihtiyaç düzeyi” ve “bölgesel aktörler ile kalkınma ajansı ilişkisidir”. 5.4. Bölüm ise, bu değerlendirmeler çerçevesinde önerileri içermektedir.

5.1 TÜRKİYE’DE BÖLGESEL KALKINMANIN BİLEŞENLERİ

Şekil-5.1’de herhangi bir hiyerarşi gözetilmeden bölgesel strateji ilkeleri ve bölgesel aktörlerin hangi kurum ve kişiler olabileceği verilmiştir.⁶⁹ Bu stratejilerin hangilerinin öncelikli olduğu o bölgelerdeki derinlemesine soruşturma ya da anket çalışmaları ile saptanabilir. Bölgesel aktörler ise o bölgeye yönelik politikaları tasarlayan ve politikaların uygulanmasında stratejik kararları alan kişi ve kurumlardır. Stratejik ilkeler, herhangi bir ülkede geçerli olabilecek ve bölgesel politikaları etkileyebilecek genel nitelikte olanlardır. Sadece, Türkiye’deki bölgesel düzeyde kurumsal yapılanmanın bir özelliği olarak, bölge kalkınma idareleri ve kalkınma ajanslarının politika uyumu Türkiye’ye özgü bir stratejik ilke olarak ortaya çıkmaktadır.

Stratejik ilkelerden ilki, makro politikalar ya da ülke düzeyinde sanayi stratejisi ve teşvik politikaları ile ticaret politikaları gibi dolaylı biçimde bölgesel düzeyde sonuçlar doğurabilecek ulusal düzeydeki politikaların etkilerine dikkat çekmeyi hedeflemektedir. Örneğin sanayi politikası çerçevesinde alınan bir karar bazı bölgeleri hedeflenmemiş olmasına rağmen zenginleştirebilir ve bu gelişme de bölgesel farklılıkları artıran bir etki yapabilir. Ya da ülke düzeyinde bir diğer politika, hızlı büyüyen bir bölgede gelişmeyi yavaşlatarak ve

69 Bu bilgiler Doğruel (2011)’e dayanmaktadır.

bir başka bölgede gelişmeyi uyararak, hedeflenmemiş olsa bile gelir farklarını azaltıcı bir sonuç doğurabilir. Bölgesel düzeyde hazırlanan stratejik planlar, bu tür etkileri görebilecek senaryolar hazırlanmasına imkan verebilirse bu tür dolaylı etkileri önceden öngörmek mümkün olabilir.

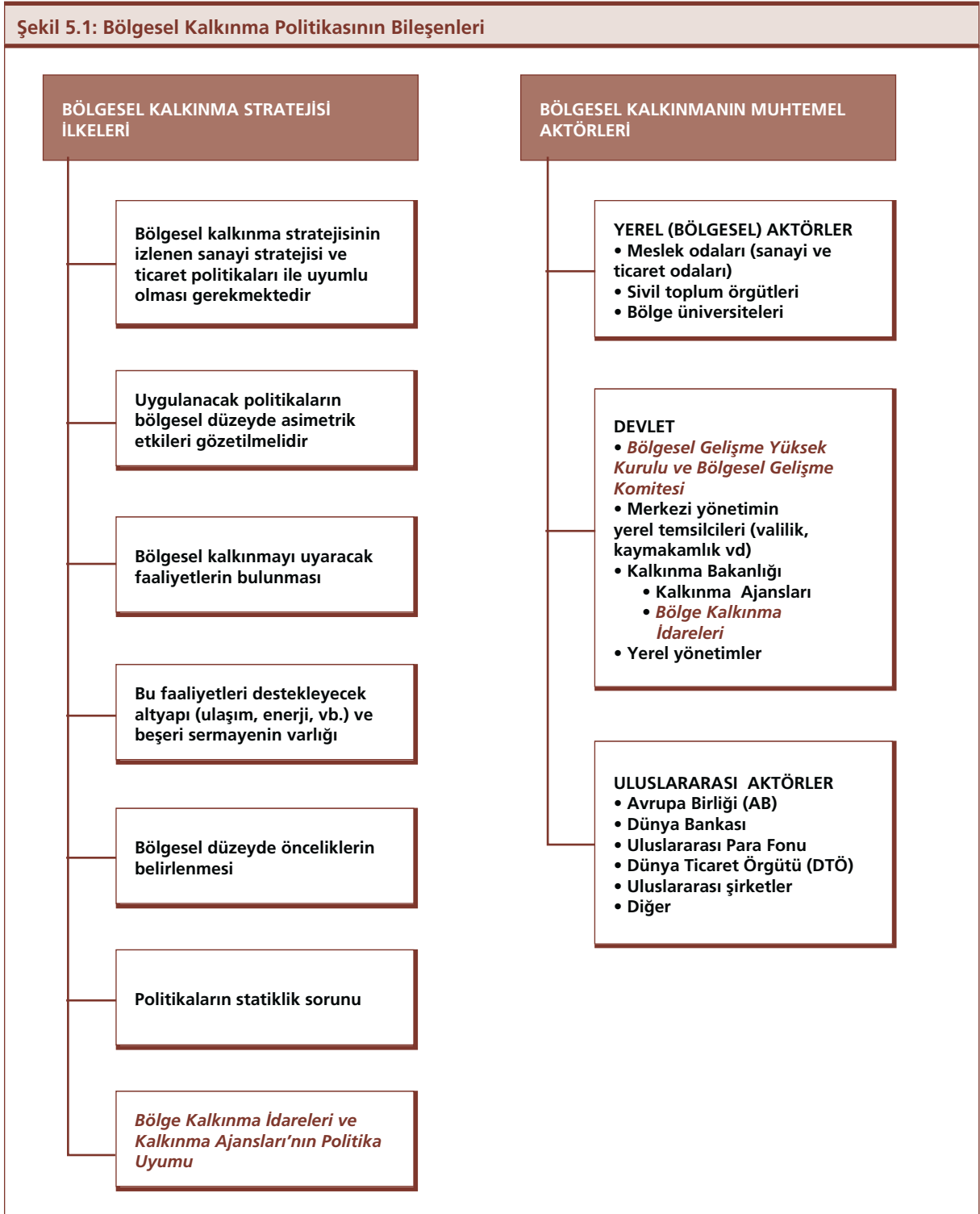
Bölgesel düzeyde asimetric etkiler ise, bir bölgeye uygulanacak herhangi bir politikanın bir diğer bölgeyi etkileyecek sonuçlar doğurmasıdır. Böyle bir sonuç coğrafi yakınlıktan doğabilir. Ancak, böyle bir mekansal ilişki olmadan da bir bölgede uygulanan bölgesel politika bir diğer bölgeyi etkileyebilir. Örneğin mekansal olarak ayrı yerlerde bulunan (komşu olmayan) iki bölgenin benzer imalat sanayi sektörlerine sahip olduğunu varsayalım. Bu iki bölgeden birinin ülke içi pazarlara bağlantısını güçlendirecek bir ulaşım yatırımı, yatırımın gerçekleştiği bölgedeki sanayiye ulaşım avantajı kazandırabilir. Bu da yatırım yapılan bölgeyi pozitif, diğerini ise negatif biçimde etkileyebilir ve o bölgeyi diğerinin önüne geçirebilir. Bu nedenle bölgesel düzeyde maliyet-fayda analizleri yapabilecek bir altyapı kurmak, farklı politika etkilerini görmek ve bu tür asimetrikleri öngörmek için yararlı bir girişim olacaktır.

Bölgesel kalkınmayı etkileyebilecek faaliyetlerin bulunması bölge ekonomisine özgün ve katılımcı bir bakış açısı ile yakından ilgilidir. Bu konuda kalkınma ajanslarının sağlam bir rolü olabilir. Yine ajanslar tarafından bölgesel düzeyde hazırlanan stratejik planlar bu konuda bilgi sağlayarak katkıda bulunabilir. Bu planların bir diğer katkısı da bu tür faaliyetleri destekleyecek altyapı (ulaşım ve enerji) ile beşeri sermaye varlığı ve eksiklikleri konusunda sağlam bir veri tabanı sağlamak olabilir.

Türkiye'deki bölge düzeyindeki mevcut kurumsal yapıda bölge kalkınma idareleri ise makro politikaların ve altyapı ve beşeri sermaye sorunlarının koordinasyonunda bir rol oynayabilir. Hedef farklılaştırması, aynı bölgede benzer hedeflere odaklanmaktan doğan bölge kalkınma idareleri ve kalkınma ajansları arasında doğabilecek uyumsuzlukları çözebilir. Bu hedef farklılıklarından en kolay uygulanabilecek olanlardan biri uzun dönemli ve kısa dönemli politika ve uygulamalarını bu iki tür kurumsal yapı arasında paylaşım yapmak olabilir. Kalkınma ajansları kuruluş amaçları ve yapıları gereği kısa dönemli sorunlara odaklı çalışmaları daha rahat gerçekleştirebilir. Orta ve uzun dönemli politikalarda ise bölge kalkınma idareleri aktif roller üstlenebilir. Ancak, bölge kalkınma idareleri ilk aşamada beş yıllık bir süre için kurulmuştur (Resmi Gazete, 2011a: Madde 1 (3)). Bu durum uzun dönemli hedefler için bir sınırlama yaratabilir. Ayrıca, bölge kalkınma idarelerinin ve kalkınma ajanslarının faaliyet alanlarında çakışmalar olabilir. Bölge kalkınma idarelerinin görevlerinin ilk üçü: "a) Kalkınma ajansları ile işbirliği içinde bölgeleri için gerekli araştırma ve geliştirme projeleri yaptırmak; b) Bölgelerinin tamamını kapsayan kalkınma projelerini hazırlamak ve bunun için gerekli yerel koordinasyonu sağlamak; c) Kalkınma ajansları ile işbirliği içinde bölgenin bütününde kalkınma faaliyetlerini ve yatırım projelerini izlemek, yönlendirmek ve uygulanmasını değerlendirmek" olarak verilmiştir (Resmi Gazete, 2011a: Madde 2 (a, b, c)). Bu maddeler kalkınma ajanslarından beklenenlerle benzerlikler taşımaktadır. Ajansın görev ve yetkileri içinde gösterilen faaliyetler bölge kalkınma idarelerinin faaliyetleri ile benzer konuları kapsamaktadır (Resmi Gazete, 2006: Madde 5).

Bölgesel düzeyde önceliklerin belirlenmesi ve politikaların statiklik sorunu bölgede bulunan her iki kurumsal yapının da ilgi alanı içinde yer alabilecek konulardır. Ancak, bu konuda kısa dönemli politikalarda esnek davranmak daha can alıcı bir öneme sahiptir. Burada, kalkınma ajanslarının esnek ve katılımcı yapısı bu tür uygulamalardaki başarıyı artırabilir.

Şekil 5.1: Bölgesel Kalkınma Politikasının Bileşenleri



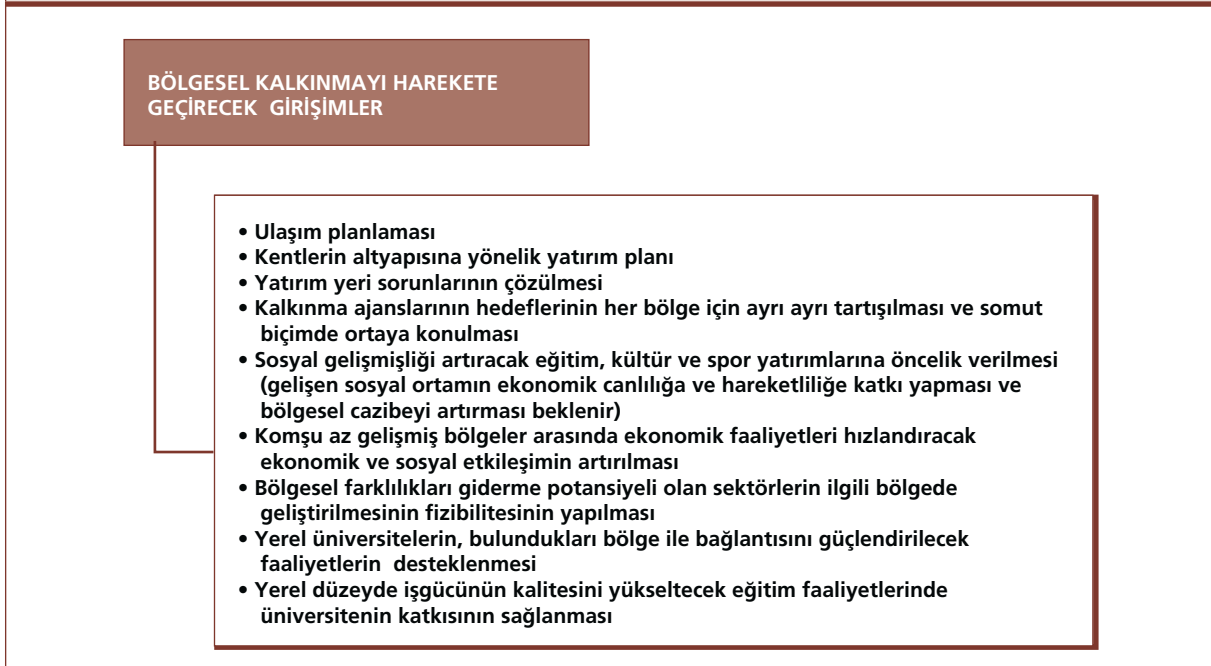
Kaynak: Doğruel (2011)

Not: Kırmızı ve italik karakterle gösterilen ilke ve aktörler orijinal kaynakta yer almamaktadır. Son düzenlemeler dikkate alınarak bu eklemeler yapılmıştır.

Bu iki stratejik ilkeye ek olarak bölgesel kalkınmayı harekete geçirecek bazı girişimlerden söz edilebilir. Bu tür girişimlere örnek olabilecek bazı öneriler Şekil-5.2'de verilmiştir. Bu girişimler bölge kalkınma idarelerinin faaliyet alanına da girebilir. Ancak, bu girişimlerin bir çoğu kalkınma ajansları tarafından bölge aktörlerinin katkısı ile geliştirilebilir ve somut uygulamalara dönüşebilir niteliktedir. Bölgesel aktörlerin katkısının alınabilmesi kalkınma ajanslarının kurumsal yapılarının bölgede kabul görmüş olması ile mümkündür. Kalkınma ajanslarının buldukları bölgede kabul görmeleri teşkilat yapısının yarattığı düşünülen sorunların çözümü ile ajansların proje kabulü ve proje uygulama süreçlerindeki şeffaflıkları ve etkinlikleriyle bağlantılıdır.

Aşağıda 5.2. Bölüm’de yapılan değerlendirmeler bu çerçevede kalkınma ajanslarına dışarıdan bir bakış sunmayı hedeflemektedir.

Şekil 5.2: Bölgesel Kalkınmayı Etkileyen Faktörler



Kaynak: Doğruel (2011)

5.2 BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Bir önceki bölümde kalkınma ajanslarının içinde yer aldığı ortamda bölgesel kalkınma stratejilerinin ilkeleri ve aktörleri verilmişti. Bu alt bölümde ise TÜRKONFED üyelerinin gözlemlerinden giderek kalkınma ajansları üzerine bir değerlendirme yapıldı. Bu değerlendirme Maude ve Beer (2000) tarafından önerilen “*etkinliğe katkıda bulunan kurumsal özellikler*” başlığı altında toplanan yedi maddeye dayanmaktadır. Yazarlar, “uluslararası literatürün ajansların politikaları, programları ve stratejileri üzerine çalışmalar içerdiğini, ancak, etkisi ve etkinliğini etkileyen kurumsal yapısı ile ilgili analizlerin az [sayıda] olduğunu”⁷⁰ belirtmektedirler (Maude ve Beer, 2000: 2). Aslında kalkınma ajanslarının uygulama pratiği süresi çok kısa olduğu için kurumsal yapıları üzerine sağlıklı bir değerlendirme yapmak kolay değildir. Ancak, ilk uygulamalarda eleştirilerin ve önerilerin daha çok ajansların kurumsal yapısı üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Bu nedenle burada etkinliği etkileyebilecek kurumsal yapının hangi özelliklerine dikkat çekildiğini izlemek, ajanslarla ilgili sağlıklı değerlendirme yapmamıza katkıda bulunabilir. Maude ve Beer (2000:11) etkinliğe katkıda bulunabilecek kurumsal nitelikte yedi özellik vermiştir. Bunlar:

- Kullandırılan fon düzenlemelerinin yeterliliği;
- Personel yapısı ya da kadroları;
- Değişik stratejik planlama yapma yeteneği;
- Meşruiyet ve yetkilendirme [kapasitesi];
- Yerel iş dünyasına katılım;
- Bölgesel kalkınma ajansları tarafından üstlenilen görevler ve
- Bölgesel [düzeyde] uyumdur.

70 Kurumsal yapı “organisational characteristics” karşılığında kullanılmıştır. Yazarlar, bölgesel kalkınmaya katkıda bulunan etkinliklerini tartışırken “bölgesel kalkınma ajanslarının kurumsal ya da organizasyonel özellikleri (the key organizational or institutional feature of RDAs)” kavramlarını birlikte/birbirleri yerine kullanmışlardır (Maude ve Beer, 2000: 2). Buradan hareketle “kurumsal özellik” kavramını kullanmak yanlış olmayacaktır.

EK-4'te verilen TÜRKONFED üyelerinin görüşleri bu yedi madde çerçevesinde değerlendirilmiştir. Ancak, önce bu değerlendirmeye temel olmak üzere TÜRKONFED üyelerinin görüşleri, 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'da yer alan teşkilat yapısı ve işleyişindeki temel başlıklar dikkate alınarak sınıflandırılmıştır. EK-4'te bu sınıflandırma ile hazırlanmış ayrıntılı görüşler yer almaktadır. Bu görüşlerin işaret ettiği sorunlar ve öneriler dikkate alındığında Maude ve Beer (2000:11) tarafından verilen kurumsal etkinlik kriterlerine göre şu temel sonuçlar ortaya çıkmaktadır:

- i) Fonların yeterliliği konusunda çok fazla bir eleştiri yoktur. Ancak, fonların nasıl kullanıldığına ilişkin tereddütler vardır.
- ii) Personel yapısı konusunda eleştiriler vardır. Özellikle elemanların deneyimsiz olduğu düşünülmektedir.
- iii) Stratejik planlama konusunda bir eleştiri yoktur. Ancak, ajansların hazırladığı planların uygulanabilirliği, merkezi planlarla uyumu ve kullanılan verilerin yeterliliği konusunda tereddütler vardır.
- iv) Meşruiyet ve yetkilendirme kapasitesi bütünüyle bir kurumsal algıyı ifade etmektedir. Bölgesel kalkınma ajanslarının kurumsal algısı homojen değildir. Bazı kalkınma ajansları için bu algı pozitif işaretler vermektedir; ancak, bazıları için ise beklentileri karşılamaktan uzaktır. Bu madde kurumsal etkinlik bakımından kritiktir. En azından, Avrupa Kalkınma Ajansları (EURADA) Başkanı Renato Galliano'nun 2010 yılında yaptığı konuşmada vurguladığı "*bölgesel paydaşların kalkınma ajanslarına inancının olması*" gibi pozitif bir kurumsal algı ile olacaktır.⁷¹
- v) Yerel iş dünyası, ajansların teşkilat yapısı ve karar alma süreçlerinde yeterince yer almadıklarını ya da seslerini duyuramadıklarını düşündüklerini belirten örnekler veriyorlar ve değerlendirmeler yapıyorlar. Bu da yerel iş dünyasına katılım konusunda istenen etkinin sağlanamadığını düşündürüyor.
- vi) Bölgesel kalkınma ajanslarının üstlendiği görevler konusunda negatif bir değerlendirme yapılmamaktadır. Uygulamalar görece yeni olduğu için daha çok uygulamaları anlamak ön planda yer almaktadır.
- vii) Bölgesel düzeyde uyum konusunda homojen, Türkiye'deki bütün ajansları içeren bir değerlendirme yapılması zordur. Ancak görüşler, bazı ajansların bölgesel uyumda başarılı olduklarını bazılarının ise yetersiz kaldıklarını göstermektedir. Bu noktada hangi ajanslarda ne tür aşamalarda aksama olduğunu görmek gerekmektedir.

Maude ve Beer (2000:11) tarafından önerilen, etkinliğe katkıda bulunabilecek kurumsal nitelikte bu özelliklere yönelik değerlendirmeler Türkiye'de bölgesel kalkınma ajanslarının işleyişi konusunda bazı ön bilgiler vermektedir. Ancak, ajansların *etkisi ve etkinliğini etkileyen kurumsal yapısını* anlamak için daha somut noktaları işaret edebilecek bir analiz ihtiyacı vardır.

5.3 BÖLGESEL REKABET VE KALKINMA AJANSLARININ ANALİZİ

Bu alt bölümde iki ayrı değerlendirme vardır. Birincisi bölgesel rekabet göstergesine diğeri ise kalkınma ajanslarının analizine yönelik göstergelerin değerlendirilmesine dayanmaktadır. Bölgesel rekabet göstergesi yedi bölgesel ekonomik göstergeden hareket ederek yaratılmıştır ve bu gösterge bölgelerin kendi içinde sıralanması dikkate alınarak performans sıralaması yapmaktadır. İkinci değerlendirmede ise, bu yedi ekonomik göstergeden elde edilen birleşik rekabet göstergesine ek olarak dört gösterge daha dikkate alınmıştır. Bunlar; Düzey-2 bölgelerinde yer alan kalkınma ajansının koordinasyon ihtiyacı, bölgesel kalkınmayı harekete geçirecek girişimlere ihtiyaç düzeyi ve bölge aktörleri ile kalkınma ajansı ilişkisinin gözlenebileceği diğer iki göstergedir.

71 Renato Galliano'dan yapılan alıntı 4.3.2 Bölüm'de yer almaktadır.

5.3.1 BÖLGESEL REKABET MATRİSİ

Bölgesel rekabet göstergesi için kullanılan değişkenler, bu çalışmanın 2. Bölümü'nde Düzey-2 bölgeleri için kullanılan değişkenlerden hareketle türetilmiştir. Bu göstergelerle ilgili bilgiler Tablo-5.1'de yer almaktadır. Tablo-5.1 rekabet için kullanılan göstergenin numarasını (1. sütun), bölgeye ilişkin hangi performansı ölçtüğünü (2. sütun) ve bu performans göstergesi için hangi değişkenin kullanıldığını (3. sütun) göstermektedir. Göstergelerle ilgili değişkenler EK-5'te yer almaktadır. Tablo-5.1'in 4. sütununda ise bölgelerin nasıl sıralandığı açıklanmıştır. Örneğin gelire göre sıralama yüksek gelirden düşük gelire doğru yapılırken işsizlikte sıralama düşük işsizlikten yüksek işsizliğe göre yapılmıştır.

Rekabet göstergesinin oluşturulmasında EK-5'te yer alan ve Tablo-5.1'de verilen göstergelerle Tablo-5.2'de yer alan "Bölgesel Rekabet Matrisi" hazırlanmıştır. Bu matrisin hazırlanmasında göstergeler bir tür dönüştürme ile elde edilmiştir. Bu dönüştürme yedi göstergenin her biri için, ilk aşamada bölgelerin en yüksek performanstan en düşük performansa doğru sıralanması; ikinci aşamada ise, 26 bölgeden ilk dokuzunun GÜÇLÜ, izleyen sekizinin ORTA ve kalan dokuz bölgenin ZAYIF olarak notlanması ile yapılmıştır. Bu değerlendirmeden sonra yapılan dönüştürmede aşağıdaki puanlar verilerek her bölge için "rekabet gücü değerleri" hesaplanmıştır (Tablo-5.3).

GÜÇLÜ:3

ORTA:2

ZAYIF:1

Eğer veri yoksa rekabet gücüne katkı puanı sıfır olarak değerlendirilmiştir. EK-6'da bölgesel rekabet hesaplamasında kullanılan ekonomik göstergelerin "performans değerlendirmesi" ve "rekabet gücüne katkı puanları" toplu biçimde yer almaktadır. Tablo-5.3'te en son sütunda yer alan "bölgesel rekabet gücü" her gösterge için ilgili bölgenin aldığı "rekabet gücüne katkı puanları" toplanarak elde edilmiştir.

Tablo 5.1: Bölgesel Rekabet Göstergesi Değişkenlerine İlişkin Açıklamalar

Gösterge No	Bölgesel rekabet için kullanılan performans göstergesinin adı	Gösterge ile ilgili değişken ^a	Sıralama kuralı
1	Mevcut gelir düzeyi performansı	Ortalama kişi başına GSYH (PPP) (2007)	En yüksek gelirli bölgeden en düşük gelirli bölgeye doğru (yüksek performans yüksek geliri işaret ediyor)
2	Başlangıç büyüme performansı	GSYH büyüme oranı (1995-2001)	En yüksek büyüme oranından en düşük büyüme oranına doğru (yüksek performans yüksek büyüme oranını işaret ediyor)
3	Görelî büyüme performansı	Ortalama büyüme farkı: 2004-2008 dönemi ortalama GSYH büyüme oranından 1995-2001 dönemi ortalama büyüme oranı çıkarılarak hesaplanmıştır.	Ortalama büyüme farkı en düşük olandan en yüksek olana doğru (yüksek performans büyüme farkının en düşük olduğu bölgeyi işaret ediyor)
4	İstihdam (düşük işsizlik) performansı	İşsizlik (2004-2010 ortalama)	En düşük işsizlikten en yüksek işsizlik oranına doğru (yüksek performans düşük işsizliği işaret ediyor)
5	Ortalama işgücüne katılım performansı	İşgücüne katılım (2004-2007 ortalama)	Yüksek katılım oranından düşük katılım oranına doğru (yüksek performans yüksek katılım oranını işaret ediyor)
6	İmalat sanayi performansı	GSYH içinde yüksek ile orta üst teknoloji grubundaki imalat sektörlerinin istihdam payı (2006)	Bu sektörlerde yüksek istihdam payından düşük olana doğru sıralandı (yüksek performans yüksek ile orta üst teknoloji grubundaki imalat sektörlerinin istihdam payında yüksek oranı işaret ediyor)
7	Hizmet sektörü performansı	GSYH içinde hizmetlerde bilişim yoğun sektörlerin istihdam payı (2006)	Bu sektörde yüksek istihdam payından düşük olana doğru sıralandı (yüksek performans hizmetlerde bilişim yoğun sektörlerin istihdam payında yüksek oranı işaret ediyor)

a) Bu göstergeler ile ilgili veriler EK-5'te yer almaktadır.

Tablo 5.2: Rekabet Gücü Matrisi

		1	2	3	4	5	6	7	Ortalama performans sıralaması
Düzye-2 bölgeleri	Kalkınma ajansı	Mevcut gelir düzeyi performansı	Başlangıç büyüme performansı	Görelî büyüme performansı	İstihdam (düşük işsizlik) performansı	Ortalama işgücüne katılım performansı	İmalat sanayi performansı	Hizmet sektörü performansı	Bölgesel rekabet gücü
TR10: İstanbul	İSTKA	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ	ORTA	ZAYIF	ORTA	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ
TR21: Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	TRAKYAKA	GÜÇLÜ	ORTA	GÜÇLÜ	ORTA	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ	ORTA	GÜÇLÜ
TR22: Balıkesir, Çanakkale	GMKA	ORTA	ZAYIF	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ	ORTA	ZAYIF	GÜÇLÜ
TR31: İzmir	İZKA	GÜÇLÜ	ZAYIF	ORTA	ZAYIF	ORTA	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ
TR32: Aydın, Denizli, Muğla	GEKA	GÜÇLÜ	ORTA	ZAYIF	ORTA	GÜÇLÜ	ORTA	ORTA	ORTA
TR33: Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	ZEKA	ORTA	ZAYIF	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ	ORTA	ORTA	ZAYIF	ORTA
TR41: Bursa, Eskişehir, Bilecik	BEBKA	GÜÇLÜ	ZAYIF	GÜÇLÜ	ORTA	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ	ORTA	GÜÇLÜ
TR42: Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	MARKA	GÜÇLÜ	ORTA	GÜÇLÜ	ORTA	ORTA	GÜÇLÜ	ZAYIF	GÜÇLÜ
TR51: Ankara	ANKARAKA	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ	ZAYIF	ZAYIF	ORTA	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ
TR52: Konya, Karaman	MEVKA	ORTA	ZAYIF	ORTA	ORTA	ZAYIF	GÜÇLÜ	ORTA	ORTA
TR61: Antalya, Isparta, Burdur	BAKA	GÜÇLÜ	ORTA	ORTA	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ	ZAYIF	ORTA	GÜÇLÜ
TR62: Adana, Mersin	ÇKA	ORTA	ZAYIF	GÜÇLÜ	ZAYIF	ORTA	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ	ORTA
TR63: Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	DOĞAKA	ZAYIF	GÜÇLÜ	ORTA	ZAYIF	ZAYIF	ORTA	GÜÇLÜ	ORTA
TR71: Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	AHIKA	ORTA	GÜÇLÜ	ZAYIF	ORTA	ZAYIF	ORTA	ORTA	ZAYIF
TR72: Kayseri, Sivas, Yozgat	ORAN	ORTA	ORTA	ORTA	ORTA	ZAYIF	ORTA	GÜÇLÜ	ORTA
TR81: Zonguldak, Karabük, Bartın	BAKKA	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ	ZAYIF	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ	ZAYIF	ZAYIF	ORTA
TR82: Kastamonu, Çankırı, Sinop	KUZKA	ORTA	ZAYIF	ZAYIF	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ	ZAYIF	ZAYIF	ZAYIF
TR83: Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	OKA	ZAYIF	ZAYIF	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ	ORTA	ZAYIF	ORTA
TR90: Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	DOKA	ORTA	GÜÇLÜ	ORTA	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ	ZAYIF	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ
TRA1: Erzurum, Erzincan, Bayburt	KUDAKA	ZAYIF	ORTA	ZAYIF	GÜÇLÜ	ORTA	ZAYIF	ORTA	ZAYIF
TRA2: Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	SERKA	ZAYIF	GÜÇLÜ	ZAYIF	GÜÇLÜ	ORTA	ZAYIF	ZAYIF	ZAYIF
TRB1: Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	FKA	ZAYIF	ORTA	ORTA	ZAYIF	ZAYIF	ORTA	GÜÇLÜ	ZAYIF
TRB2: Van, Muş, Bitlis, Hakkari	DAKA	ZAYIF	GÜÇLÜ	ZAYIF	ORTA	ZAYIF	ZAYIF	ZAYIF	ZAYIF
TRC1: Gaziantep, Adıyaman, Kilis	İKA	ZAYIF	ZAYIF	GÜÇLÜ	ZAYIF	ZAYIF	GÜÇLÜ	ZAYIF	ZAYIF
TRC2: Diyarbakır, Şanlıurfa	KARACADAĞ	ZAYIF	ORTA	ZAYIF	ZAYIF	ZAYIF	ZAYIF	ORTA	ZAYIF
TRC3: Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	DİKA	ZAYIF	GÜÇLÜ	GÜÇLÜ	ZAYIF	ZAYIF	ZAYIF	GÜÇLÜ	ZAYIF

Tablo 5.3: Rekabet Gücü Değerleri

Düzyey-2 bölgeleri	Kalkınma ajansı	1	2	3	4	5	6	7	Bölgesel rekabet gücü
		Mevcut gelir düzeyi performansı	Başlangıç büyüme performansı	Görelî büyüme performansı	İstihdam (düşük işsizlik) performansı	Ortalama işgücüne katılım performansı	İmalat sanayi performansı	Hizmet sektörü performansı	
TR10	İSTKA	3,00	3,00	2,00	1,00	2,00	3,00	3,00	17
TR21	TRAKYAKA	3,00	2,00	3,00	2,00	3,00	3,00	2,00	18
TR22	GMKA	2,00	1,00	3,00	3,00	3,00	2,00	1,00	15
TR31	İZKA	3,00	1,00	2,00	1,00	2,00	3,00	3,00	15
TR32	GEKA	3,00	2,00	1,00	2,00	3,00	2,00	2,00	15
TR33	ZEKA	2,00	1,00	3,00	3,00	2,00	2,00	1,00	14
TR41	BEBKA	3,00	1,00	3,00	2,00	3,00	3,00	2,00	17
TR42	MARKA	3,00	2,00	3,00	2,00	2,00	3,00	1,00	16
TR51	ANKARAKA	3,00	3,00	1,00	1,00	2,00	3,00	3,00	16
TR52	MEVKA	2,00	1,00	2,00	2,00	1,00	3,00	2,00	13
TR61	BAKA	3,00	2,00	2,00	3,00	3,00	1,00	2,00	16
TR62	ÇKA	2,00	1,00	3,00	1,00	2,00	3,00	3,00	15
TR63	DOĞAKA	1,00	3,00	2,00	1,00	1,00	2,00	3,00	13
TR71	AHİKA	2,00	3,00	1,00	2,00	1,00	2,00	2,00	13
TR72	ORAN	2,00	2,00	2,00	2,00	1,00	2,00	3,00	14
TR81	BAKKA	3,00	3,00	1,00	3,00	3,00	1,00	1,00	15
TR82	KUZKA	2,00	1,00	1,00	3,00	3,00	1,00	1,00	12
TR83	OKA	1,00	1,00	3,00	3,00	3,00	2,00	1,00	14
TR90	DOKA	2,00	3,00	2,00	3,00	3,00	1,00	3,00	17
TRA1	KUDAKA	1,00	2,00	1,00	3,00	2,00	0,00	2,00	11
TRA2	SERKA	1,00	3,00	1,00	3,00	2,00	0,00	1,00	11
TRB1	FKA	1,00	2,00	2,00	1,00	1,00	2,00	3,00	12
TRB2	DAKA	1,00	3,00	1,00	2,00	1,00	0,00	1,00	9
TRC1	İKA	1,00	1,00	3,00	1,00	1,00	3,00	1,00	11
TRC2	KARACADAĞ	1,00	2,00	1,00	1,00	1,00	1,00	2,00	9
TRC3	DİKA	1,00	3,00	3,00	1,00	1,00	0,00	3,00	12

Tablo-5.2’de yer alan Bölgesel Rekabet Gücü Matrisi’nin son sütununda yer alan bölgesel rekabet gücü sonuçlarına göre Türkiye’nin bölgesel farklılıklarındaki temel özellik olan ikili yapı burada da gözlenmektedir. Doğu ve Güneydoğu bölgelerinde yer alan Düzyey-2 bölgeleri ve kalkınma ajanslarından TRA1-KUDAKA, TRA2-SERKA, TRB1-FKA, TRB2-DAKA, TRC1-İKA, TRC2-KARACADAĞ ve TRC3-DİKA’nın yer aldığı bölgelerin görelî rekabet sıralamasında yerleri zayıftır. Bu bölgelere ek olarak TR71-AHİKA ve TR82-KUZKA ajanslarının bulunduğu bölgeler de zayıf bir rekabet gücüne sahiptir. Şüphesiz bu değerlendirme ajanslarla değil, o bölgelerin gelir, büyüme, istihdam ve sektörel yapıları ile ilgilidir. Bölgesel kalkınma açısından bu bölgelerde ajansların üzerine binen yük de daha fazladır.

Bu bölgelere tek tek bakıldığından, bazı göstergelerin rekabet gücüne katkısı “orta” ya da “güçlü” olabilmektedir. Bu farklılıklar o bölgelerde rekabet gücünün hangi göstergede aksadığı konusunda bir fikir verebilir. Örneğin, “bölgesel rekabet gücü” zayıf olan ve yukarıda sayılan bölgelerden Gaziantep (TR82-İKA) ve Kırıkkale (TR71-AHİKA) dışında kalanların başlangıç büyüme performansları “orta” ya da “güçlü”dür. Bu durum 1995-2001 arasında görece olarak ortalama büyümesi hızlı olan bu bölgelerin 2004-2008 döneminde aynı performansı gösteremediğini gösteriyor. Bu göstergenin neden bozulduğu ve nasıl tekrar düzelebileceği o bölgelerdeki kalkınma ajansları açısından odaklanılacak bir nokta olabilir. Yine aynı grup bölgede TRA1-KUDAKA ve TRA2-SERKA’da istihdam performansı (düşük işsizlik) “güçlü” görünmektedir. Ancak, bu göstergedeki güçlülük konusunda dikkatli olunması gerekir. Bu illerdeki göç nedeniyle çalışabilir nüfusun azalması da böyle bir sonuç doğuruyor olabilir. Toplatılmış rekabet gücü “zayıf” bölgelerin sektörel yapılarına bakıldığında sadece Gaziantep’in yer aldığı TRC1-İKA’da imalat sanayi performansı “güçlü”dür. Bu bölgelerde hizmet sektörü performansının “güçlü” olduğu, bir başka deyişle GSYH içinde hizmetlerde bilişim yoğun sektörlerin istihdam payının yüksek olduğu bölgeler vardır (TRB1-FKA ve TRC3-DİKA). Ancak, bu göstergedeki “güçlü” performans kamu istihdamının katkısı ile olabilir ve bu bölgeler için bir potansiyeli işaret etmeyebilir.

Rekabet konusunda gözlenen bu farklılıklara ek olarak kalkınma ajanslarının yer aldığı Düzey-2 bölgelerinden bazılarında, bölgelerin birden fazla ile sahip olmaları nedeniyle, koordinasyon sorunu yaşanmaktadır. Ayrıca, bazı bölgelerde bölgesel aktörler kalkınma ajanslarının bölgesel kalkınmaya katkıda bulunmasını sağlayacak desteği vermemekte ya da vermemektedir. Bu tür farklılıkları gözleyebilmek için kalitatif göstergelerle aşağıdaki değerlendirmeler yapılmıştır.

5.3.2 KALİTATİF GÖSTERGELER

Kalitatif göstergeler ile ilgili açıklamalar Tablo-5.4’te yer almaktadır. Göstergelere ise Tablo-5.5’te yer verilmiştir. Kalitatif göstergelerden ilki bir önceki alt bölümde yer alan “bölgesel rekabet gücü” göstergesidir. İkinci ise, 26 kalkınma ajansının yer aldığı Düzey-2 bölgelerinde yer alan il sayısı dikkate alınarak hazırlanan “koordinasyon” göstergesidir. İl sayısı bir olduğu takdirde iller arasında düzenleme yapmayı gerektirecek bir koordinasyona ihtiyaç yoktur. Üçüncü gösterge “bölgesel kalkınmayı harekete geçirecek girişimlere ihtiyaç düzeyidir”. Bu gösterge ilk iki göstergenin sonuçlarından elde edilmiştir. Bu göstergeyi oluşturmak için aşağıdaki üç senaryo dikkate alınmıştır:

- i) Bölgesel rekabet gücü “güçlü” ve “koordinasyon ihtiyacı yok”: Bölgesel kalkınmayı harekete geçirecek girişimlere ihtiyaç yoktur.
- ii) Bölgesel rekabet gücü “güçlü” ya da “orta” ve “koordinasyon ihtiyacı var”: Bölgesel kalkınmayı harekete geçirecek girişimlere karar vermek için daha fazla bilgiye ihtiyaç vardır. Burada, kalkınma ajansları tarafından derinlemesine görüşme ya da anket yoluyla Şekil-5.2’de yer alan harekete geçirici girişimlerden hangilerine ihtiyaç olduğu saptanabilir. Bu girişimler Şekil-5.2’de sıralananlar dışında yeni bazı öneriler de olabilir.
- iii) Bölgesel rekabet gücü “zayıf” ve “koordinasyon ihtiyacı var” ya da “güçlü biçimde var”: Bu durumda bölgesel kalkınmayı harekete geçirecek girişimlere ihtiyaç vardır.

Tablo-5.5’te yer alan son iki gösterge, bölge aktörlerinin katılımı hakkında fikir verebilecek iki değişkendir. Burada, anket ya da benzeri tekniklerle toplanmış bir bilgi olmadığı için dolaylı iki gösterge türetilmiş, kalkınma ajanslarının 2010 yılı bütçe gerçekleştirmelerinde belediyeler ile sanayi ve ticaret odalarının bütçe gerçekleştirmeleri bir tür değişken olarak kullanılmıştır. Ajansların gelirleri ağırlıklı olarak merkezi bütçeden gelmektedir. Bu gelir dışında “il özel idareleri, belediyeler, sanayi ve ticaret odalarından aktarılan kaynaklar, AB ve diğer uluslararası fonlardan sağlanan kaynaklar, faaliyet gelirleri ile bağış ve yardımlar” kalkınma ajanslarının bütçesinin diğer gelir kalemlerini oluşturmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2011: 47). 2010

yılı ajans gelirlerinin gerçekleştirmelerinin dağılım sonuçlarına göre en büyük pay yüzde 58 ile genel bütçeden aktarılan gelirlerdir (Kalkınma Bakanlığı, 2011: 50, Şekil-12). Burada belediyeler ile sanayi ve ticaret odalarının bütçe katkılarının gerçekleştirme oranına bakılarak bu iki kurumsal yapı ile kalkınma ajansı arasındaki ilişki gözlenmeye çalışılmıştır.

Belediyelerin bütçe payının gerçekleştirme oranı, belediyelerin paylarının ödenmesinde ortaya çıkan sorunlar konusunda bir fikir verebilir. Bazı belediyeler ilgili kalkınma ajansına bu payların ödenmesi konusunda isteksiz davranmaktadırlar. Gerçekleştirme oranının düşüklüğü kurumsal olarak kalkınma ajansı ile belediye arasında iyi işlemeyen bir diyalogu gösterebilir. Şüphesiz ödeyememenin nedeni belediyenin gelir yetersizliği de olabilir. Ancak, en azından çok düşük gerçekleştirilen bir ödemede diyalogsuzluk ya da ödeme isteksizliği sorunlarının izleri de aranabilir.

Sanayi ve ticaret odalarının kalkınma ajansları bütçelerine katkıları genel bütçeden ayrılan kaynaklar dikkate alındığında marjinal bir öneme sahiptir. Ancak, bu payın ödenmesinin gerçekleştirme oranı, yine belediyeler ve kalkınma ajansı arasındaki ilişkide olduğu gibi bir gönüllülük ve katılım isteği göstergesi olarak alınabilir.

Tablo 5.4: Kalitatif Göstergelere İlişkin Açıklamalar				
Gösterge no	Gösterge ile İlgili Değişken		Açıklamalar	
1	Bölgesel Rekabet Gücü		Tablo-5.2'de yer alan her bölgeye ait "bölgesel rekabet gücü" değerlendirmeleri	
2	Koordinasyon İhtiyacı (İl Yapısı)		Düzyey-2 bölgesinde birden fazla il varsa kalkınma ajanslarının yönetiminde koordinasyona ihtiyaç duyuluyor olabilir. Bu çerçevede Düzyey-2 bölgesi derecelendirilmiştir.	İl sayısı: 1 - Koordinasyona ihtiyaç yok
				İl sayısı: 2 ya da 3 - Koordinasyona ihtiyaç var
				İl sayısı: 4 ya da daha fazla - Koordinasyona güçlü biçimde ihtiyaç var
3	Bölgesel Kalkınmayı Harekete Geçirecek Girişimlere İhtiyaç Düzeyi ^a		Şekil-5.2'de yer alan girişimler dikkate alınmıştır. Hangi girişimin gerekli olduğu bir anket ya da benzeri soruşturma yöntemi ile saptanabilir.	Burada sadece "ihtiyaç var", "ihtiyaç yok" ve "daha fazla bilgiye ihtiyaç var" şeklinde bir değerlendirme yapılmıştır.
4	Bölgesel Aktörler	Belediyeler	İlgili Düzyey-2 bölgesinde belediyelerin ilgili kalkınma ajansının bütçesine yapması gereken katkının ödeme yüzde payı (2010)	<%10 ve %10 - %40 arası ödeme oranları sırasıyla ÇOK ZAYIF ve ZAYIF olarak değerlendirilmiştir.
5		Sanayi ve ticaret odaları	İlgili Düzyey-2 bölgesinde sanayi ve ticaret odalarının ilgili kalkınma ajansının bütçesine yapması gereken katkının ödeme yüzde payı (2010)	<%40 ve %40 - %75 arası ödeme oranları sırasıyla ZAYIF ve ORTA olarak değerlendirilmiştir.

Kaynak: Belediyeler ile sanayi ve ticaret odaları bütçelerinin gerçekleştirme paylarına ilişkin yüzde payları Kalkınma Bakanlığı (2011: 49, Tablo-12)'den alınmıştır.

Tablo 5.5: Kalitatif Göstergeler

Düzye-2 Bölgeleri	Kalkınma Ajansı	1		2		3		4		5	
		Bölgesel Rekabet Gücü	İl Sayısı	Kordinasyon İhtiyacı (İl Yapısı)	Bölgesel Kalkınmayı Harekete Geçirecek Girişimlere İhtiyaç Düzeyi ^a	Bölgesel Aktörler		Belediyeler	Sanayi ve Ticaret Odaları		
TR10: İstanbul	İSTKA	GÜÇLÜ	1	Yok	Yok	0,60		1,10			
TR21: Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	TRAKYAKA	GÜÇLÜ	3	İhtiyaç var	Daha fazla bilgiye ihtiyaç var	0,25	ZAYIF	1,08			
TR22: Balıkesir, Çanakkale	GMKA	GÜÇLÜ	2	İhtiyaç var	Daha fazla bilgiye ihtiyaç var	0,18	ZAYIF	1,00			
TR31: İzmir	İZKA	GÜÇLÜ	1	Yok	Yok	0,96		1,29			
TR32: Aydın, Denizli, Muğla	GEKA	ORTA	3	İhtiyaç var	Daha fazla bilgiye ihtiyaç var	0,47		1,14			
TR33: Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	ZEKA	ORTA	4	Güçlü biçimde ihtiyaç var	Daha fazla bilgiye ihtiyaç var	0,35	ZAYIF	0,58	ORTA		
TR41: Bursa, Eskişehir, Bilecik	BEBKA	GÜÇLÜ	3	İhtiyaç var	Daha fazla bilgiye ihtiyaç var	0,01	ÇOK ZAYIF	0,98			
TR42: Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	MARKA	GÜÇLÜ	5	Güçlü biçimde ihtiyaç var	Daha fazla bilgiye ihtiyaç var	0,01	ÇOK ZAYIF	0,75	ORTA		
TR51: Ankara	ANKARAKA	GÜÇLÜ	1	Yok	Yok	0,01	ÇOK ZAYIF	1,23			
TR52: Konya, Karaman	MEVKA	ORTA	2	İhtiyaç var	Daha fazla bilgiye ihtiyaç var	0,55		0,99			
TR61: Antalya, Isparta, Burdur	BAKA	GÜÇLÜ	3	İhtiyaç var	Daha fazla bilgiye ihtiyaç var	0,42		2,21			
TR62: Adana, Mersin	ÇKA	ORTA	2	İhtiyaç var	Daha fazla bilgiye ihtiyaç var	1,73		0,98			
TR63: Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	DOĞAKA	ORTA	3	İhtiyaç var	Daha fazla bilgiye ihtiyaç var	0,04	ÇOK ZAYIF	0,59	ORTA		
TR71: Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	AHIKA	ZAYIF	5	Güçlü biçimde ihtiyaç var	İhtiyaç var	1,83		1,23			
TR72: Kayseri, Sivas, Yozgat	ORAN	ORTA	3	İhtiyaç var	Daha fazla bilgiye ihtiyaç var	0,52		1,27			
TR81: Zonguldak, Karabük, Bartın	BAKKA	ORTA	3	İhtiyaç var	Daha fazla bilgiye ihtiyaç var	0,37	ZAYIF	0,86			
TR82: Kastamonu, Çankırı, Sinop	KUZKA	ZAYIF	3	İhtiyaç var	İhtiyaç var	0,09	ÇOK ZAYIF	0,86			
TR83: Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	OKA	ORTA	4	Güçlü biçimde ihtiyaç var	Daha fazla bilgiye ihtiyaç var	1,09		1,03			
TR90: Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	DOKA	GÜÇLÜ	6	Güçlü biçimde ihtiyaç var	Daha fazla bilgiye ihtiyaç var	0,01	ÇOK ZAYIF	0,39	ZAYIF		
TRA1: Erzurum, Erzincan, Bayburt	KUDAKA	ZAYIF	3	İhtiyaç var	İhtiyaç var	0,09	ÇOK ZAYIF	0,97			
TRA2: Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	SERKA	ZAYIF	4	Güçlü biçimde ihtiyaç var	İhtiyaç var	0,06	ÇOK ZAYIF	0,49	ZAYIF		
TRB1: Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	FKA	ZAYIF	4	Güçlü biçimde ihtiyaç var	İhtiyaç var	0,02	ÇOK ZAYIF	1,19			
TRB2: Van, Muş, Bitlis, Hakkari	DAKA	ZAYIF	4	Güçlü biçimde ihtiyaç var	İhtiyaç var	0,07	ÇOK ZAYIF	0,68	ORTA		
TRC1: Gaziantep, Adıyaman, Kilis	İKA	ZAYIF	3	İhtiyaç var	İhtiyaç var	1,08		1,03			
TRC2: Diyarbakır, Şanlıurfa	KARACADAĞ	ZAYIF	2	İhtiyaç var	İhtiyaç var	0,38	ZAYIF	1,05			
TRC3: Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	DİKA	ZAYIF	4	Güçlü biçimde ihtiyaç var	İhtiyaç var	0,90		0,62	ORTA		

Kaynak: Belediyeler ile sanayi ve ticaret odaları bütçelerinin gerçekleştirme paylarına ilişkin yüzde payları Kalkınma Bakanlığı (2011: 49, Tablo-12)'den alınmıştır.

Kalitatif göstergelerden ilk üçünün değerlendirme sonuçlarına göre tek ilden oluşan ve bölgesel rekabet gücü “güçlü” olan Düzey-2 illerinde bölgesel kalkınmayı harekete geçirecek girişimlere ihtiyaç olmadığı görülmektedir. Bunlar beklediği gibi TR10-ISTKA, TR31-İZKA ve TR51-ANKARAKA bölgeleridir. Ancak, geri kalan çok sayıda Düzey-2 bölgesinde ya “daha fazla bilgiye ihtiyaç vardır” ya da bölgesel gelişmeyi uyaracak faaliyetlere ihtiyaç olduğu açıktır. İkinci grup bölgelerde, bölgesel gelişmeyi uyaracak faaliyetlere ihtiyaç olduğu açık olan kalkınma ajanslarının bölgesel kalkınma ve büyüme için hangi tür girişimlerin etkili olacağı konusunda daha fazla sorumluluk almaları gerekmektedir.

İkinci gösterge olan koordinasyon ihtiyacı, ajansların karar organları olan yönetim kurullarının yapısı ile ilişkilidir. Ajans bölgesinde tek il olduğu zaman yönetim kurulu görece daha etkin çalışma potansiyeline sahiptir. Ancak, birden fazla il olması durumunda koordinasyon güçleşmektedir. Yönetim kurullarında valilerin yer alması ve valilerin il içindeki çok sayıda sorumluluklarının yanında kalkınma ajansının başkanlığını üstlenmeleri, kalkınma ajansındaki faaliyetlerin yürütülmesinde en düşük ihtimalle bir yavaşlama yaratabilir. Buna ek olarak çok illi bölgelerde kalkınma ajanslarının yönetim kurullarında birden fazla valinin yer alması ve her ilin önceliklerinin farklı olması yönetim kurulundaki etkinliği azaltma potansiyeline sahiptir. Bu nedenle bu tür bölgelerin kalkınma ajanslarında koordinasyon ile etkinliği artıracak düzenlemelere ihtiyaç vardır. Güçlü biçimde koordinasyon ihtiyacı olabilecek bölgeler TR33-ZEKA, TR42-MARKA, TR71-AHİKA, TR83-OKA, TR90-DOKA, TRA2-SERKA, TRB1-FKA, TRB2-DAKA ve TRC3-DİKA’dır. Bölgesel rekabet gücü “güçlü” olan bölgelerde kalkınma ajansının rolü tamamlayıcı olabileceğinden, TR42-MARKA ve TR90-DOKA için koordinasyon ikinci olabilir diye düşünülebilir. Ancak, bu bölgelere il düzeyinde bakıldığında rekabet performansı Düzey-3 düzeyinde her il için geçerli olmayabilir. Bu nedenle koordinasyon bu bölgeler için de önemlidir.

Yukarıda da belirtildiği gibi bölgesel aktörlerin kalkınma ajansına yaklaşımın analizi için belediyeler ile sanayi ve ticaret odalarının bütçe katkı paylarının gerçekleşme oranlarına bakılacağı belirtilmişti. Belediyelerin bütçe payının ödenmesinde gerçekleşme oranının yüzde 10’un altında kaldığı bölgeler oldukça fazladır. Bu bölgeler: TR41-BEBKA, TR42-MARKA, TR51-ANKARAKA, TR63-DOĞAKA, TR82-KUZKA, TR90-DOKA, TRA1-KUDAKA, TRA2-SERKA, TRB1-FKA VE TRB2-DAKA’dır. Sıralanan bu bölgeler bölgesel farklılıklar bakımından homojen bir liste oluşturamamaktadır. Bölgesel rekabet gücü yüksek ve koordinasyon ihtiyacı olmayan bölgeler ile düşük gelirli ve koordinasyon ihtiyacı yüksek belediyeler birlikte çok düşük bir bütçe gerçekleşme performansı göstermiştir (Tablo-5.5). Buradan çıkarılabilecek sonuç ikilidir: Birincisi, belediyelerin payının ödenmesinde kalkınma ajansları ile belediye arasındaki ilişki her bölge için farklı dinamikler göstermektedir. İkincisi, var olan haliyle bu bütçe kalemi gelir getirmek açısından iyi işlememektedir. Ancak, bunun ötesinde bu gelir kalemi belediyeler ile kalkınma ajansı arasında diyalogun kopmasına da neden olabilmektedir. Böyle bir parasal ilişkinin olmadığı durumda belediyeler ve kalkınma ajansları daha etkin bir işbirliği ortamı yaratabilir. Ayrıca, zaman zaman belediyeler katkı paylarını gerekçe göstererek proje taleplerinin öncelikle yerine getirilmesini istemektedirler. Bu da kalkınma ajanslarının proje değerlendirmede objektif kriterlerini çalıştırmada sorun yaratma potansiyeline sahip bir durumdur. Belediyelerin bütçe katkılarının bu sorunu yaratmadan nasıl alınacağına düşünülmesi ya da hiç alınmaması bir ihtimal olarak değerlendirilebilir.

Sanayi ve ticaret odalarının bütçe katkısının gerçekleşme oranları belediyelere göre daha başarılıdır. Bütçe katkı payı ödemesinin gerçekleşme oranı yüzde 50’nin altında kalan iki bölge (TR90-DOKA ve TRA2-SERKA) vardır. Gerçekleşme oranı yüzde 50 ile 75 arasında ise beş bölge yer almaktadır. Bu beş bölge bölgesel rekabet gücü bakımından heterojendir: Rekabet gücü “güçlü” olan (TR42-MARKA) bölge de vardır; rekabet güçleri “orta” (TR33-ZEKA ve TR63-DOĞAKA) ve “zayıf” (TRB2-DAKA ve TRC3-DİKA) olan bölgeler de vardır. Bu nedenle bütçe payını ödeme ile bölgenin gelişmişliği arasında bir paralellik kurmak zordur. Bu bölgelerde kalkınma ajansı ile yerel iş dünyası arasındaki ilişkiye biraz daha derinlemesine bakmak gerekir. Bütçe gerçekleşmesinin düşüklüğü çok sıradan nedenlere dayanabileceği gibi bölge iş dünyasının kalkınma ajansına bakışında bir sorunu işaret ediyor da olabilir. Bu durum kalkınma ajansının bölgedeki iş dünyası ile bir iletişim sorunu yaşadığını da gösterebilir.

Yerel aktörler ile bölgedeki kalkınma ajansı arasındaki ilişkinin analizinde bu değerlendirme çok sınırlı bir bilgi sağlamaktadır. Yerel aktörlerin katılımcılığını gözleyebilmek için önerebilecek bazı somut girişimler vardır. Bunlar arasında sivil toplum kuruluşlarının tepkilerini ölçmek öncelikle dile getirilebilir. Bölge girişimcilerinin yatırım ve iş geliştirme kararlarında kalkınma ajansının faaliyetlerinden ne kadar yararlandıklarını ölçmek diğer önemli bir konudur. Doğrudan ekonomik kararların dışında bölgenin kalkınma sorunlarında kalkınma ajansının katkısının ölçülmesi de ajansların etkinliğini artırabilecek diğer faaliyetlerdir. Üniversitelerin kalkınma ajansları ile aktif işbirliği hem bu tür ölçme faaliyetleri hem de bölgedeki beşeri sermayenin geliştirilmesi için kalkınma ajansına bir perspektif verebilir.

5.4 ÖNERİLER

5.2. Bölüm’de yapılan değerlendirmeler kalkınma ajanslarının faaliyetlerinin 2011 yılı ortalarına kadar geçen zamandaki uygulama sonuçları hakkındadır. Ajansların geçmişinin çok kısa olması ve sürekli değişim ve yenilenme faaliyetleri, yapılan değerlendirme ve önerilerin yer yer geçerliliğini yitirmiş olmasına neden olabilir. Ancak, bu değerlendirme ve öneriler aynı zamanda ajansların kullanıcıları olan kesimlere ait olduğu için bir geri bildirim niteliğindedir. Nitekim Kalkınma Bakanlığı tarafından ajansların 2010 yılı faaliyetlerine ilişkin yayınlanan *Kalkınma Ajansları 2010 Yılı Faaliyet Raporu* (Kalkınma Bakanlığı, 2011) EK-4’te dile getirilen sorunların ve yapılan önerilerin bazılarının karşılandığını göstermektedir. Denetlenme ve izleme konusunda Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi (KAYS); yerel ve merkez bağlantısı için ise II Koordinasyon ve İzleme Sistemi (IKIS) dile getirilen bazı sorunları çözme potansiyeli taşımaktadır.⁷² EK-4’te yer alan ve SEDEFED tarafından bir portal oluşturulması önerisi de Kalkınma Bakanlığı’na web sayfası sağlama potansiyeli taşımaktadır. Yapılan değerlendirmeler ajanslar içinde başarılı uygulamalar olduğunu göstermektedir. Sorunlar daha çok ajansların teşkilat yapısına odaklanmaktadır.

5.3. Bölüm’de yer alan kalitatif değerlendirmeler ise kalkınma ajanslarının kurumsal niteliklerinde bazı zayıflıkları işaret etmektedir. Bu zayıflıkların bir bölümü kalkınma ajanslarını düzenleyen kanunla ilişkilidir. Bunlar:

- i) Bölgesel rekabet matrisindeki sonuçlar bölgesel kalkınma ve büyümede ikili bir yapı ortaya çıkarmaktadır. Bu yapı 2. Bölüm’deki inceleme sonuçları ile de uyumludur. Bu yapıya göre bazı Düzey-2 bölgeleri görece olarak bir bölgesel rekabet gücüne sahiptir. Bazı bölgeler ise zayıf bir rekabet performansı sergilemektedir. Bu ikili yapıyı dikkate alarak kalkınma ajanslarının rolü iki tür bölgede farklılaşabilir. Düşük gelirli bölgelerde kalkınma ajanslarının lider ve yönlendirici olması beklenirken gelişmiş bölgelerde tamamlayıcı rolü ön plana çıkarılabilir.
- ii) Birden fazla ili kapsayan, özellikle üç ya da daha fazla ili içeren Düzey-2 bölgelerindeki koordinasyon ihtiyacı yönetim kurulunun yapısı üzerinde düşünmeyi gerektirmektedir. İşleyişi hızlandırmak için TÜRKONFED tarafından önerilen ayrı bir icra kurulu da düşünülebilir. Ancak, iyi tasarlanmadığı zaman bu icra kurulu yeni bir bürokrasi de yaratabilir.
- iii) Bütçe yapısında iki sorun göze çarpmaktadır: Birincisi merkezi bütçeden katkı büyüktür. Bu durum kamunun verdiği kaynağı kontrol etme ihtiyacı nedeniyle ajansların idaresi üzerinde merkezi kontrolü belirleyici hale getirmektedir. Kurumsal olarak kalkınma ajanslarının yapısı daha önce 4. Bölüm’de de tartışıldığı gibi “yetkinin yaygınlaştırılması” (deconcentration) ile tanımlanmaktadır. Kaynakları önemli ölçüde kamu tarafından sağlanan bir kuruluştaki “yetkinin yayılması” (decentralization) kurumsal yaklaşımının benimsenmesi pek mümkün görünmemektedir. Aslında, burada kritik soru desantralizasyondan getiri elde edecek gelişmiş bir kurumsal yapıya sahip olup olmadığımızdır. Daha önce 3.2.2. Bölüm’de yer verilen, Lessmann (2011: 22-23) tarafından yapılan değerlendirmeyi tekrar hatırlamakta yarar vardır: “Gelişmiş ülkeler desantralizasyonun getireceği etkinliği yaratabilecek

72 Bu birimlerle ilgili bilgi Kalkınma Bakanlığı (2011: 23) içinde yer almaktadır.

kurumlara ve yüksek yeniden dağıtım mekanizmalarına sahip oldukları için desantralizasyon uygulamasından daha fazla getiri elde etmektedirler. Gelişmekte olan ülkelerde ise, desantralizasyonun potansiyel etkinlik kazançlarını dengeleyen negatif yeniden dağılım sonuçları bölgesel eşitsizlikleri artırmaktadır (Lessmann, 2011: 22-23)." Ancak, Türkiye'deki kurumsal yapıların bu açıklamada verilen yüksek yeniden dağıtım mekanizmalarını içerecek biçimde gelişmesi durumunda Lessmann (2011: 22-23) tarafından dile getirilen sorun kaybolacaktır. Bu aşamada yerel aktörlerin bütçeye daha fazla katkıda bulunması ve kamu ile işbirliği yaparak karar verme süreçlerine daha fazla katılması yerel katkıyı artırabilir. Kalkınma ajanslarının bütçesine katkıda buldukları oranda yerel aktörler daha fazla sorumluluk almak isteyeceklerdir. İlk aşamada yerel katkının yüzde 50 düzeyine çıkarılmaya çalışılması psikolojik bir sınır yaratabilir. Bu önerinin uygulanmasındaki tek zorluk, güçlü rekabet gücü olmayan bölgelerdeki zayıf ekonomik potansiyelin ve düşük gelirlerin böyle bir uygulamayı zorlaştırmasıdır.

- iv) Personel seçimi ve istihdamının sürekliliği rekabet gücü zayıf ve koordinasyon ihtiyacı yüksek olan illerde daha kritiktir. Esnek ücretlendirme ve bu personelin çalışma koşullarına yönelik Kalkınma Bakanlığı'nın uygun gördüğü genişletilmiş çalışma alanı ajansın etkinliğini artırabilir. Bu kapsamda kalkınma ajansları personelini de içeren 666 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile ajans çalışanların aldığı ücretlere kısıtlama getirilmesi çalışan profilinde kalite düşüklüğüne sebep olma riski barındırmaktadır. Dolayısıyla, ücretlendirmenin esnek biçimde yapılmasının koşullarının sağlanması daha yararlı olabilir.
- v) Genel sekreterlik konusu bu değerlendirme ve tartışmalarda geri planda kalmıştır. Genel sekreterin bölge ile uyumu ve objektif kriterle hareket etmesi ile kalkınma ajanslarının etkinliğini artırmasını bekleyebiliriz. Ancak, bu konuda değerlendirme yapabilecek düzeyde bir veri bulunmamaktadır. Ajansları izleme sistemi içinde bu potansiyelin yeterliliği değerlendirilebilir.
- vi) Kalkınma ajanslarının teşkilat yapısında en fazla üzerinde konuşulan ve öneri getirilen konulardan biri de kalkınma kurullarıdır. Bu konudaki temel sorun, oluşturulan kalkınma kurulu yapısının özellikle düşük rekabet gücüne sahip bölgelere uyum sorunudur. Burada iki tali sorun daha dile getirilebilir: Birincisi, bazı illerde kalkınma kuruluna seçilecek nitelikte üye bulma zorluğu vardır. İkincisi ise, hem gelişmiş hem de düşük gelirli bölgelerde kalkınma kurulu üyelerinin etkinliği ile ilgili sorunlardır.

6. SONUÇ

Bu çalışma, gerek karar alıcılar gerekse akademik dünyanın bölgeye yönelik değişen ilgisi doğrultusunda bölgesel politikaları ve bölgesel kalkınma ajanslarının hangi koşullarda bölgesel kalkınma ve büyüme sorununa daha iyi cevap verebileceğini karşılaştırmalı bir biçimde incelemeyi amaçladı. Tartışmada, bölgesel büyüme ve kalkınmayı etkileyebilecek diğer faktörler de göz önünde bulundurulmakla birlikte ağırlıklı olarak bölgesel rekabet gücü perspektifine odaklanıldı. Çünkü bölgesel kalkınma ajanslarının *doğrudan bir etki* olarak büyüme ve kalkınmayı hızlandıracak kurumsal altyapıyı geliştirerek, bölge rekabetini kalıcı, sürdürülebilir ve yükseltici bir yönde etki yapması beklenir. Diğer taraftan bu kuruluşların dezavantajlı bölgelerdeki büyüme ve kalkınmayı hızlandırarak bölgesel farklılıkları gidermeye katkıda bulunması da *dolaylı bir etki* olarak ortaya çıkar. Bu yaklaşımla çalışmanın bir diğer amacı da, kalkınma ajanslarının bu hedefleri gerçekleştirme başarısına katkıda bulunacak ve bu konuda düşünce üretimine yardımcı olacak bir metin ortaya çıkarmak oldu.

Üç kısımdan oluşan bu çalışmanın ilk kısmında iki konu incelenmiştir. Bu konulardan biri, Türkiye’de bölgesel yapı ve büyüme farklılıklarının hem ülke içinde hem de OECD ve BRICS ülkelerinin bölgelerini dikkate alan bir çerçevede karşılaştırılmasıdır. Diğer ise, bölgesel büyüme, kalkınma ve bölgesel politikalara nasıl bir çerçevede bakmamız gerektiğinin tartışılmasıdır. Özellikle bölgesel politikalarda değişen paradigma, gerek Türkiye’de gerekse başka ülkelerde bugün kullanılan bölgesel politikayı anlamak, önceliklerin nasıl değiştiğini görmek açısından önemli ipuçları vermektedir. İkinci kısım ise, daha dar bir alana odaklanarak, bölgesel kalkınma ajanslarının bölgesel politikalar içindeki yeri ve işleyişini seçilmiş ülke örnekleri ile incelemeyi hedeflemiştir. Bu kısımda, bir taraftan kalkınma ajanslarının yapısı ve hangi ortamlarda etkin olabileceği tartışılırken, diğer taraftan, Türkiye’deki bölgesel kalkınma ajanslarının, bu çalışmada ortaya konulan teorik ve uygulamalı çerçeve yardımı ile çok kısa olan uygulama sürecinin ve yasal altyapısının bir değerlendirilmesidir. Yasal altyapıya konu olan 5449 sayılı kanun konusundaki değerlendirme TÜRKONFED üyelerinin görüş ve önerilerini dikkate almaktadır.

Çalışmanın ilk kısmında yer alan iki bölümden Türkiye ve diğer ülkelerin bölgesel düzeyde karşılaştırmalardan elde edilen sonuçlar aşağıda verilmiştir:

- Çalışmada kişi başına gelir farklılıklarının karşılaştırılmasının mevcut durumu; bölgesel büyüme farklılıklarının ise, bölgesel gelirlerdeki değişimin dinamik boyutu hakkında bilgi vereceği düşünülerek iki tip karşılaştırma yapılmıştır. Düzey-2 bölgeleri için yapılan karşılaştırmanın sonuçları, ülke içi gelir farklılıklarında Türkiye’nin Meksika ve Şili gibi gelişmekte olan ülkelerle benzer özellikler taşıdığını göstermiştir. Gelir bakımından en zengin bölgenin en fakir bölgeye oranı Avrupa ve Kuzey Amerika’dan seçilen örnek ülkelerde sadece iki katı dolayında iken bu fark Türkiye’de dört katı biraz aşmakta ve Meksika ve Şili’de bu oran beş kata yaklaşmaktadır. Bölgesel büyümede Türkiye’deki bölgesel veri yapısından kaynaklanan sorunlar nedeniyle 1995-2001 ve 2004-2008 olmak üzere iki ayrı dönem dikkate alınmıştır. Büyüme performansı bakımından ilk dönemde Türkiye’nin doğusunda yer alan bölgelerin daha hızlı büyüdüğü, ikinci dönemde ise batıda yer alan bölgelerin büyüme performansının daha iyi olduğu görülmüştür. Bu da gelir bakımından düşük bölgelerin büyüme performansında da bir gerileme olduğunu göstermektedir. Doğu ve batı bölgelerinde en düşük büyüme oranı ile en yüksek büyüme oranı arasındaki farkın zaman içinde artması ve yer değiştirmesi Türkiye’de bölgesel farklılıklar sorununun zaman içinde ağırlaştığına işaret etmektedir.
- Çeşitli ülkelerden 295 bölgenin (Düzey-2) ortalama gelir düzeylerinin karşılaştırma sonuçlarına göre Türkiye’nin en fakir bölgesi olan Van, Muş, Bitlis ve Hakkari’nin yer aldığı TRB2 bölgesi, karşılaştırmaya konu olan 295 bölgenin de en alt sırasında kalmaktadır. Türkiye’nin en zengin bölgesi İstanbul (TR10)

ise 295 bölge içinde 196. sıradadır. Karşılaştırmada 295 bölgenin en zengin ve en fakir 20 bölgesi sıralanmıştır. En fakir 20 bölgede bölgesel farklılıkların en büyük olduğu üç ülke olan Meksika, Şili ve Türkiye'den bölgeler yer almaktadır. Türkiye'nin 26 Düzey-2 bölgesinden sekizi en düşük gelirli 20 bölge içinde kalmaktadır. En zengin 20 bölge ise Prag dışında gelişmiş ülkelerden Düzey-2 bölgeleridir.

- Türkiye'de istihdam göstergelerinden işsizlik göstergelerine göre kişi başına gelir arttıkça işsizlik oranı azalmaktadır. Ancak, en zengin bölgelerde, göçün etkisiyle ortaya çıktığı tahmin edilen işsizlik oranı, en düşük düzeyde değildir. İkinci istihdam göstergesi işgücüne katılım oranı da yüksek gelirli bölgelerde daha büyüktür. Büyümenin önemli faktörleri olan teknoloji ve bilgi düzeyini gözlemek üzere kullanılan göstergelerde ise, gelir düzeyi yükseldikçe teknoloji düzeyi yüksek sektörlerin ve bilgi yoğun hizmet sektörlerinin ön plana çıktığı gözlenmiştir.

Çalışmanın ilk kısmında yer alan bölgesel büyüme ve kalkınma ile bölgesel politika yaklaşımlarındaki son gelişmelerin değerlendirildiği bölümün sonuçları ise şu konuları ön plana çıkarmaktadır:

- Büyüme teorilerindeki yeni yaklaşımların, özellikle içsel büyüme teorilerinin, daha çok ampirik boyutuyla bölge ekonomisi çalışmalarına girdiği gözlenmiştir. Buradaki ayırıcı kavram mekandır. Bölge bilimciler tarafından yeni ekonomi olarak da adlandırılan bu teorik yaklaşımın, özellikle bilgi (knowledge) kavramının, bölgesel düzeyde kullanıldığı gözlemlendi. Ancak, bu yaklaşımın uygulanmasında temel sorular farklı coğrafyalarda farklı biçimde oldu. Amerika Birleşik Devletleri'nde daha çok bölgesel büyüme ön planda iken Avrupa Birliği'ndeki araştırmacıların ise bölgesel farklılıkların giderilmesi sorunu üzerine eğildikleri gözlenmektedir.
- Kalkınma boyutunda iki farklı argümandan söz edilebilir. Birincisi, yeni ekonomi bilgi yayılımının coğrafi olarak sınırlandırıldığını belirtir; bu nedenle bilgi yayılımının verimlilik büyümesine ve verimliliğin de bölgesel büyümeye yol açtığı değerlendirilmesini yapar (Roberts ve Setterfield, 2010: 431). İkinci yaklaşım ise, bölgesel kalkınmada fiziksel olmayan faktörler ön plana çıkartılır ve bilgi yaratılmasında (knowledge creation) mekanın aktif rolünün önemine vurgu yapılır (Capello ve Nijkamp, 2009: 4).
- Bölgesel politikaların kısa tarihinin incelenmesi ise, politikaların kapsamı ve uygulama araçlarının sistematik biçimde uygulamaların başladığı 1950'li yıllardan bugüne önemli değişimler geçirdiğini gösterir. Bölgesel politikaların yaygın biçimde uygulanmaya başladığı ilk dönemlerde politikalar belli hedef bölgelere yönelik tasarlanıyordu ve bu yaklaşım yakın zamana kadar geçerliliğini korudu. Bu hedef bazen sanayide gerilemiş bir bölge, bazen de sanayinin hiç gelişmediği ve ekonomik olarak ülkenin diğer bölgelerinden kopuk bölgeler oluyordu. Bölgesel politikaların bugünkü yaklaşımında "hedef bölge" yerini "bütün bölgeler" yaklaşımına terk etmiştir.

Politikaların diğer bir önemli değişimi uygulayıcı kurumların yapısında oldu. İlk uygulamalarda, politikayı tasarlayanların yönetiminde karar alma mekanizmaları yukarıdan aşağıya (top-down) bir yaklaşımla çalıştırılırken, daha sonra aşağıdan yukarıya (bottom-up) politikalar tercih edilmeye başlandı. 1950'li yılların planlı yaklaşımı yukarıdan aşağıya (top-down) bir yaklaşımı benimserken, 1980'li yıllardaki liberal politikalar aşağıdan yukarıya (bottom-up) yaklaşımını ön plana aldı. Küreselleşmenin artması ve liberal politikaların ön plana geçmesi ile 1980 sonrası dönemde bölgesel büyüme ve rekabetin iyileştirilmesinde yerel aktörler daha fazla ön plana çıktı. Yerel dinamizmin kullanılması ihtiyacı aşağıdan yukarıya yaklaşımın benimsenmesini gerektirdi.

Çalışmanın ikinci kısmında daha spesifik bir hedefle bölgesel politika uygulama ve araçlarına odaklanıldı. Bölgesel politikaların hedefleri ve araçları Türkiye ve seçilmiş az sayıda ülke incelendi. Aşağıda bu kısımda yer alan iki bölümden ilki olan bölgesel kalkınma ajansları üzerine hazırlanmış bölümün sonuçlarına bazı sorular çerçevesinde yer verilmiştir:

• Kalkınma ajansı nasıl tanımlanabilir?

Bölgesel kalkınma ajansları aşağıdaki ayırtedici özellikler ile tanımlanabilir:

- i) *Kurumsal olarak* aşağıdan yukarıya (bottom-up) yaklaşımın önemli politika araçlarından biri olmasıdır. Uygulamada ajanslar geniş bir yelpazeye yayılmış olan politika araçlarının entegrasyonunu gerçekleştiren bir kurumsal yapıdadırlar (Halkier ve Danson, 1998: 27).
- ii) *Organizasyon yapısı* dikkate alındığında hükümetler tarafından tasarlanmış ve yarı-otonom kamu kuruluşları olmalarıdır (Halkier ve Danson, 1998: 26-27). Kalkınma ajanslarının bürokratik otonomisilözerkliği ise Avrupa Birliği'ndeki örneklerden giderek Halkier ve diğerleri (1998a) tarafından üç ayrı şekilde tanımlanmıştır: Kuruluş hükümete bağlı olabilir; bağımsız bir birim olabilir; özel bir şirket olarak da tasarlanabilir. Bağımsız birimlerin iş yapma özgürlüğü ise "belli bir mesafede" (arm's length) olarak tanımlanır; bu çerçevede yönetim kurulunun nasıl oluşturulacağı ya da siyasi denetimin düzeyi farklılaşabilir (Tablo-4.3).
- iii) *Stratejik olarak* finansman ve altyapı gibi sert (hard) politikaların değil de öneri ve yol gösterici yumuşak (soft) politikaların (örneğin danışma servisleri, teknoloji ve pazarlama, mali sorunlar ve eğitim konuları ile yerel firmaların desteklenmesinin) tercih edilmesidir (Halkier, 2006: 17; Halkier ve Danson, 1998: 35). Dolayısıyla bölgesel kalkınma ajansları yerel kalkınmayı desteklemek konusunda esnek, yenilikçi ve pragmatik araçlardır (Clark ve diğerleri (2010: 17). Ancak, bölgesel rekabet, bölgesel büyüme, orta ve küçük boyutlu işletmelerin büyüme sorunu, yabancı yatırımlar, çevrenin iyileşmesi, sanayi altyapısı ve girişim sermayesi de kalkınma ajanslarının ilgi alanları içine dahil edilmiştir (Hughes, 1998).⁷³

• Kalkınma ajanslarının işlevi ve hedefi nedir?

Bölgesel kalkınma ajanslarının işlevinin bölgesel politikadaki değişime bağlı olarak değiştiği gözlenmiştir. Bölgesel kalkınma ajanslarının ortak bir tanımı yoktur (Clark ve diğerleri, 2010: 40). Kalkınma ajanslarının ilk dalgası İkinci Dünya Savaşı'nın yarattığı yıkımın etkilerini ortadan kaldırmayı hedefliyordu. 1980 ve 1990'larda ise sanayisizleşme ile mücadele etme hedefi öncelikliydi. Üçüncü ve dördüncü dalgalarda ise gelişmekte olan ülkelerin bölgesel sorunlarını çözmek için bir araç oldular. Bölgesel kalkınma ajanslarının temel hedefi yerel kalkınma ve büyümeyi teşvik etmektir.

• Diğer ülke deneyimleri dikkate alınarak bölgesel politikalar ve kalkınma ajansları konusunda neler söylenebilir?

Bu çalışmanın kapsamı içinde dört ülkenin bölgesel politikaları ve kalkınma ajansı uygulamaları incelendi. Bu ülkelerden İngiltere güçlü bir bölgesel politika uygulama geleneğine sahiptir. Kalkınma ajansı uygulamaları bakımından da bir laboratuvar olarak kabul edilebilir. İkinci Dünya Savaşı sonrası yıkılan sanayi kentlerini ayağa kaldırmak konusunda izlenen bölgesel politikaların ayrıntıları hem kurumsal hem de politika örnekleri bakımından özgündür. Bu gelenek, aktif bölgesel politika uygulamaları, hala devam etmektedir. İncelenen ülkeler içinde Kanada, bölgesel nüfus ve doğal kaynak dengesizliklerinden kaynaklanan bölgesel farklılıkları düzeltmek için uğraşmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri ise 1930'larda bölgesel politika için ilk kurumsal girişimi başlatan ülke olmakla birlikte bölgesel farklılıklar sorunu gündeminde değildir; bölgesel büyüme odağı bu ülke için temel hareket noktasıdır. İncelenen son ülke Brezilya ise, çok çeşitlenmiş yoksulluk politikaları ile paralel yürütülen ve ilk zamanlardan itibaren ekonomik etkinliği düşük bölgeleri hedefleyen güçlü bir bölgesel politika geleneğine ve kalkınma ajanslarına sahiptir.

73 4.1. Bölüm'de Hughes (1998)'e dayanarak "iş dünyası için öneriler" den de söz edilmişti. Ancak burada yumuşak (soft) araçlardan söz edildiği ve bu araçlar da bu tür önerileri de kapsayacağı için tekrar yer verilmedi.

Üçüncü kısımda yer alan 5. Bölüm, Türkiye’de bölgesel kalkınma ajanslarının bir değerlendirmesi ve önerilere ayrılmıştır. Şüphesiz, yerel büyüme potansiyelinin geliştirilmesi yükü sadece kalkınma ajanslarının üzerine bırakılamaz. Ancak, kalkınma ajanslarının bölgesel büyümenin temelini oluşturacak rekabeti nasıl geliştirebileceği önemlidir. Burada kalkınma ajanslarının işlevini geçmişteki bölgesel politikadaki teşviklerle karşılaştırmamak gerekir. Temelde bu kuruluşların işlevi bölgesel rekabet ortamının sağlanması, ilgili bölgedeki iş dünyasının yatırım ortamının iyileştirilmesidir. Bu çerçevede o bölgenin gelişmesi için ajansın neler yapabileceği ve daha etkin çalışabilmesi için kurumsal yapısına yönelik neler önerilebileceği önemlidir. Çalışmada 5.4. Bölüm’de ayrıntılı olarak verilen önerilerden giderek bu konuda üç temel tespitte bulunulabilir:

- Birincisi, koordinasyon ihtiyacıdır. Bazı bölgelerin rekabet güçlerindeki zayıflık ve birden fazla ilden oluşan yapıları dikkate alındığında, kalkınma ajanslarının işleyişinde ve tasarlanacak politikalarda koordinasyon ihtiyacı doğmaktadır. Kalkınma ajanslarının gelişmiş ve gelişmekte olan bölgelerde aynı yapıya sahip oldukları (teşkilat yapısının teklifi) dikkate alınırsa ajanslara yönelik ikili bir yapıya ihtiyaç vardır.
- Kalkınma ajansları bütün bölgelere odaklanmaktadır. Zayıf rekabete sahip bölgelere daha farklı stratejilerle yaklaşmak gerekebilir. Kalkınma ajanslarının düşük gelirli bölgelerde *lider ve yönlendirici* bir kurumsal işlev yüklenirken, gelişmiş bölgelerde sadece *tamamlayıcı* bir rolü benimsemesi böyle bir strateji farklılaştırmasının ilk adımı olabilir.
- Yeni Teşvik Paketi bu çalışmada tartışılan bölgesel politikalar üzerinde önemli etkiler yaratma potansiyeline sahiptir. Diğer taraftan bölge kalkınma idareleri ve bölgesel kalkınma ajanslarının amaç ve görevlerinde benzerlikler vardır. Bu nedenle hazırlanan Yeni Teşvik Paketi’nde yer verilen desteklerin, kalkınma ajansları ve bölge kalkınma idarelerinin amaç ve görevlerinin çakışma ve çatışma alanlarının tespiti gerekir.

KAYNAKLAR

- Altınbaş, S., Doğruel, F. ve M. Güneş, M. 2002. 'Türkiye'de Bölgesel Yakınsama: Kalkınmada Öncelikli İller Politikası Başarılı mı?' ERC/ODTÜ VI. Uluslararası Ekonomi kongresi, 11-14 Eylül, Ankara.
- Arrow, Kenneth J. 1962. 'The Economic Implications of Learning by Doing' *The Review of Economic Studies*, Vol. 29 (June 1962): 155-73.
- Arthur, W. Brian. 1989. "Silicon Valley Locational Clusters: When Do Increasing Returns Imply Monopoly?" Working paper. Santa Fe, N.M.: Santa Fe Inst., 1989.
- Bachtler, John. 2001. "Where is regional policy going? Changing concepts of regional policy" The paper has been prepared for discussion at the 22th meeting of the Sponsors of the European Policies Reserach Center. European Policies Research Center, University of Strathclyde, Glasgow, UK. http://www.eprc.strath.ac.uk/eorpa/Documents/EoRPA_01_Papers/EoRPA_01-5.pdf (Erişim tarihi: 26 Ocak 2012).
- Beaumier, Guy.1998. *Regional Development in Canada*, Government of Canada Publications. <http://publications.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/CIR/8813-e.htm#CHRONOLOGY> (Erişim tarihi: 17.02.2012)
- Behrens, K, and J Thisse. 2007. "Regional economics: A new economic geography perspective." *Regional Science and Urban Economics* 37, no. 4: 457-465. <http://linkinghub.elsevier.com/retrieve/pii/S0166046207000300>.
- Benneworth, Paul, 2011. "Five Lessons to Learn from the English Regional Development Agencies," *Regional Survey*, No: 284, Winter. Ss. 11-13.
- BIS, 2012. Regional Development Agency closure, BIS, Department for Business Innovation & Skill. <http://www.bis.gov.uk/policies/economic-development/englands-regional-development-agencies> (Erişim tarihi: 20.03.2012).
- Blake, Raymond B., 2003. "Regional and Rural Development Strategies in Canada: The Search For Solutions" Royal Commission on Renewing & Strengthening our Place in Canada, Rapor içinde. <http://www.exec.gov.nl.ca/royalcomm/research/pdf/blake.pdf> (Erişim tarihi: 16.2.2012).
- Bloom, David E., David Canning, ve Jaypee Sevilla, 2001. "Economic Growth and the Demographic Transition," NBER Working Paper No. 8685, December.
- Boldrin, Michele ve Fabio Canova, 2001. "Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies," *Economic Policy*, Vol. 16, No. 32, pp. 207-253.
- Capello, Roberta and Peter Nijkamp, 2009. "Introduction: regional growth and development theories in the twenty-first century – recent theoretical advances and future challenges," Capello, Roberta and Peter Nijkamp (Eds) 2009. *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, E. Elgar, Northampton, MA içinde: 1-16.
- Clark, Greg, Joe Huxley and Debra Mountford, 2010. *Organizing Local Economic Development: The Role of Development Agencies and Companies*, OECD, Paris.
- Coffey, William J., 1982. Regional Policy in North America: Introduction to Symposium," *The Canadian Journal of Regional Science*, Vol.2, 225-235.
- CollinsDictionary.com, 2011. White Paper. HarperCollins Publishers, London. <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/white-paper> (Erişim tarihi: 5.11.2011).
- Committee Report, 2009. Parliament of Canada, Government Response to the Fifth Report of the Standing Committee on Industry, Science and Technology, House of Commons Committees - INDU (40-2) - Government Response for the Recommendation 4. <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=4140499&Mode=1...> (Erişim tarihi: 14.02. 2012).

- Courchene, Thomas J. ve James R. Melvin, 1986. "Canadian Regional Policy: Lessons from the Past and Prospects for the Future" *Canadian Journal of Regional Science*, IX:1, 49-67.
- Crescenzi, Riccardo and Andrés Rodríguez-Pose, 2011. *Innovation and Regional Growth in the European Union*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg.
- Doğruel, Fatma, 2006. "Türkiye'de Bölgesel Politikalar", A. Eraydın (Ed), *Değişen Türkiye Dönüşen Mekan* içinde, Ankara: Dost Kitapevi Yayınları, Ankara, s. 164-195.
- Doğruel, Fatma, 2011. "Bölgesel Kalkınma Stratejisi," Ü. İzmen (Ed) Yeni Donem, Yeni Hedefler, TÜRKONFED, İstanbul, pp. 71-84, 2011 içinde.
- Dogruel, Fatma and Dogruel, A. Suut, 2010. "The Deindustrialization of Istanbul," Munich Personal RePEc Archive, MPRA Paper No. 27070. Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/27070/>
- DPT, 2006. 9. Beş Yıllık Kalkınma Planı, T.C. Resmi Gazete, 13 Mayıs 2006 CUMARTESİ - Sayı : 26167, BAKANLAR KURULU KARARI, Karar Sayısı : 2006/10399.
- DPT. 2000. *Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT: 2502 – ÖİK: 523, Ankara.
- Easterly, William 2008. "Institutions: Top Down or Bottom Up?" *American Economic Review*, 98(2): 95–99.
- Economic Council of Canada. 1977. *Living Together: Study of Regional Disparities*. Ottawa: Economic Council of Canada.
- England's Regional Development Agencies Website, 2012. <http://www.englandsrdas.com/> (Erişim tarihi: 17.03. 2012)
- EU ve Governo Federal, 2008. *Regional Integration and Development: The EU-Brazil Dialogue on Regional Policy*,
- EURADA, 1999. *Creation, Development and Management of RDAs: Does it have to be so difficult? 4. Version*, EURADA, Bruxelles.
- EURADA ve OKA, 2010. *Mirroring EU and Turkish RDAs*, EURADA ve OKA, 25-26 Ekim 2010 Semineri, Samsun.
- European Union, 2008, "Working for the regions: EU Regional Policy 2007-2013," Inforegio, EU Publication Office. http://ec.europa.eu/regional_policy/ (15.11. 2011)
- European Union, 2010, "Panorama," Inforegio, EU Publication Office.
- Friedmann, J. 1966. *Regional Development Policy: A Case Study of Venezuela*, MIT Press, Cambridge, Massachusettes.
- Fujita, Masahisa ve Jacques-François Thisse, 2002. *Economics of Agglomeration Cities, Industrial Location, and Regional Growth*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Gibbons, Lorna, 2012. "Local Enterprise Partnerships have a bright future – don't write them off yet," *The Guardian*, Thursday 1 December 2011. <http://www.guardian.co.uk/local-government-network/2011/dec/01/local-enterprise-partnerships-bright-future> (Erişim tarihi: 12.02.2012)
- Glaeser, Edward L., Hedi D. Kallal, José A. Scheinkman, Andrei Shleifer Reviewed, 1992. "Growth in Cities," *Journal of Political Economy*, Vol. 100, No. 6, Centennial Issue (Dec., 1992), pp. 1126-1152.
- Green paper. Dictionary.com. *Dictionary.com's 21st Century Lexicon*. Dictionary.com, LLC. [http://dictionary.reference.com/browse/green paper](http://dictionary.reference.com/browse/green+paper) (accessed: March 17, 2012).
- Gomes, Gustavo Maia, 2002. "Regional Development Strategies in Brazil" Paper written to the OECD and Ceará State Government "International Conference on Regional Development and Foreign Direct Investment", to be held in Fortaleza, Dec 12-13, 2002. <http://www.oecd.org/dataoecd/43/39/2489873.pdf> (Erişim tarihi: 17.03.2012).
- Halkier, Henrik, Mike Danson ve Charlotte Damborg, 1998. (eds) *Regional Development Agencies in Europe*, Jessica Kingsley, London.

- Halkier, Henrik ve Mike Danson, 1998." Chapter 2: Regional Development Agencies in Western Europe: A Survey of Key Characteristics and Trends" Halkier, Henrik, Mike Danson ve Charlotte Damborg, 1998 içinde, ss. .
- Halkier, Henrik ve Mike Danson, 1997. "Regional Development Agencies in Western Europe: a survey of key characteristics and trends," *European Urban and Regional Studies*, 4, 243-256
- Halkier, Henrik, 2006, "Regional Development Agencies and Multilevel Governance: European Perspectives (Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Çok Düzlemli Yönetişim)" Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, TEPAV, Ankara s. 3-16 (çeviri: 17-) içinde
- Hansen, Niles M., 1966. "Some Neglected Factors in American Regional Development Policy: The Case of Appalachia" *Land Economics*, Vol. 42, No. 1 (Feb., 1966), pp. 1-9.
- Haughton, Graham ve Dave Counsell, 2004. "Regions and Sustainable Development: Regional Planning Matters" *The Geographical Journal*, Vol. 170, No. 2, (Jun., 2004), pp. 135-145.
- Hicks, Donald A. 1982. "The Rise and Fall of Regional Policy in the United States," *The Canadian Journal of Regional Science*, V:2, 257-266.
- Higgins, Benjamin ve Donald J. Savoie, 1994. "Comparing Australian and Canadian Regional Development Policy: Lessons for Canada" *Canadian Journal of Regional Science*, XVII: 1 (Spring/printemps), 1-22.
- H.M. Treasury (2001) Productivity in the UK, No. 3: The Regional Dimension, London: H.M. Treasury.
- HM Treasury ve Department for Trade and Industry, 2003. *A modern regional policy for the United Kingdom*, Department for Business, Innovation and Skill. (Published with the permission of HM Treasury, the Department of Trade and Industry and the Office of the Deputy Prime Minister on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office.) www.bis.gov.uk/files/file12012.pdf (Erişim tarihi: 20.01.2012).
- Hoover, Edgar M. and Frank Giarratani, An Introduction to Regional Economics, The Web Book of Regional Science, Regional Research Institute, West Virginia University.
- First published in 1970, the third edition of this book appeared in 1985. In 1999 copyright was transferred from Knopf to the Hoover Family Trust and Frank Giarratani. The book appears on this Web site with their permission. The book explains many of the classic approaches to regional economics.
- Hughes, J. T. (1998), "The role of development agencies in regional policy: an academic and practitioner approach", *Urban Studies*, 35, 615-26.
- Kalkınma Bakanlığı, 2011. *Kalkınma Ajansları 2010 Yılı Faaliyet Raporu*, Kalkınma Bakanlığı, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, İzleme, Değerlendirme ve Analiz Dairesi Başkanlığı, Ankara.
- Katzman, Martin T., 1975. "Regional Development Policy in Brazil: The Role of Growth Poles and Development Highways in Goias," *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 24, No. 1 (Oct., 1975), pp. 75-107.
- Kennedy, Daniel W. 2008. *Sustainable Dynamism: A Regional Economic Development Strategy of Continuous Reinvention*, Volume I: Implementing a Strategy, Connecticut Department of Labor, Wethersfield, CT.
- Kim, Sukko, 1995. "Expansion of Markets and the Geographic Distribution of Economic Activities: The Trends in U. S. Regional Manufacturing Structure, 1860-1987" *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 110, No. 4 (Nov., 1995), pp. 881-908.
- Krugman (1991a). Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy* 99:483-99.
- Krugman, P. (1991b). *Geography and Trade*. Leuven University Press, Leuven and The MIT Press, Cambridge.
- Krugman, P., 1999, "The Role of Geography in Development," in Pleskovic and Stiglitz (Ed's) *Annual World Bank Conference on Development Economics 1998*, The World Bank, Washington, D.C., pp.89-125.
- Laffont, J.J. (2008). "externalities." *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Second Edition. Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave Macmillan. The New Palgrave Dictionary of Economics Online. Palgrave Macmillan. 05 August 2011 < http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_E000200>

- Legislation.gov.uk, The National Archive, Regional Development Agencies Act 1998, 1998 CHAPTER 45. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/45/contents> (Erişim Tarihi: 12.02.2012)
- Lessmann, Christian, 2011. "Regional Inequality and Decentralization: An Empirical Analysis" CESIFO Working Paper No. 3568, August.
- Lipshitz, G. 1995. "Regional Disparities: The Canadian Case in the Theoretical Context" *Canadian Journal of Regional Science*, Vol. 18 No 3 - Vol. XVIII \ 0705-4580 \ Fall/automne. <http://www.cjrs-rcsr.org/archives/v18-1-2-3.htm>
- Lithwick, N. H., 1982. "Canadian Regional Policy: Undisciplined Experimentation" *The Canadian Journal of Regional Science*, V:2, 275-281.
- Lopes Neto, Alfredo, 2001. Lessons from Brazil's Regional Development Policies, OECD – CHINA CONFERENCE Paper, October 2001. <http://www.oecd.org/dataoecd/58/29/2369827.pdf> (Erişim tarihi: 18.03.2012).
- Lucas, R.E., Jr. 1988. "On the mechanics of economic development." *Journal of Monetary Economics* 22, 3-42.
- OECD (tarihsiz), Regional grid document (Territorial Grids of OECD Member Countries)
- OECD, 2000. Main Determinants and Impacts of Foreign Direct Investment on China's Economy, OECD Working Papers on International Investment, Number 2000/4.
- OECD, 2009a. *How Regions Grow: Trends and Analysis*, OECD, Paris. http://books.google.com/books?id=jFwk8lp8-MQC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- 2009b "How Regions Grow" OECD Policy Brief, March 2009.
- OECD, 2009c. *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Sustainable Growth*, OECD, Paris.
- OECD, 2010a. *Regional Development Policies in OECD Countries*, OECD, Paris.
- OECD, 2011. *OECD Regions at a Glance 2011*, OECD, Paris. http://www.oecd.org/document/9/0,3746,en_2649_33735_42396233_1_1_1_1,00.html
- Maddock, Nick, 2011. "Goodbye regional development agencies" *Development & Transition*, UNDP, 18 Nisan. <http://www.developmentandtransition.net/Article.35+M51fb077becc.0.html> (Erişim tarihi: 6.10.2011).
- Markusen, A., 1995. 'Interaction between regional and industrial policies: Evidence from four countries', *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, 1994, s. 279-298.
- Markusen, Ann, 1996. "The Interaction Between Regional and Industrial Policies: Evidence from Four Countries (Korea, Brazil, Japan, and the United States)", *Regional Science Review*, Vol. 19, No. 1, 2, pp. 49-77.
- Marshall, Alfred. *Principles of Economics*. London: Macmillan and Co., Ltd, 1920. [Online] available from <http://www.econlib.org/library/Marshall/marP24.html>; accessed 12 October 2008; Internet.
- [BOOK IV, CHAPTER X, Industrial Organization, Continued. The Concentration of Specialized Industries in Particular Localities.]
- Martin, P. and G. I. P. Ottaviano, 1999. Growing locations: industry location in a model of endogenous growth, *European Economic Review* 43, 281-302.
- Maude, Alaric ve Andrew Beer, 2000. "Regional Development Agencies in Australia: A Comparative Evaluation of Institutional Strengths and Weaknesses" *The Town Planning Review*, Vol. 71, No. 1 (Jan., 2000), pp. 1-24
- McCann Philip and Frank van Oort, 2009. "Theories of agglomeration and regional economic growth: a historical review," Capello, Roberta and Peter Nijkamp (Eds) 2009. *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, E. Elgar, Northampton, MA içinde: 19-32.
- Miernyk, William H., 1969. British Regional Development Policy, *Journal of Economic Issues*. Vol. 3, No. 3 (Sep., 1969), pp. 33-42.

- Moore, Barry ve John Rhodes, 1973. "Evaluating the Effects of British Regional Economic Policy" *The Economic Journal*, Vol. 83, No. 329 (Mar., 1973), pp. 87-110.
- Pérez, Gerson Javier ve Peter Rowland, 2004. "Regional economic policies: Four country cases" *Colombian Economic Journal*, 2004, vol. 2, issue 1, pages 81-120. <http://www.fce.unal.edu.co/cej/number2/4-PerezandRowland.pdf>
- Pérez, Gerson Javier ve Peter Rowland, 2004. "Regional economic policies: Four country cases" BORRADORES DE ECONOMIA from BANCO DE LA REPÚBLICA <http://econpapers.repec.org/paper/col000094/003438.htm> (Erişim tarihi: 18.03.2012) <http://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra301.pdf>
- Powell, A. G. 1978."Strategies for the English regions: ten years of evolution," *Town Planning Review*, 49, 5-13.
- Report of the Director of Community Services, 1997. White Paper on Regional Development Agencies, Policy and Resources Committee, 12/15/1997, Agenda Item No : 8. http://www.shropshire.gov.uk/portal_commisar.nsf/viewCommitteeltem/80256D810051CA7F802565690054F421?OpenDocument (Erişim tarihi: 5.11.2011).
- Resmî Gazete, 2006. Kanun Numarası: 5449, Konu: Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Tarih: 08.02.2006 (Kanun Kabul Tarihi : 25.01.2006), Sayı: 26074.
- Resmî Gazete, 2009. 16 Eylül 2009 ÇARŞAMBA Resmî Gazete Sayı: 27351 (Mükerrer), BAKANLAR KURULU KARARI, Karar Sayısı: 2009/15430.
- Resmî Gazete, 2010. 10 Ekim 2010 PAZAR Resmî Gazete Sayı: 27725, BAKANLAR KURULU KARARI, Karar Sayısı: 2010/958.
- Resmî Gazete, 2011. Karar Sayısı: KHK/641, Konu: Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Tarih: 08.06.2011, Sayı: 27958-mükerrer.
- Resmî Gazete, 2011a. Karar Sayısı: KHK/ 642, Konu: Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Tarih: 08.06.2011, Sayı: 27958-mükerrer.
- Richardson H. W. ve P. M.Townroe,1986. "Regional Policies in Developing Countries" içinde Peter Nijkamp (Editör), *Handbook of Regional and Urban Economics: Vol 1*, Regional Economics, North Holland, Amsterdam.
- Roberts, Mark, ve Mark Setterfield. 2010. Endogenous regional growth: a critical survey. Ed. Mark Setterfield. *Handbook of Alternative Theories of Economic Growth*, Edward Elgar Publishing, Inc., Massachusetts: 431-450.
- Romer, P.M. 1986. Increasing returns and long-run growth. *Journal of Political Economy* 94, 1002-37.
- Romer, P.M. 1990. Endogenous technological change. *Journal of Political Economy* 98, S71-S102.
- Scott, Allen J. 1993. *Technopolis: High-Technology Industry and Regional Development in Southern California*. Berkeley: University of California Press. <http://ark.cdlib.org/ark:/13030/ft0q2n99p0/>
- Solow, R.M. 1956. A contribution to the theory of economic growth. *Quarterly Journal of Economics* 70, 65-94.
- SPR, tarihsiz. Brazilian Regional Development Programs. the Ministry for National Integration (MI), Secretariat for Regional Programs.
- Swan, T.W. 1956. Economic growth and capital accumulation. *Economic Record* 32, 334-61.
- Taube, Markus ve Mehmet Ögütçü, Main Issues on Foreign Investment in China's Regional Development: Prospects and Policy Challenges
- The Independent European Development Portal, DevelopmentPortal.eu <http://www.developmentportal.eu/wcm/funding/european-aid-guide-on-thematic-instruments/local-governance/eu-key-definitions-related-to-local-governance-issues/decentralisation-and-deconcentration.html> (Erişim tarihi: 20.01.2012)

- The LEP Network Website, 2012. <http://www.lepnetwork.org.uk/the-lep-network.html> (Erişim tarihi: 20.03.2012).
- The National Archives, 1934-1960, MH 61 <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/SearchUI/Details.mvc/Collection?iaid=3145> (Erişim tarihi: 11.02.2012 6:03:06 PM)
- Tweeten, Luther, 1974. "The Need for the Systems Approach to Rural Development Research," *Southern Journal of Agricultural Economics*, JULY, 1974. Ss.43-53.
- Uzawa, Hirofumi, 1975. "Optimum Investment in Social Overhead Capital" Edwin S. Mills, ed. *Economic Analysis of Environmental Problems*, NBER, içinde, ss. 9 – 26. <http://www.nber.org/chapers/c2831>
- Weaver, Clyde ve Thomas 1. Gunton, 1982. "From Drought Assistance to Megaprojects: Fifty Years of Regional Theory And Policy in Canada," *The Canadian Journal of Regional Science/ La Revue Canadienne des Sciences Régionales*, V, 1: 5-37.

EKLER

EK 1: OECD ve BRICS Ülkelerinde Bölgesel Sistem

Bölge	Düzyey-2 (TL2 ya da NUTS 2)	Düzyey-3 (TL3 ya da NUTS 3)
Australia	States/territories (8)	Statistical divisions (60)
Austria	Bundesländer (9)	Gruppen von Politischen Bezirken (35)
Belgium	Régions (3)	Provinces (11)
Canada ^a	Provinces and territories (12)	Census divisions (288)
Chile	Regions (15)	Provincias (54)
Czech Republic	Obiasti (8)	Kraje (14)
Denmark	Regioner (5)	Landsdeler (11)
Estonia	Region (1)	Groups of Maakond (5)
Finland	Suurlueet (5)	Maakunnat (20)
France	Régions (2)	Départements (96)
Germany	Länder (16)	Spatial planning regions (96)
Greece	Groups of development regions (4)	Development regions (13)
Hungary	Planning statistical regions (7)	Counties+Budapest (20)
Iceland	Regions (2)	Landsvaedi (8)
Ireland	Groups regional authority regions (2)	Regional authority regions (8)
Israel	7 Districts	
Italy	Regioni (21)	Province (107)
Japan	Groups of prefectures (10)	Prefectures (47)
Korea	Regions (7)	Special city, metropolitan area and province (16)
Luxembourg	State (1)	State (1)
Mexico	Estados (32)	Grupos de municipios (209)
The Netherlands	Landsdelen (4)	Provinces (12)
New Zealand	Groups of regional councils (2)	Regional councils (14)
Norway	Landsdeler (7)	Fylker (19)
Poland	Vojewodztwa (16)	Podregiony (66)
Portugal	Comissões de coordenação e desenvolvimento regional + regiões autónomas (7)	Grupos de municipios (30)
Slovak Republic	Zoskupenia krajov (4)	Kraj (8)
Slovenia	Kohezijske regije (2)	Statistine regije (12)
Spain	Comunidades autonomas (19)	Provincias (59)
Sweden	Riksomraden (8)	Län (21)
Switzerland	Grandes regions (7)	Cantons (26)
Turkey	Regions (26)	Provinces (81)
United Kingdom	Government office regions + counties (12)	Upper tier authorities or groups of lower tier authorities or groups of unitary authorities or LECs or groups of districts (133)
United States	States (51)	Economic areas (179)
Bölge	Düzyey-2 (TL2 ya da NUTS 2)	Düzyey-3 (TL3 ya da NUTS 3)
Brazil	Estados and Distrito federal (27)	Mesoregiao (137)
China	31 provinces; special administrative region of Hong Kong, special administrative region of Macao and Chinese Taipei (33)	
India	States and Union territories (35)	
Russian Federation	Oblast or okrug (83)	
South Africa	Provinces (9)	

Kaynak: OECD (2011: 131-132, Annex A)

a) Kanada için resmi olmayan sistem başlığı altında 71 bölge tanımı da yapılmıştır (LFS, Economic areas (71))

EK 2: Grafiklerde yer alan ülkeler	
Şekil 2.5, 2.6, 2.13 ve 2.1	Şekil 2.7, 2.8, 2.15 ve 2.16
ABD	ABD
Almanya	Almanya
Avusturya	Avusturya
Çek Cumhuriyeti	Çek Cumhuriyeti
Estonya	Finlandiya
Finlandiya	Fransa
Fransa	Hollanda
Hollanda	İrlanda
İrlanda	İspanya
İspanya	İsveç
İsveç	İtalya
İtalya	Kanada
Kanada	Lüksemburg
Lüksemburg	Macaristan
Macaristan	Norveç
Meksika	Polonya
Norveç	Portekiz
Polonya	Slovak Cumhuriyeti
Portekiz	Türkiye
Slovak Cumhuriyeti	Yunanistan
Türkiye	
Yunanistan	

EK 3: Tablolarda yer alan ülkeler	
Tablo 2.2, 2.3, ve 2.4	Tablo 2.6 ve 2.7
ABD	ABD
Almanya	Almanya
Avusturya	Avustralya
Çek Cumhuriyeti	Avusturya
Estonya	Belçika
Finlandiya	Çek Cumhuriyeti
Fransa	Danimarka
Hollanda	Estonya
İrlanda	Finlandiya
İspanya	Fransa
İsveç	Hollanda
İtalya	İngiltere
Kanada	İrlanda
Lüksemburg	İspanya
Macaristan	İsveç
Meksika	İtalya
Norveç	Japonya
Polonya	Kanada
Portekiz	Kore
Slovak Cumhuriyeti	Lüksemburg
Slovenya	Macaristan
Şili	Meksika
Türkiye	Norveç
Yunanistan	Polonya
	Portekiz
	Şili
	Slovenya
	Slovak Cumhuriyeti
	Türkiye
	Yeni Zelanda
	Yunanistan

EK 4:

1. 5449 SAYILI KANUN ÜZERİNE TÜRKONFED GÖRÜŞ VE DEĞERLENDİRMELERİ

Bu bölümde yer alan görüşler 2011 yılında TÜRKONFED tarafından bölgesel ve sektörel federasyonlardan *TÜRKONFED Kalkınma Ajansları Görüş Çalışması* ile toplanan bilgilerin sonuçlarıdır. Kalkınma Ajansları Kanunu'nda gözlenen sorunlar ve beklentiler çok farklı özellikler taşımaktadır. Bunlardan somut biçimde ifade edilebilecek olanlar aşağıdaki başlıklar altında toplanmıştır:

- Kalkınma Kurulu
- Yönetim Kurulu
- Genel Sekreterlik
- Yatırım Destek Ofisleri
- Kalkınma Ajanslarının İşleyişi
 - Genel öneriler
 - Çalışma usul ve esasları
 - Denetim
 - Bütçe
 - Kalkınma ajansı personeli
- Proje Faaliyet Destekleme Yönetmeliği
- Bölge Stratejik Planı Hazırlığı
- Sektörel Dernekler ve Kalkınma Ajansları İlişkisi

Bu başlıklarda, hem yapı hem de işleyiş dikkate alınmıştır.

1.1 KALKINMA KURULU

YAPISI

- Kalkınma kurulu üyelerinin yıllık çalışmalarının ve katılımlarının değerlendirilmesi (performans puanlaması yapılması) ve yetersiz olanların değiştirilmesi önerilmektedir.
- Üyelik yapısının, gereksiz görülen dernek ve daire müdürlüklerinden arındırılması; toplantıya katılmayan ve proje üretmeyen üyelerin her yıl değiştirilmesi; kurulun işleyişlere göre ve sektörler göre komisyonlara dönüşmesi önerilmektedir.
- Kalkınma kurulunun üyeleri bakanlar kurulu kararı ile belirlenmektedir. Bu nedenle kapanan vakıf ve derneklerin gönderdiği üyelerin düşürülmesi ve yenilerinin atanmasını da her ajans için bakanlar kurulunun izlemesi gerekmektedir. Bu da kurulun etkin bir biçimde işleyişini etkilemektedir. Bir öneri olarak yönetim kurulunun kalkınma kurulu üyelerini seçme ve değiştirme hakkı olması gerektiği, ayrıca sivil toplum kuruluşlarının da üye seçiminde söz hakkı olması gerektiği belirtilmiştir.
- Kalkınma kurulunun işlevinin olmamasına dikkat çekilmektedir. Ayrıca kalkınma kuruluna yeni üye alınması ve değiştirilmesinin bakanlar kurulu kararı ile yapılması da bir sorun olarak belirtilmiştir.
- Kalkınma kurullarının üye sayısının 100 kişi olarak belirlenmesi ve bu sayıda üyeyi toplayabilmek için başvuru alan kurum ve kuruluşların niteliğinin bazen çok zayıf olmasının kurulun işleyişini aksattığı düşünülmektedir. Burada büyük bölgelerde ve illerde üye havuzu görece daha geniştir. Ancak, küçük bölgelerde 100 üye bulmakta bazı sorunlarla karşılaşmaktadır.
- Kurulda farklı politik görüşlere sahip kişilerin yer almasının kararlarda konsensüsü güçleştireceği düşünülmüyor.
- Birden fazla ilin yer aldığı kalkınma ajanslarında muhtemel anlaşmazlıklara dikkat çekiliyor.

İŞLEYİŞİ

- Kalkınma kurulunun işleyişinde zorunluluk değil gönüllülük ilkesinin temel olması talep edilmektedir.

1.2 YÖNETİM KURULU

Kalkınma ajanslarının karar organı konumundaki yönetim kurulunun her ay toplanması zorunludur.

YAPISI

- Yönetim kurullarına ilgili bölgede yer alan üniversite rektörlerinin alınması önerilmektedir. Burada beklenti, bu tür bir üye yapısının üniversite-sanayi işbirliğinin geliştirilmesine ve Ar-Ge faaliyetlerinin daha etkin bir şekilde desteklenmesine olumlu katkı yapacağıdır. Kalkınma ajanslarının yönetiminde özel sektörün temsilinin artırılmasının iş dünyasına yönelik çözüm üretilmesinde daha gerçekçi yaklaşımların üretilebileceği düşünülmektedir.
- Valinin yönetim kurulundan çıkarılması, ajansların çalışma sistemi kurumsallaşmaya kadar kalkınma kurulu başkanlığına üç yıl için seçilmesi önerilmektedir. Öneri, çok illi bölgelerde bu görevin dönüşümlü olarak yerine getirilebileceğini belirtmektedir.
- Yönetim kurulunda valiler, belediye başkanları ve il genel meclisi başkanının yer aldığı; belediye başkanının bulunmasının önemine dikkat çekilmekle birlikte hem başkan hem de il genel meclis başkanının olmaması gerektiği belirtilmektedir. Bunun yerine iş dünyasından sanayi kümelerinin oluşturduğu dernek temsilcilerinin (burada bir örnek olarak Eskişehir, Bilecik ve Kütahya'da seramik iş kümesi ile ilgili dernek verilebilir) ya da başka federasyon temsilcilerinin yönetim kurulunda olması gerektiği dile getirilmiştir.
- Yönetim kurulunda valiler, belediye başkanları ve il genel meclisi başkanının yer alması durumunda işleyişin nasıl zorlaşabileceği DOKASIFED bölgesi örnek gösterilerek anlatılıyor: DOKASIFED bölgesinde 6 il olduğu için 6 vali ve 6 belediye başkanı bulunmaktadır. Buna ek olarak il genel meclisi başkanları vardır. İl genel meclisi başkanlarının valinin bulunduğu ortamda, hatta valilerin kendi aralarındaki değişik nedenlerden (yaş, il büyüklüğü, vb.) çıkabilecek hiyerarşik farklar nedeniyle karar süreçlerinde fikir beyan etmekten kaçınabileceklerine dikkat çekilmektedir. Bu durumun ajansların karar mekanizmalarının etkin çalışmasını etkileyebileceği belirtilmektedir.
- Yönetim kurulunun daha geniş bir yapıda olması ve karar organı olarak ayrı bir icra kurulunun oluşturulması önerilmektedir.
- Yönetim kurulunun üye yapısı ile ilgili olarak, illerde en yüksek istihdamı sağlayan ve en yüksek vergiyi veren şirket yöneticisinin yönetim kuruluna alınması önerilmektedir. Bu öneri "reel sektörden yöneticilerin yönetim kurulunda yer alabilmesine imkan tanınmalıdır" şeklinde de dile getirilmiştir.
- Yönetim kuruluna TÜRKONFED üyesi federasyonların ilgili bölgelerde üye vermesi talep edilmektedir.
- Yönetim kurulu üyelerinin kalkınma ajansı faaliyetlerinde daha etkin olmalarının sağlanması ve var olan yasal sorumluluklarının belli oranda bir karşılığı olarak kendilerine 'huzur hakkı' benzeri bir ödeme yapılması önerilmektedir.
- Etkili dernek temsilcilerinin yönetim kurulunda yer almasının faydalı olacağı düşünülmektedir. İl genel meclis başkanının yönetim kurulundan çıkarılması önerilmektedir.

1.3 GENEL SEKRETERLİK

YAPISI

Mevcut sistemdeki genel sekreterlik yerine Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı'ndakine benzer bir yapıda güçlü bir başkanlık sisteminin benimsenmesi öneriliyor. Böyle bir yapının ajansların daha özerk bir yapıya kavuşması ve hızlı ve etkin işlemesine katkıda bulunacağı düşünülüyor. Buna ek olarak, daha etkin bir yönetim anlayışı için genel sekreterin yönetim kurulunun doğal üyesi olması da öneriliyor.

İŞLEYİŞİ

- Genel sekreterliği üstlenen yetkililerde, kamu kurumu müdürlüğü kimliği yerine özel girişim kimliğinde bir yaklaşım beklenmektedir.
- Genel sekreter ve uzmanların görev, yetki ve sorumluluklarının yeniden güncel dünyadaki gelişmeler dikkate alınarak tanımlanması talep edilmektedir. Genel sekreter ve uzmanların sadece yönetim kurullarına değil, gerektiğinde tüm kurullara (kalkınma kurulu ve danışma kuruluna da) hesap verebilecek şekilde dizayn edilmesi beklenmektedir. Ayrıca, ilgili görevleri üstlenen kişilerin performansının ölçülebilmesi ve şeffaf bir yönetim anlayışıyla bu performans ölçüm sonuçlarının ilgililere deklare edilmesinin sağlanması önerilmektedir. Buna ek olarak, genel sekreter ve uzmanların da zaman zaman yazılı olarak görüşlerine başvurulması ve kendi işlerini yeterince iyi bir performansla yapıp yapmadıklarının değerlendirilerek başarılı bir performans sergileyememelerinin önündeki engellerin belirlenmesi ve kaldırılması önerilmektedir. Ayrıca, genel sekreterin performansının değerlendirilmesinin mevzuatta yer alması talep edilmektedir.
- Genel sekreterliğin yerel vali ve belediye başkanından çok Ankara’da bağlı bulunduğu bürokrasiye karşı kendini sorumlu hissettiği belirtilmektedir. Genel sekreterlerin “bölgesel ve özerk DPT anlayışı” ile çalışması beklenmektedir.

1.4 YATIRIM DESTEK OFİSLERİ

YAPISI

- Yatırım Destek Ofisleri’nin “yatırımcıların izin ve ruhsatlarını almak” görevinin Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kanunu’nda öngörüldüğü şekilde “yatırım destek hizmetleri” ile ikame edilmesi öneriliyor. Bu öneri, yatırım süreçlerindeki izin ve ruhsatların sayıca çok fazla olması; her birinin ayrı bir uzmanlık alanı gerektirmesi nedeniyle böyle bir değişikliğin daha uygun bir işleyiş yaratacağı düşünülmektedir.

İŞLEYİŞİ

- Yatırımcının bürokratik işlemlerinin koordinasyonunun izlenmesinde destek, ayrıca hızlandırma talep edilmektedir. Bu talebin gerisinde “yatırım destek hizmetlerine gerekli vurgunun yapılmadığı” düşüncesi bulunmaktadır. 5449 Sayılı Kanun’da, Yatırım Destek Ofislerinin görevleri arasında sayılan “yatırımcının izin ve ruhsat işlemlerini yatırımcı nam ve hesabına gerçekleştirmek” görevinin yatırım destek hizmetleri ile aynı kavram olmadığı düşünülmektedir.
- Ajansların kendi bölgelerine yatırımcı çekebilmeleri için “yatırım promosyon faaliyetlerinin” de çok sınırlı bir şekilde yer aldığı düşünülmektedir. Ayrıca, ticari ilişkilerin geliştirilmesi, ihracatın artırılması, yatırımcı eşleştirmesi yapılması vb. konuların daha açık ve net bir şekilde ajansların görevleri arasına alınması önerilmektedir.
- Kanunun uygulanması ile ilgili olarak hazırlanan yönetmeliklerde, ajansların kurumsal işleyişleri ile ilgili olarak yatırım destek ofisleri ve birimlerin işleyişlerinin daha bütünsel bir bakış açısı ile ele alınması istenmektedir.
- Ajansların kurumsal işleyişleriyle ilgili olarak yatırım destek ofisleri ve birimlerinin işleyişlerinin daha bütünsel bir bakış açısı ile ele alınmasının gerekli olduğu belirtiliyor. Ajansların kuruluş sürecinin çok kısa bir geçmişe sahip olması nedeniyle ajansların çalışmaları ve ortaya koyacakları ürünlerin etkilerinin görülmesi açısından kısa vadede yüksek bir beklenti içine girilmemesi isteniyor ve kalkınma hareketinin uzun soluklu ve sürekli olması gereğine dikkat çekiliyor. Ayrıca, ajansın temel görevlerinden olan katılımcılığın ve yerel aktörler arasında ortak bir hedef için koordinasyonun sağlanmasında tüm kurumların ajansa gerekli katkıyı sağlaması gerektiği de belirtiliyor.

1.5 KALKINMA AJANSLARININ İŞLEYİŞİ

GENEL ÖNERİLER

- Kalkınma ajanslarının temel sıkıntısının fazla merkezi yapısının olması ve bazı karar mekanizmalarının bu nedenle gecikmesi olarak belirtilmektedir.
- Kalkınma ajanslarının merkezi bir yapılanmada olmasının yerel dinamiklerin harekete geçirilmesini engelleyebileceği; gücünü yerelliğinden alması gerektiği düşünülüyor. Dünyadaki benzer örneklerde kalkınma ajanslarının daha çok sivil bir yapılanmayla kurulduğu; Türkiye’de ise verimliliği azaltma riski olan merkeziyetçi bir yapıda olduğu değerlendiriliyor.
- Kalkınma kurulu ile yönetim kurulu ilişkisinin karşılıklı sorumluluk yükleyen bir yapıya kavuşturulmasının gerekliliği dile getirilmektedir.
- Kalkınma kuruluna büyük yapısı ile uyumlu bir sorumluluk verilmesinin yanı sıra kurumun bir yaptırım olabilmesinin önü açılması istenmektedir.
- “Ajans, hibe ve destek veren bir kurumdur” algısının ortadan kaldırılması önerilmektedir.
- Kalkınma ajanslarının tamamının kurumsal bir yapıya kavuşmasında; en azından gerçek anlamda işleyebilen bir kalite yönetim sisteminin her ajansta çalıştırılmasında büyük fayda görülmektedir. Bir diğer öneri ise, ajansların amaç ve hedeflerinin geniş platformlarda yeniden tartışılarak bir kez daha tanımlanmasıdır.
- Kalkınma ajanslarının kurumsal yapısında daha fazla özerklik talep edilmektedir.
- Ajansların kamu ve özel kesim arasındaki rolü hatırlatılarak daha az bürokratik bir yaklaşım ile hedef kitleye yönelik basit ve çözümlenici bir tavır beklendiği belirtilmiştir.
- Kanunun, uygulamada edinilen deneyimler ışığında yeniden değerlendirilmesi ve yerellik ilkesini daha fazla öne çıkartacak esneklik noktalarına kavuşturulmasının beklendiği dile getirilmiştir.
- Çalışma usul ve esasları, denetim ve personel yönetmelikleri konusunda 2009-2010 yılları arasında yapılan değişiklik ve düzenlemelerin yeterli olduğu düşünülmektedir. Ancak, işleyiş ile ilgili olarak aşağıdaki noktalara dikkat çekilmektedir. Bunlar:
 - a. Bölge planı hazırlık çalışmalarında diğer bölgelerle karşılaştırma yapılmasını sağlayacak bir koordinasyon sistematiği geliştirilmesi,
 - b. Kalkınma ajansları ile ilgili tüm yönetmelik düzenlemelerinde “yerellik ve yerindenlik” ilkelerinin esas olarak alınması gereği,
 - c. Pilot ajansların deneme süresinin tamamlanmadan yeni ajansların faaliyete geçmiş olmasının koordinasyon sıkıntısı yaratması,
 - d. Esnek ve hareket kabiliyeti yüksek yeni idari yapılar olarak tasarlanmasına rağmen ajansların bölge planı, çalışma programı ve bütçe, mali destek programları konusunda DPT’den (bugünkü yapılanmada Kalkınma Bakanlığı’ndan) onay almak zorunda olması, onay için uzun süre beklemeleri,
 - e. Destek türleri ile ajanstan beklentilerin tam örtüşmemesi, ajansların kalkınma hamlesi yaratacak destek araçlarına sahip olamaması,
 - f. Yereldeki ihtiyaç ve öncelik tespitine göre tasarlanmış stratejik planlar ve mali destek programlarının DPT tarafından değiştirilmesi halinde yereldeki aktörlerle sorun yaşanması,
 - g. Çözüm ve sonuç odaklı yaklaşım eksikliği,
 - h. Gündümlü proje ile ilgili mevzuat sorunlarının çözülememiş olmasıdır.
- Eleman alımı talepleri ve proje puanlamasına etki etme çabaları ile ilgili sorunlara dikkat çekilmiştir.
- Ajansların kuruluş sürecinin çok kısa bir geçmişe dayanması dolayısı ile ajans çalışmaları ve ortaya koyacakları ürünlerin etkilerinin alınması açısından kısa vadede yüksek bir beklenti içine girilmemesi ve kalkınma hareketinin uzun soluklu ve sürekli olduğu gerçeğinden hareketle, ajansın temel

görevlerinden olan katılımcılığın ve yerel aktörler arasında ortak bir hedef için koordinasyonunun sağlanmasında tüm kurumların ajanslara gerekli katkıyı sağlaması gerektiği düşünülmektedir.

- Proje hazırlanma sürecinde başarılı interaktif eğitimler yapıldığı, proje hazırlama sürecine yabancı olan kitleleri bu tür süreci benimsetmesi açısından ajansların çalışması başarılı bulunuyor. Ancak, bölgeye gelen yatırımcılara yeterince ilgi gösterilmediği düşünülüyor.
- Kalkınma ajanslarının faaliyetlerini izleyecek bir birim oluşturulması isteniyor.

ÇALIŞMA USUL VE ESASLARI

- Satın alma yöntemi ile ilgili olarak, ihale usulü uygulamasının uzun zaman alması ve çözümü engellemesi nedeniyle, doğrudan pazarlık yönteminin uygulanması önerilmektedir.
- İkincil mevzuatta çok ayrıntılı kuralların yer almasının ajansların esnek çalışmasının önünde bir engel yaratabileceği belirtiliyor.

DENETİM

- Denetimin Sayıştay tarafından yapılacağı haberinin işleri yavaşlattığı belirtiliyor. Öneri olarak, bağımsız denetimin devam edeceğinin ivedilikle açıklanması önerilmektedir.

BÜTÇE

YAPISI

- Kalkınma ajanslarının bütçesinde yer alan belediye paylarının merkezi bir yöntemle kesilmesi ya da iptal edilmesi önerilmektedir. Bu öneri, özellikle, borç sorunu ve yeterli bütçe kaynağı olmayan dolayısıyla kendine yetemeyen küçük belediyelerin sistemi sabote etmeye başlaması nedeniyle yapılmıştır. Bu konuda diğer bir öneri de kaynağın İller Bankası'ndan belediyelere aktarılmasından önce kesilmesidir.
- 5449 sayılı kanunda yer alan ajans gelirlerine ilişkin maddelerde düzenleme yapılmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Nitekim ajans gelirleri olarak sayılan bölgede yer alan belediyelerin bir önceki yıl kesinleşen bütçelerinden belirli bir oranda alınan payın toplanmasında belediyelerin mali yetersizlikleri dolayısı ile sıkıntı oluşmaktadır. Bu konuda yeni bir uygulamanın tartışılmasında fayda olacaktır.
- Bütçeye katkıda bulunan kuruluşların (belediyeler, il özel idareleri vb.) kendi projelerinin öncelikli destek almasını talep etmeleri rahatsızlık yaratmaktadır.
- Bütçe yapısının zayıf olduğu belirtilmiştir.

KALKINMA AJANSI PERSONELİ

YAPISI

- Kanunda ajans personeli olarak istihdam edilenlerin doğrudan "uzman" statüsünde işe başlaması yerine, "kalkınma uzman yardımcısı" olarak göreve başlatılması ve 3 yıllık bir görev sonrasında hazırlayacağı bir teze bağlı olarak uzmanlık statüsüne geçirilmesi önerilmektedir.
- Mevcut personel seçim yönetmeliğinin esnetilmeden korunması talep edilmektedir.
- Ajans personelinin performansının değerlendirilmesinin mevzuatta yer alması talep edilmektedir.

İŞLEYİŞİ

Girişimcilerin yatırımlarında kalkınma ajanslarının desteğinin bürokrasiyi azaltabileceği düşünülüyor.

1.6 PROJE FAALİYET DESTEKLEME YÖNETMELİĞİ

BÖLGE STRATEJİK PLANI HAZIRLIĞI

- Bölgesel kalkınma planının ortak bir çabayla hazırlanması önerilmektedir. Bu çerçevede önce iller bazında mastır planlar hazırlanabileceği ve daha sonra bölgesel planların hazırlanabileceği belirtilmektedir.⁷⁴ Bir ileri aşama olarak ise, bu planların eğer o alanda belirlenmiş ulusal bir mastır plan/planlar varsa onlarla eşgüdümünün sağlanması gerektiğine dikkat çekilmektedir. Bu konuda Çukurova Bölgesi ile ilgili bir örnek verilmiştir. Bu örneğe göre, Mersin üç sektöre kalkınmada öncelik vermeyi planlamıştır. Bu sektörler lojistik, tarım ve turizmdir. Bu sektörlerle ilişkili mastır planlar hazırlanmıştır. Ancak, aynı bölge içinde kalan Adana'nın böyle bir planının olmadığı bilgisi verilerek böyle bir planın gerekliliğine dikkat çekilmektedir. Adana için de yapılabilecek böyle bir il mastır planı ile birlikte Mersin'in planının birleştirilebileceği ve bölgesel mastır planının bu il planları dikkate alınarak yapılması gerekliliği belirtilmiştir. Ayrıca, il planının uygulamaya geçirilmesi için de ulusal düzeyde kalkınması belirlenen alanlarla ilgili bir makro planın parçası olmasının sağlanması gerektiği üzerinde durulmuştur. Desteklerin, bu şekilde tasarlanmayan bir plan çerçevesinde verilmesi durumunda ne kadar etkin olabileceği konusunda bazı tereddütler vardır. Kalkınma ajanslarının birinci görevinin kalkınma alanlarının belirlenmesi ve bu çerçevede strateji oluşturulması olduğu; ikinci olarak ise, bölge ile ilgili yurt dışında ve içinde pazarlama faaliyetlerinin önemli olduğu belirtilmiştir. Ayrıca, sağlıklı bir strateji izlenebilmesi için genel sekreter ve uzmanların dünyadaki başarılı kalkınma ajans modellerini incelemesinin, görüş alışverişinde bulunmasının yararlı olacağına dikkat çekilmiştir.
- Bölge stratejik plan hazırlık süreci ile ilgili sorunlar vardır. Bu konu ile ilgili bazı sorunlara aşağıda yer verilmiştir:
 - Bölge planının planlama hiyerarşisindeki yeri ile ilgili tereddütler,
 - Bölge planının mekansal boyutu ile ilgili belirsizliklerin varlığı,
 - Bölge planına dayanılarak hazırlanacak operasyonel programların yapısının ve içeriğinin net bir şekilde ortaya konmamış olması,
 - Bölge planında il düzeyinde veriye ulaşıldığı için hinterland/çevre ile ilgili değerlendirmede sorunla karşılaşılması. (Bu sorun İzmir için dile getirilmiştir. Ancak, şu anda bölgesel düzeyde yayımlanan veriler Düzey-2 için yayımlandığından sorun diğer yönden de var olabilir. Burada verilerin hem Düzey-2 hem de Düzey-3 için üretilmesi daha doğru bir yaklaşım olabilir)
 - Yasal yaptırım olmadığı için, bölge planındaki öncelik ve hedeflerin yerel kurumların kendi bölge ve yerel düzeydeki çalışma programlarına aktarılmasında ve uygulanmasındaki sorunlardan söz edilebilir.
 - Bölge stratejik plan hazırlığı konusunda dile getirilen diğer bir konu veridir. Bu verilerin yeni kurumsal organizasyona göre Kalkınma Bakanlığı, kalkınma ajansları ve TÜİK ile birlikte il ve ilçe bazında toplanmasının gerekliliğine dikkat çekilmiştir.⁷⁵ İstenilen verilerin listesi aşağıda verilmiştir:
 - Bölge planı çalışmaları için, il ve ilçe bazında sektörlerin dört basamaklı sektörler dikkate alınarak istihdam ve katma değer verilerinin üretilmesi
 - İl ve ilçeler bazında GSMH ve sektörel dağılımı
 - Sektörel bazda il düzeyinde büyüklüklerine göre firma sayıları
 - İl ve ilçeler bazında ihracatın sektörlere göre dağılımı
 - İl ve ilçe bazında doğrudan yabancı yatırım tutarı ve sektörel dağılımı

74 Bu öneri bir başka federasyon tarafından da dile getirilmiştir: Birden fazla ili kapsayan ajanslarda her il için ayrı bir stratejik plan hazırlanması ve bölge planının il planlarından sonra hazırlanması önerilmektedir.

75 TÜİK ve kalkınma ajansları, Kalkınma Bakanlığı bünyesinde yer aldıkları için en azından bir koordinasyon sorunu olmayacağını düşünebiliriz.

- İl bazında AR-GE ve yenilikçilik verileri
- İl bazında yenilenebilir enerji kullanım oranı
- İl bazında sera gazı ve CO₂ emisyonu konsantrasyonu
- Düzey-2 bölgelerini kapsayacak ve birbirleriyle karşılaştırılmalarını sağlayabilecek şekilde bölgesel gelişmişlik endeksinin oluşturulması
- Veri ile ilgili sorunlarda envanter yetersizliğine vurgu yapılmaktadır.
- Bölgesel envanterlerin düzgün yapılması ve o bölgeyi kalkındırabilecek sektörlerin kalkınma ajansları tarafından belirlenmesi isteniyor.
- Ajanslar buldukları bölgelerde veri toplamakta güçlüklerle karşılaşacakları ve bu nedenle aldıkları kararlar ve yayınladıkları raporlarda zaman zaman sapmalar ve yanlışlıklar olabileceği düşünülmektedir.
- Kamu kesiminin bilgi vermekten kaçındığı belirtilmektedir.
- Planların her yıl revize edilmesi gerekliliğine dikkat çekilmiştir.
- Bölge planlarında mekan boyutunun eksikliğine dikkat çekiliyor. Ayrıca, bölge planlarının hazırlanması ve uygulanması ile ilgili bir yönetmelik çıkması isteniyor.

1.7 SEKTÖREL DERNEKLER VE KALKINMA AJANSLARI İLİŞKİSİ

Sektörel federasyonlar ile kalkınma ajanslarının nasıl bir bağlantı kurulduğuna ilişkin olarak ayrı bir değerlendirme yapılmıştır.

- Sektörel derneklerden kalkınma ajanslarına katılımın kalkınma kurulları aracılığı ile olduğu, ajans yönetim kurullarında sektörel dernek temsilcilerinin yer almadığı belirtilmektedir. Bu durumla ilgili örnek Sektörel Dernekler Federasyonu (SEDEFED) tarafından verilmiştir. İstanbul Kalkınma Ajansı'nda Turizm Yatırımcıları Derneği, Uluslararası Nakliyeciler Derneği, Reklamcılar Derneği ve Bilişim Sanayicileri Derneği'nin; Ankara Kalkınma Ajansı'nda Makine İmalatçıları Birliği'nin ve Doğu Marmara Kalkınma Ajansı'nda ise Taşıt Araçları Yan Sanayicileri Derneği'nin temsilcileri kalkınma kurulu üyesi olarak yer almaktadır. Yönetim kurullarında asil olarak temsil edilen sektörel dernek bulunmamaktadır. Bu nedenle sektörel dernekler ile ajanslar arasındaki iletişimin kopuk olduğu düşünülmektedir.
- İletişim kopukluğunun nedenleri arasında iki neden belirtilmektedir. Birincisi, birkaç sanayi kümelenmesinin olduğu bölge dışında, ki buna örnek olarak Kocaeli'de taşıt araçları yan sanayi gösterilmiş, dernek merkezlerinin İstanbul ve Ankara'da bulunması belirtiliyor. İkincisi ise, bölgesel dernekler ile yerel yöneticilerin yakın işbirliği yapabilmelerinin mümkün olması, ancak sektörel dernekler ulusal çapta oldukları için bu yerel bağlantının kurulamaması olarak gösteriliyor. Ayrıca, bu derneklerin üyeleri bütün Türkiye'ye yayılmış durumdadır.
- Bu mekansal soruna bağlı olarak sektörel derneklerin kalkınma ajanslarının faaliyetlerine katılımında sorunlar yaşanmaktadır. Sektörel derneklerin projeleri ise tek bir ili ya da kuruluşu ilgilendirmemekte, birkaç ile yayılmaktadır. Bu durum, bu derneklerin kalkınma ajansları tarafından desteklenen proje faaliyetlerine katılmalarını zorlaştırmaktadır. Sonuç olarak, bu derneklerin üyelerinin 26 bölgeye dağılan kalkınma ajanslarından hangisinden destek alabilecekleri konusunda bir çalışma yapmalarının çok ciddi bir insan gücü gerektireceği düşünülmektedir.
- Bu sorunun çözümü için "kalkınma ajansları ağı ve bu ağ çerçevesinde bir destek veri tabanı oluşturulması" önerilmektedir.
- İhtisas fuarlarının uluslararası ve yerel pazarlama için önemli olduğu düşünülüyor. Kalkınma ajanslarının kurulma amacında yer alan bölgelerdeki yerel firmaların geliştirilmesi ve özellikle küresel rekabete hazır hale getirilmesinden hareketle KOBİ'lerin veya yerel firmaların bu fuarlara hazırlanması, bilgilendirilmesi ve bu fuarlara katılım konusunun desteklenmesinin önemine dikkat

çekilmektedir. Bunların gerçekleştirilmesinde sadece firmaların pazarlama sürecinin içine çekilmesi değil, pazarlama politikası geliştirmelerine ya da marka yaratma süreçlerine katkıda bulunmak amacı da vurgulanmaktadır.

TÜRKONFED
Türk Girişim ve İş Dünyası Konfederasyonu

Mete Caddesi Yeni Apartmanı No: 10/6
Taksim 34437 İstanbul / Türkiye

T 0212 251 73 00
F 0212 251 58 77
E info@turkonfed.org

www.turkonfed.org

türkonfed
TÜRK GİRİŞİM VE
İŞ DÜNYASI
KONFEDERASYONU
TURKISH ENTERPRISE
AND BUSINESS
CONFEDERATION

Paran burada değerli.

ING  BANK