

# Adem-i Merkeziyetçi Kentleşme Politikaları ve Bölgesel Kalkınma: Türkiye Deneyimi<sup>1</sup>

## Decentralized Urbanization Policies and Regional Development: Experience of Turkey

Ömer Faruk TEKİN\*

### ÖZ

Sanayileşmeyle birlikte başlayan göçlerin, kent ve kırsal nüfusu üzerinde ortaya çıkardığı oransal değişim, sürekli kent lehine gelişme göstermiş, sonunda bu nüfusun belli birkaç noktada yığılması gibi olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Liberal politikaları benimsemiş bazı ülkeler, bu kentleşme sürecinin tabii gelişimine müdahale etmeyi reddetmişler, bir süre sonra bu hızlı kentleşmenin dengeye kavuşacağını kabul etmişlerdir. Ancak, bölgesel ve kentsel dengesizliklere yol açan ve belli merkezlerle sınırlı bu hızlı kentleşme, birçok ülkeyi çeşitli önlemler almaya, bununla mücadele etmek amacıyla yeni politikalar oluşturmaya itmiştir. Öncelikle bunun temel sebebi olan göçleri durdurmak, kırsal nüfusu köyde ve memleketinde tutmak ve hatta göç edenleri geri getirmek amacıyla, kırsal bölgelerin hayat şartlarını iyileştirerek, yeni imkânlar oluşturacak çalışmalar yapılmıştır. Bazı ülkeler, nüfusu birkaç büyük kent merkezine yönlendirmekten, bütün ülkenin gelişmesini sağlayıcı faydalar ve beklentiler içine girmişlerdir. Bu durum, sonuçta birtakım sosyal ve kültürel problemlere yol açmıştır. Bazı ülkeler ise, bu sosyal, kültürel ve ekonomik sorunları ortadan kaldırmak için, nüfusun ve kentleşmenin belli birkaç merkeze yönelmesini engelleyerek, bunun bütün ülkeye dengeli bir şekilde yayılmasını hedefleyen, bölgesel dengesizlikleri ortadan kaldıracak, adem-i merkeziyetçi kentleşme politikalarına başvurmuşlardır. Bu çalışmada, öncelikle kentleşme ve bölgesel kalkınma kavramlarına değinilecektir. Düşünürler tarafından geliştirilen ve değişik ülkelerde uygulanmaya çalışılan kentleşme politikaları anlatılacaktır. Başta yatırım politikaları olmak üzere, değişik politikalarla faydalanarak bölgesel gelişmeyi sağlayan, bölgeler arasındaki dengesizlikleri ortadan kaldırmaya yönelik stratejiler belirtilecektir. Daha sonra kentleşme ve bölgesel kalkınmada adem-i merkeziyet düşüncesi üzerinde durulacaktır. Son bölümde ise, Türkiye’de denenmiş ve denenmekte olan adem-i merkeziyetçi kentleşme ve bölgesel kalkınma politikaları incelenecektir.

### ANAHTAR KELİMELER

Kentleşme, Bölgesel Kalkınma, Adem-i Merkeziyetçi Kentleşme, Türkiye Örneği

Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi Yıl:2016 Cilt:19 Sayı:1 ss.119-138 **Makale Gönderim Tarihi:** 23/03/2016 - **Kabul Tarihi:** 06/04/2016

<sup>1</sup> Bu makale, 16-19 Eylül 2015 tarihleri arasında İtalya’da düzenlenen “19th International Academic Conference, Florence, ISES” adlı konferansta bildiri olarak sunulan metnin genişletilmiş şeklidir.

\* Uzman, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, ofaruktekin@selcuk.edu.tr

**ABSTRACT**

*The proportional change on the urban and rural population that was created by the immigrations, which have gone along with the industrialization, has consistently improved in favour of the city, and eventually has paved the way for negative consequences such as the clutter of that population on some specific points. Some countries, which adopted liberal policies, have refused to interfere with the natural development of the urbanization process and have expected such rapid urbanization to reach equilibrium after a period. However, that rapid urbanization, which is limited to certain centres and leads to regional and urban imbalances, has pushed many counties to take various measures and to create new policies for struggling against it. First, some efforts were made for improving the living conditions of rural areas and creating new opportunities in order to stop migration that is the main reason for this and to keep the rural population in their villages and even to bring the immigrants back. Some countries have had the expectation of benefits for the development of the whole country, from directing the population to some major city centres. That ultimately has led to certain social and cultural problems. On the other hand, for eliminating those social, cultural and economical problems, some countries have applied decentralized urbanization policies, which were expected to end the regional imbalances, by preventing the population and urbanization from being directed to some specific centres, in the aim of spreading that evenly throughout the country. In this study, first, the concepts of urbanization and regional development will be dealt. Urbanization policies that have been developed by scholars and been implemented in different countries, will be discussed. Strategies, which provide regional development taking the advantage of different policies and especially the investment policies, for eliminating disparities between regions, will be specified. Then, the idea of decentralization in urban and regional development will be focused. And in the last section, decentralised urbanization and regional development policies, which have been applied and are being applied in Turkey, will be discussed.*

•

**KEYWORDS**

*Urbanization, Regional Development, Decentralized Urbanization, The Case of Turkey*

## GİRİŞ

Sanayileşmeyle birlikte başlayan göçlerin, kent ve kırsal nüfusu üzerinde ortaya çıkardığı oransal değişim, sürekli kent lehine gelişme göstermiş, sonunda bu nüfusun belli birkaç noktada yığılması gibi olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Bu ise, kentleşmenin doğal seyrinden sıyrılarak, kontrol edilemez bir yönde ilerlemesini, çirkin kentleri ve dengesiz kentleşmeyi beraberinde getirmiştir. Nüfus, gelişmişlik, sanayi ve ticaretin bir veya birkaç kentte toplanmasına, özellikle göç veren bölgelerin geri kalmasına, aynı ülke içerisindeki bölgeler ve kentler arasında, kentlerin içinde ve çevresinde dengesizlikler oluşmasına sebep olmuştur. Bu süreçte merkezîyetçi politika ve yapılanmaların belli alanlar dışında, bazı sorunları çözmekte yetersiz kaldığı yönünde yaklaşımlar oluşmaya başlamıştır. Yönetim anlayışında olduğu kadar, sosyal ve ekonomik gelişmede, kalkınma ve kentleşmede adem-i merkezîyetçi politikalar ön plana çıkmıştır.

Liberal politikaları benimsemiş bazı ülkeler, bu kentleşme sürecinin tabii gelişimine müdahale etmeyi reddetmişler, bir süre sonra bu hızlı kentleşmenin dengeye kavuşacağını kabul etmişlerdir. Ancak, bölgesel ve kentsel dengesizliklere yol açan ve belli merkezlerle sınırlı bu hızlı kentleşme, birçok ülkeyi çeşitli önlemler almaya, bununla mücadele etmek amacıyla yeni politikalar oluşturmaya itmiştir. Öncelikle bunun temel sebebi olan göçleri durdurmak, kırsal nüfusu köyde ve memleketinde tutmak ve hatta göç edenleri geri getirmek amacıyla, kırsal bölgelerin hayat şartlarını iyileştirerek, yeni imkânlar oluşturacak çalışmalar yapılmıştır. Bazı ülkeler, nüfusu birkaç büyük kent merkezine yönlendirmekten, bütün ülkenin gelişmesini sağlayıcı faydalar ve beklentiler içine girmişlerdir. Bu, sonuçta birtakım sosyal ve kültürel problemlere yol açmıştır. Bazı ülkeler ise, bu sosyal, kültürel ve ekonomik sorunları ortadan kaldırmak için, nüfusun ve kentleşmenin belli birkaç merkeze yönelmesini engelleyerek, bunun bütün ülkeye dengeli bir şekilde yayılmasını hedefleyen, bölgesel dengesizlikleri ortadan kaldıracak, adem-i merkezîyetçi kentleşme politikalarına başvurmuşlardır.

Bu çalışmada, öncelikle kentleşme ve bölgesel kalkınma kavramlarına değinilecektir. Düşünürler tarafından geliştirilen ve değişik ülkelerde uygulanmaya çalışılan kentleşme politikaları anlatılacaktır. Başta yatırım politikaları olmak üzere, değişik politikalardan faydalanarak bölgesel gelişmeyi sağlayan, bölgeler arasındaki dengesizlikleri ortadan kaldırmaya yönelik stratejiler belirtilecektir. Daha sonra kentleşme ve bölgesel kalkınmada adem-i merkezîyet düşüncesi üzerinde durulacaktır. Son bölümde ise, Türkiye’de

denenmiş ve denenmekte olan adem-i merkeziyetçi kentleşme ve bölgesel kalkınma politikaları incelenecektir.

### 1. ADEM-İ MERKEZİYET KAVRAMI

Son yıllarda dünyada yaşanan gelişmelerle birlikte yönetim anlayışına olan bakış açısı da değişmiştir. Sorunların küreselleşmesi ve uluslar arası sistemin değişmesiyle adem-i merkeziyetin önemi azalacağı yerde giderek artmaktadır. Dünya, paradoks gibi görünen bu iki değişim sürecini, yani küreselleşme ve adem-i merkezileşmeyi beraber yaşamaktadır. Ulusal, bölgesel ve yerel gibi görünen sorunların önemli bir kısmı artık uluslararası toplumun ve kuruluşların ilgi alanına girmeye başlamıştır. Küreselleşmeyle birlikte önemi gittikçe artan adem-i merkezileşme, ülkelerin gelişme dinamiklerinin önemli ölçüde merkezî olmayan dinamiklere ve birimlere kayması anlamına gelmektedir. Yerelleşme ihtiyacını ve olgusunu ifade etmek için “adem-i merkeziyet” (desantralizasyon) kavramı kullanılmaktadır (Eryılmaz, 1995: 89-90).

Kamu yönetimine ilişkin karar alma ve uygulamaların, devlet tüzel kişiliğinin dışında farklı bir tüzel kişiliği bulunan kuruluşlar tarafından yerine getirilmesine adem-i merkeziyet (yerinden yönetim, desantralizasyon) denir. Bu manasıyla adem-i merkeziyetin karşılığı federalizm değildir. Adem-i merkeziyet kamusal işlerin yalnızca coğrafi olarak değil, faaliyet alanı ve fonksiyon olarak da merkezin dışında bir birim tarafından belli kurallar dahilinde yönetilmesini de kapsamaktadır. Bu kavram devletin dışındaki kamu tüzel kişilerini içine alır, ve bu ayrı bir bütçe ve karar organı ile belli bir idarî özerklik gerektirir (Parlak, 2011:5-6).

Adem-i merkeziyet, özünde merkeziyetin azaltılması ve merkeziyetçiliğin benimsenmemesi bulunan ve geniş anlamlar içeren bir kavramdır. Merkezde örgütlenmiş devlet veya hükümetten, bir şekilde değişen ölçülerde özerk olmayı ihtiva eder. Bu özerklik, hükümet örgütlenmesinin kendi hiyerarşik yapısı içinde olabileceği gibi devlet örgütlenmesi içinde olmak kaydıyla, merkezî hükümet örgütlenmesinin dışında yerinden yönetim prensibiyle, yerel ve ortak ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuş bir örgütlenme şekli de olabilir. Bununla birlikte, devletin, merkezî ve yerel yönetim birimlerinin tamamen dışında, serbest piyasa mekanizması içinde veya anayasal hak ve hürriyetler çerçevesinde kurulan hükümet-dışı organizasyonlar, iktisadî işletmeler, dernekler ve sivil toplum kuruluşları şeklinde de olabilir (Gül ve Özgür, 2004: 163-164).

En geniş anlamıyla adem-i merkeziyet (desantralizasyon) mevcut kaynakları, ülkenin her tarafına eşit olarak dağıtmak, serpiştirmek ve yaygınlaştırmaktır (Keleş, 2010: 300). Adem-i merkeziyet (desantralizasyon) anlayışı, kentleşme politikasında bu geniş bakış açısıyla tanımlanabilmektedir. Kentleşme politikasında adem-i merkeziyet, ülkede nüfusun bir yada birkaç büyük kentte yığılması yerine, bütün ülkeye dağılmasını, yerleşme yapısına dengeli bir biçim verilmesini öngörür. Ekonomi ve insan kaynaklarının bütün coğrafi bölgelere dağıtılması, köy, kasaba ve kentlerin endüstriyel gelişmelerinin sağlanması, büyük şehirlerin yeni kurulacak sanayi kuruluşlarına kapatılması hatta eskiden kurulmuş olanların bile şehir merkezinden uzağa taşınması adem-i merkeziyetçi kentleşme çabaları olarak göze çarpmaktadır (Keleş, 2010: 52-53). Bölgesel dengesizliklerin giderilmesi yönünde uygulanan politikalar da adem-i merkeziyetçi nitelikler taşımaktadır. Birçok sosyal ve ekonomik sorunlara yol açan bu gelişmişlik farklarını azaltmaya yönelik, bölgesel gelişme ve kalkınmayı sağlayacak politikalar bölgesel kalkınmada adem-i merkeziyetçi yaklaşımlar olarak değerlendirilmektedir.

## **2. KENTLEŞME VE KALKINMADA ADEM-İ MERKEZİYET DÜŞÜNCESİ**

Küreselleşme sürecinde yaşanan sürekli değişme ve gelişmeler, yerleşme eğilimlerinin önemli bir parametresi olan yerel yönetimlerin ve kentlerin niteliklerinde ve fonksiyonlarında yaşanan önemli değişimler, yerel yönetimlerin görünümünü belirleyen birçok alanda göze çarpmaktadır. Bu manada, yerel yönetimler ve kentler, sanayi toplumundan bilgi toplumuna doğru yaşanan değişimde, özellikle küreselleşmeyle gelen yerellikle ilgili olarak, en çok etkilenen, değişen alan olarak belirlemekte, etkin ve verimli hizmet sunma ve demokratikleşme eğilimleri ile bu sürece katkıda bulunmaktadır. Merkeziyetçi sanayi toplumundan adem-i merkeziyetçi bilgi toplumuna doğru gerçekleşen bu değişim yerel yönetimleri, kent yapılarını ve dolayısıyla yerel, kentsel ve bölgesel politikaları direkt ve güçlü bir şekilde etkilemektedir (Ökmen, 2005: 55).

Bir kentleşme ve yerel yönetimler çağı olarak geçen 20. Yüzyılda, kentleşmeden kalkınma amacıyla faydalanmaya çalışan ülkelerin sayısı artarken, kent ve kentleşme sorunlarının boyutları da genişlemektedir. Sosyal ve ekonomik gelişmelerine planlama yaparak yön vermeye çalışan ülkeler kalkınma planlarında, kentleşme, yerleşme ve bölge sorunlarına özel bir yer ayırmakta ve önem vermektedirler (İldırar, 2004: 22).

Sanayileşmeyle başlayan göçler sonucunda, belli kent merkezlerinin nüfusunun şişmesi, dengesiz kentleşmenin meydana gelmesi ve nüfusun dengesiz dağılışı gibi, kalkınmanın da dengesiz bir şekilde meydana gelmesi bölgelerarası dengesizliklere sebep olmuştur. Böylece kentleşme sorunu ile birlikte, bölgeler arası dengesizlikler oluştuğundan, göç veren ve geri kalmış bölgelerin kalkınması sorunu da gündeme gelmiştir. Kentleşmenin belli bölgelerde veya belli birkaç kentte olması ve gelişmenin kent merkezlerinde meydana gelmesi, ülkeleri *adem-i merkeziyetçi kentleşme ve bölgesel kalkınma politikalarına* yöneltmiştir. Yani, gelişme ve kentleşmenin belli merkezlere toplanmamasını, aksine bütün ülkeye yayılmasını sağlayacak politikalara ve uygulamalara başvurma gereği görmüşlerdir. Bu sebeple, günümüzde yerleşme ve kentleşme kavramlarıyla beraber bölgeselleşme veya bölgeselcilik de öne çıkmaya başlayan kavramlardan biri olmuştur. Yerel politikalar denilince çoğu zaman bu iki kavram, kentsel ve bölgesel gelişme politikaları birlikte akla gelmektedir. Birbiriyle alâkalı unsurları barındıran bu kavramların temelinde adem-i merkeziyet bulunmaktadır.

### 3. ADEM-İ MERKEZİYETÇİ KENTLEŞME MODELİ

Kentleşme kavramı ile kent kavramı genellikle birbirine karıştırılmaktadır. *Kent*, tarıma dayalı olmayan üretimin yapıldığı, bütün üretimin kontrol edildiği, dağıtımın koordine edildiği, belli bir teknolojinin kullanıldığı, nüfusun belli bir büyüklüğe ve yoğunluğa ulaştığı, karışım ve bütünleşmenin olduğu bir yerleşme alanıdır. *Kentleşme* kentten farklı olarak, devam eden bir süreci ifade etmektedir. Kentleşme, kentin bazı yönlerde yaşadığı bir değişim olduğundan kentten ayrı düşünülemez (Erkan, 2010: 18-19). *Kentleşme*, çeşitli sebeplerden (sosyal, ekonomik, kültürel) dolayı kırsal kesimlerden kentlere doğru yaşanan göçler sonucu, bir taraftan mevcut kentlerin nüfus ve yüzölçümü bakımından büyümesi, diğer taraftan da köy, kasaba gibi yerleşim birimlerinin giderek büyümesi ve kente dönüşüp mevcut kent sayısının artmasıdır. Bu değişimin getirdiği farklı hayat şartları ve konut sorunları da, kentleşmeyle birlikte gündeme gelen kavramlardır (Parlak, 2011: 453).

Kentleşmenin ortaya çıkardığı sosyal, siyasî, ekonomik ve toprak kullanımıyla ilgili problemlere çözmek, bu problemleri birer birer ele alıp bunlara çözüm bulmakla olur. Bu problemlerin temelini meydana getiren, ülkenin genel yerleşme düzenini uzun vadede değiştirmeyi sağlayacak genel politikaları uygulamakla olur. İşte köylerden kentlere doğru gerçekleşen nüfus akımının hızını, şeklini, coğrafi dağılışını, ülkenin kalkınmasına yardım edecek şekilde etkileyen birbiriyle uyumlu politikaların bütününe *kentleşme politikası*

denilmektedir. Düşünürler tarafından geliştirilen ve değişik ülkelerde uygulamaya çalışılan kentleşme politikaları birkaç farklı biçimde kendini göstermektedir (Keleş, 2010: 51-53):

• Bazı ülkeler kentleşmenin hızını ve şeklini, arz - talep kanunlarının etkilerine açık tutmak eğilimindedirler. Bu ülkeler için, *kentleşmenin hızını ve şeklini etkilemenin zorluğu ve yüksek maliyeti, kentleşme sürecinin doğal seyrine müdahale etmemeyi rasyonel kılmaktadır*. Ancak pek çok sosyal ve ekonomik politika alanında olduğu gibi, kentleşme konusunda da geçen yüzyılın bu liberal eğilimleri geçerliliğini kaybetmiştir. Bu sebeple, devletler genellikle kentleşme sürecine belli araçlarla müdahale ederek, kentleşmenin ekonomik faydalarını arttırma ve sosyal sakıncalarını azaltma yolunu benimsemişlerdir.

• Bazı ülkeler, *kentleşmenin hızını en aza indirmeye, kentlere akın eden kitlelerin mümkün olduğunca bir kesimini köylerine döndürmeye çalışmışlardır*. Bu çabalar başarısız olunca, köylerde sosyal ve ekonomik imkânların arttırılmasını, köylünün eğitilmesini, kırsalın kalkınması için köylü ile devletin birlikte çalışmasını öngören “köy ve toplum kalkınması” ve toprak reformu gibi önlem ve politikalarla, köylünün köyünde tutulmasını amaçlayan ülkeler vardır (Hindistan örneği).

• Bazı ülkelerde ise *adem-i merkezîyetçi politikalar* denenmiştir. *Kentleşme politikasında adem-i merkezîyet (desantralizasyon) anlayışı*, ülkede nüfusun bir yada birkaç büyük kentte yığılması yerine, bütün ülkeye dağılmasını, yerleşme yapısına dengeli bir biçim verilmesini öngörür. Ekonomi ve insan kaynaklarının bütün coğrafi bölgelere dağıtılması, köy, kasaba ve kentlerin endüstriyel gelişmelerinin sağlanması, büyük şehirlerin yeni kurulacak sanayi kuruluşlarına kapatılması hatta eskiden kurulmuş olanların bile şehir merkezinden uzağa taşınması adem-i merkezîyetçi kentleşme çabaları olarak göze çarpmaktadır. İngiltere, Fransa, Sovyet Rusya, Çin ve Hindistan adem-i merkezîyetçi kentleşme politikalarını benimsemiş ülkelerdendir.

• Bazı ülkelerde ise *merkezîyetçi politikalar* uygulanmıştır. Adem-i merkezîyet politikasının karşıtı olan bu politika, kentleşmeyi büyük kentlere yönelterek büyük metropoller oluşturulmasını sağlamaktır. M. Jefferson’un “tek büyük kent” yasasına uygun biçimde geliştirilmiş bir yerleşme yapısıdır. Azgelişmiş ülkelerde çoğunlukla merkezîyetçi politikalar izlenmekte ve ülkenin bütün kaynakları bir veya birkaç merkez tarafından emilmektedir. Bu husus, nüfusun da bir ya da birkaç şehirde toplanması sonucunu doğurmakta ve dolaylı olarak da sosyal problemlere, bölgeler arası aşırı dengesizliklere yol açmaktadır

#### 4. ADEM-İ MERKEZİYETÇİ BÖLGESEL KALKINMA ANLAYIŞI

Günümüzde bölge, genellikle kentten geniş, bir ülkenin tümünden daha küçük toprak parçasıdır. Bölgenin ölçeği bölgesel amaçlara göre değişiklik gösterir. Bölgesel sınırların çizilmesinde, coğrafi, ekonomik, sosyal ve idarî kriterler etkili olmaktadır. Bölgeleri sınırlandırmak için kullanılan kriterler iki grupta incelenebilir (Keleş, 2010: 295-296): Birincisi, klasik (geleneksel) kriterlerdir ki nüfus yoğunluğu, tarım dışı nüfusun oranı, kentleşme derecesi bunlardandır. İkincisi ise, daha ziyade genel ekonomiden aktarılmış bulunan modern kriterlerdir. Gayri safi millî hasıla, millî gelir, kişi başına gelir ve verimlilik gibi bilgilerdir.

Bölgelerarası dengesizlik, gelişmiş ve gelişmekte olan bütün ülkelerin karşı karşıya oldukları, az gelişmiş ülkelerde kendini daha fazla hissettiren önemli bir sorundur. Sosyal ve ekonomik gelişmişlik seviyesi bakımından gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler olduğu gibi, ülkelerin kendi içinde de görece gelişmiş ve az gelişmiş bölgeler bulunmaktadır. Ülke içindeki bu gelişmişlik farkları pek çok sosyal ve ekonomik sorunlara yol açmakta ve bu durum, ülke genelinde sosyal ve ekonomik bütünleşmeyi sağlamak amacıyla, bölgeler arasındaki farklılıkları azaltmaya yönelik, bölgesel gelişme ve kalkınmayı sağlayacak yeni yaklaşımları gündeme getirmektedir (Akiş, 2011: 238).

Başta yatırım politikaları olmak üzere, değişik politikalardan faydalanarak, bölgesel gelişmeyi sağlayan, bölgeler arasındaki dengesizlikleri ortadan kaldırmaya yönelik stratejileri üç ana başlıkta toplamak mümkündür (Keleş, 2010:300):

- İlk olarak, mevcut kaynakları, ülkenin her tarafına eşit olarak dağıtmak, serpiştirmek ve yaygınlaştırmaktır ki, buna *adem-i merkeziyet (desantralizasyon)* adı verilmektedir. Ekonomik faaliyetlerin merkezde toplanmasının getireceği ekonomik üstünlükler ve altyapı avantajları, bu dağıtım ve serpiştirme politikasının iktisatçılar tarafından, israf gerekçesiyle, eleştirilmesine sebep olmuştur.

- İkinci olarak, yatırımların belli *büyüme kutuplarında* veya daha yaygın adıyla *cazibe merkezlerinde* yoğunlaştırılmasıdır. Bu cazibe merkezlerinin geri kalmış bölgeler arasında seçilmesiyle, hem yığılmanın faydalarını elde etmek hem de bölgesel dengesizlikleri hafifletmek amaçlanmaktadır.



▪ Üçüncü olarak, geri kalmış bölgelere bazı yatırımlar bakımından öncelik tanınmasıdır ki bu bölgelere *kalkınmada öncelikli yöreler* denilmektedir. Bunlar kamu hizmeti niteliğindeki yatırımlar olabileceği gibi kalkınmaya doğrudan etki eden ekonomik yatırımlar da olabilir.

Geçmişte ve özellikle küresel değişimlerin yaşandığı süreçlerden günümüze, ülkelerce farklı stratejilerin denendiği görülmektedir. Bu bölgesel gelişme stratejileri ülkelerde çok değişik şartlarda ve çoğu zaman karma bir şekilde veya birlikte uygulanabilmektedir. Sadece birinci tür strateji değil, diğer ikisi de *temelde adem-i merkeziyetçi* bir mantığı barındırmaktadır. Çünkü büyüme kutuplarına yöneltilecek yığılma ve kalkınmada belli yörelere öncelik verme, gelişen merkez kentlerden başka gelişmiş kentler ve bölgeler oluşturma amacını taşımaktadır.

Bu stratejilerden son ikisi, ekonomik gelişme ve sosyal adaleti, her ikisini de ihmal etmeden gerçekleştirdiği için, son yıllarda daha çok tercih edilmektedir. Cazibe merkezlerinde yoğunlaştırılan yatırımların, genellikle ekonomi, üretim, altyapı veya hizmete yönelik yatırımlar olması benimsenmektedir. Oysa gelişmemiş bazı bölgelere kamu hizmetleri ve harcamalarında öncelik verilirken, üretime dayalı yatırımlar yönünden, her ülkede aynı prensibin benimsenmediği görülmektedir. Örnek verilecek olursa, geri kalmış bölgeleri sadece üniversite kurmakla geliştirme ve kalkındırmanın yeterince verimli olmadığı, Türkiye’de yaşanan tecrübelerle ispatlanmıştır. Bu, geri kalmış bölgeleri kalkındırmadığı gibi, geri kalmış üniversiteler oluşturduğu için, sorunlara bir yenisini daha eklemiştir (Keleş, 2010: 300-301).

Ülkeler, globalleşme ve artan ekonomik rekabet ortamında hızlı ekonomik değişimin sebep olduğu baskı ve tehditlerle mücadele edebilmek ve bu süreçte beliren fırsatlardan faydalanabilmek için bölgesel gelişme politikalarında yapısal dönüşüm yapmaya başlamışlardır. Bu gereklilik, bölgesel kalkınma politikalarının tespit ve uygulama süreçlerinden, kullanılan araçlardaki değişim ve farklılaşmaya kadar pek çok değişikliğe gidilmesine sebep olmuştur. *Merkeziyetçi (geleneksel) kalkınma yaklaşımından bölgeyi esas alan adem-i merkeziyetçi bir kalkınma ve bölgesel gelişme yaklaşımına* geçiş söz konusu olmuştur. Yeni kalkınma anlayışında karar ve uygulama gücü mümkün olduğunca bölgeye ait olmalı, dışarıdan veya merkezden bir zorlama veya baskı unsuru olmamalıdır. Meselâ, Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA), bu yeni yaklaşımın en önemli aktörü olarak öne çıkmaktadır (Akiş, 2011: 238).

Yerel ve bölgesel kalkınmanın yeni yaklaşımı olan *bölgeselcilik* anlayışı, her bir bölgenin, dönemin ekonomik anlayışına uygun bir şekilde, diğer bölgelerle rekabet ederek, ekonomik gelişmenin yeni sürükleyici gücü olan sermaye kesimi için kendi bölgelerini bir cazibe merkezi kılabilmelerine dayanmaktadır. Bölgeler, büyüme amaçlı olarak potansiyellerini en yüksek düzeylere çıkarmak için çabalayacaklardır; çünkü ekonomik kalkınma ancak böyle gerçekleşebilecektir. Bir diğer ifadeyle, sosyal ve ekonomik ilerleme, ulusal (klasik) kalkınma çağından farklı olarak, yukarıdan aşağıya değil, küreselleşme çağında aşağıdan yukarıya doğru seyreden bir ivme ile sağlanabilecektir. Sosyal ve ekonomik örgütlenmede, devletin baskın rolünün giderek azaldığı bu süreçte, merkezden planlama yapmak da modern bir anlayış olarak değerlendirilmemektedir. Hem kalkınma hem de planlama, stratejik bir bakış açısıyla, yerel ve bölgesel düzeyde yeniden inşa edilmektedir (Övgün, 2013: 51).

##### **5. TÜRKİYE'DE ADEM-İ MERKEZİYETÇİ KENTLEŞME VE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI**

Dünyada ve bütün ülkelerde, bölgeler arasında gelişmişlik ve azgelişmişlik bakımından bazı farklılıklar, dengesizlikler mevcuttur. Bu dengesizlikler, bölgeler arasında olduğu gibi kentler arasında, hatta kentin bölgeleri (mahalleleri) arasında da söz konusu olabilir. Bu dengesizlikleri giderebilmek veya belli ölçüde azaltabilmek için bazı ekonomik, sosyal ve siyasî çözümler aranmaktadır (Bulut, 253-254).

Türkiye'de 1960'lı yıllardan sonra ithal ikameci sanayileşme stratejisi kapsamında merkezîyetçi bir planlama anlayışı ön plana çıkarılmıştır. Kamu kesimi için bağlayıcı, özel kesim için yol gösterici olan "Kalkınma Planları" merkezî yönetimin kesin belirleyiciliği ve kontrolü altında şekillenmekteydi. Tabii ki, yerel ve bölgesel planlama ve politikalar da bu yönde gelişmekteydi. Neo-liberal politikaların hâkim olduğu, 1980'li yıllarda ise, devletin ekonomiyi yönlendirme kapasitesinin zayıflatılması sürecine paralel olarak, merkezî yönetimin kentsel ve bölgesel gelişmeyi yönlendirmeye yönelik fonksiyonları da iyice azaltılmıştır. Böylece, devletin tarım, sanayi gibi üretim sektörlerinde girişimde bulunmasını uygun bulmayan, kentsel ve bölgesel gelişmeyi neredeyse tamamen yerel girişimlerden bekleyen, devletin rolünü de sadece kentsel ve bölgesel yatırım şartlarının iyileştirilmesiyle sınırlı tutan bir yaklaşım gündeme gelmeye başlamıştır (Bağlı, 2009: 203).

Sanayileşme sonucunda kentleşmenin hızlı ve çarpık olması, köylerden kentlere doğru göçlerin artması bölgelerarası dengesizlikleri de beraberinde getirmiştir. Kentleşmenin belli politikalarla ülke geneline yayılması fikri bölgelerarası dengesizliklerin ortadan kaldırılması veya minimize edilmesi amacını desteklemektedir. Geçmişte belli sosyolojik süreçler, coğrafi, sosyal ve kültürel yapı farklılıkları dışında, bütün ülkelerde aşağı yukarı benzer şekilde yaşanmıştır. İletişimin arttığı ve gittikçe küreselleşen dünyada bu süreçler daha çok benzeşmektedir. Türkiye de diğer ülkeler gibi, hızlı kentleşme ve bölgesel dengesizliklerle ilgili sorunlar yaşamıştır. Bu sorunları çözebilmek için belli politikalar geliştirilmiştir.

### **Kırsal Kalkınma ve Altyapı Politikaları**

Kırsal kalkınma, ülkemizin en önemli meselelerinden birisi durumundadır. Nüfusun % 20'sinden fazlasının yaşadığı köyler ve az gelişmiş bölgelerdeki küçük ve orta ölçekli kentlerde problemler büyük oranda devam etmektedir. Cumhuriyetin ilk yıllarından beri, kırsal kalkınma sorununu çözmek için gayret edilmekte değişik çözümlere başvurulmaktadır. Köycülük politikaları, köy enstitüleri, toplum kalkınması, merkez köyler projeleri bu çözümlerden bazılarıdır (Görmez ve Eroğlu, 2013: 18). Burada sadece Köykent olarak da bilinen Merkez Köyler Projesi ile, KÖYDES ve BELDES projelerine değinilecektir:

*a- Merkez Köyler Projesi:* Bu proje köykent ve tarım kentleri projeleriyle benzer amaçlı projeler olduklarından bir başlıkta incelenebilirler. 1960'lı yılların sonuna doğru tartışılmaya başlanan Merkez Köyler, devletin yürütmeye çalıştığı bir projedir. Devletin dağıntık durumdaki köylere hizmetlerinin yetersiz kalmasından dolayı, bir merkez köy seçip, etrafında bulunan yerleşim alanlarına buradan hizmet götürme düşüncesine dayanmaktadır. Bu sayede uzun vadede kentlere doğru hızlı göçün önüne geçilebileceği beklenmektedir. Hatta seçilen merkez köylerin gelecekte birer kent olacağı tasarlanmaktadır. Kırsal alana hizmet götürme amacını taşıyan bu projelerin önemli eksikliklerinin olduğu ve toplumdaki yeterli desteği alamadıkları için de başarısız oldukları düşünülmektedir (Görmez ve Eroğlu, 2013: 13).

*b- KÖYDES ve BELDES Projeleri:* 2005 yılında, İstanbul ve Kocaeli illeri dışında, 79 ilde dar kapsamlı olarak uygulamaya konulmuş olan *Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Programı (KÖYDES)*, 2006 ve 2007 yıllarında, Maliye ve İçişleri Bakanlığı'nın katılımı ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın koordinatörlüğünde kapsamlı bir altyapı programına dönüştürülmüştür. 2005

yılında kapatılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü tarafından uygulanan altyapı projeleri, KÖYDES programı ile başlayan yeni dönemde il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleri tarafından uygulanmaktadır. KÖYDES kapsamında uygulanacak projelerin seçilmesi Ankara'da değil, yerelde yapılmaktadır. Programın genel amacı, köyler ve bağlı yerleşim yerlerinin içme suyu ve yol sorunlarının, mülkî idare amirleri önderliğinde, il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birlikleri aracılığıyla, yerel imkânları en verimli biçimde kullanarak en düşük maliyetle ve kısa sürede çözmektir (Hartavi, 2009: 240-241)

Bu kırsal kalkınma politikaları öncelikle, kentlere göçleri durdurmak, uzun vadede kentlere göçenleri geri çevirmek amacını taşımaktadır. Köylerin ve küçük belediyelerin kalkınmasını sağlamak ve altyapı eksiklerini gidererek daha yaşanabilir kılmak gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Bu köyler ve beldeler zamanla gelişerek, daha iyi imkânlarla sahip yerleşimlere dönüşürlerse, nüfusun belli kentlerde toplanması yerine bütün yurda dağılması sağlanabilecektir. Geçmişte uygulanmış merkez köyler projesi ile KÖYDES ve BELDES projeleri, günümüzde uygulanan Köylere Hizmet Götürme Birlikleri bu amacı taşıyan adem-i merkezîyetçi politikalarındandır.

### **Kent Yenileme ve Kentsel Dönüşüm**

Kentsel dönüşüm uygulamasına sanayileşme, göç, hızlı ve düzensiz kentleşme gibi nedenlerle veya savaşlar, afetler gibi doğal ve olağan dışı sebeplerle başvurulmaktadır. Kentsel dönüşümüne konu olan alanlar, köhneleşmiş veya bir şekilde mevcut planlamalar dışında kalmış alanlardır. Bunların yanında kent yenileme ihtiyacı yangın, deprem gibi afetler sebebiyle de ortaya çıkabilmektedir. Bu durumda, afetin ardından meydana gelen yıkımı düzeltmek veya afet olmadan önce muhtemel zararları azaltmak amacıyla kentsel dönüşüm uygulanabilmektedir. Türkiye'de kentsel dönüşüm konusu son yıllarda, özellikle 1999 Marmara ve Düzce depremlerinin sebep olduğu yıkımlardan sonra öne çıkan kentleşme ve yerleşme problemleriyle birlikte, üzerinde çok konuşulan ve tartışılan konularından biri durumuna gelmiştir. Afetle ilgili risklerin azaltılması ve gecekonduların dönüşümü başta olmak üzere çeşitli amaçlarla kentsel dönüşüm projeleri uygulanmaya başlamıştır. Bunlarda Başbakanlık Toplu Konut İdaresi (TOKİ) ve büyükşehir belediyeleri büyük rol oynamıştır. Söz konusu uygulamaların yasal zemini yerel yönetimlere kentsel dönüşüm konusunda da yetkiler veren yeni yerel yönetim kanunlarıdır. Bunun yanında, başta, tabii afet riskleri olmak üzere, kentlerin sağlıksız yapılaşma

alanlarını yok etme amacıyla olan Kentsel Dönüşüm Yasa Tasarısı ile de bir yasal dayanak oluşturulmak istenmiştir (Genç, 2008, 115-116).

Kentsel dönüşümün kentin kısımları arasındaki dengesizlikleri gidermesinin yanında, göç veren kentlerde uygulandığı zaman, bu kentlerin gelişmesini, daha yaşanabilir ve cazip kentlere dönüşmesini sağlayacağından dolayı, uzun vadede, nüfusun belli kentlerde toplanmasını engelleyici ve kentler arasındaki uçurumları azaltıcı bir faktör olabileceği düşünülebilir. Uzun vadede sağlanacak bu fayda, kentsel dönüşümü adem-i merkezîyetçi bir kentleşme politikası haline getirmese de, adem-i merkezîyetçi kentleşme anlayışını destekleyen, ona uygun neticeler doğuran bir politika yapmaktadır.

### **Toplu Konut Politikası ve Başbakanlık Toplu Konut İdaresi (TOKİ)**

1984 yılında çıkarılan 2985 sayılı Toplu Konut Kanunu ile *genel yönetimin dışında*, tüzel kişiliğe sahip Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Bu idare, bir süre sonra, 1990 yılında 412 ve 414 sayılı kanun hükmünde kararnamelerle ikiye bölünmüş ve Toplu Konut İdaresi, toplu konut fonunun yönetimini üstlenmiştir (Keleş, 2010: 391-392). Başbakanlık Toplu Konut İdaresi'nin (TOKİ) kuruluş amacı, kentleşme ve konut politikasıyla ilgili problemlere ulusal düzeyde çözüm üretilmesi ve ülkemizdeki konut açığı ve ihtiyacının kamu eliyle düzenli ve planlı bir biçimde giderilmesinin ve konut sahibi olamayacak durumdakilerin konut sahibi olmalarının sağlanmasıdır. Ayrıca, yüklenicilere uygulanacak usul ve esasların düzenlenmesi, uygun inşaat teknikleri ve araçlarının geliştirilmesi de TOKİ'nin kuruluş misyon ve hedefleri arasında bulunmaktadır. TOKİ'nin kanunla belirlenen görev tanımı, kamunun konut politikalarını göstermektedir. Uygulamaları ile alt ve orta gelir grubunun konut sahibi olmasına katkı sağlamaktır (Yetgin, 2007: 319).

Kenti meydana getiren, kentin ruhunu oluşturan binalar olduğuna göre kentlerin ve bölgelerin gelişmesinde, konut önemli bir yer tutmaktadır. TOKİ, kendi dinamikleriyle toplu konut yapma imkânı bulunmayan küçük kentlerde, hatta tayin olan memurların ev bulmakta zorlandıkları ve büyük şehirlerde oturup her gün gidip gelmek suretiyle çalışmaya mecbur kaldıkları küçük ilçelerde bile toplu konut projeleri başlatarak, buraların konut sıkıntılarını gidermeye çalışmaktadır. TOKİ'nin, gelişmemiş kentleri ve bölgeleri, hiç olmazsa konut imkânı ve stoku bakımından büyük kentlerin seviyesine çıkarmaya çalışarak, kentleşmenin seyrine etki ettiği, kentleşme ve gelişmenin bütün ülkeye yayılmasına hizmet ettiği söylenebilir. Bu bakımdan, adem-i

merkeziyetçi bir kentleşme politikasının bir aracı sayılabilecek TOKİ, yeterince estetik ve mimari özelliği bulunan konutlar yapmaması yönüyle eleştirilmektedir.

### **Bölgesel Kalkınma Ajansları**

*Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA)*, bölgesel kalkınma uygulamalarıyla ilgili kararların ve politikaların, katılımcı bir yapı içerisinde bölgede yaşayanlarca alındığı ve uygulandığı yerinden yönetim ve bölgesel strateji tasarım kurumlarıdır. Kalkınma ajansları, özellikle yeni bölgesel gelişme yaklaşımı çerçevesinde, bölgesel gelişmenin sağlanması için kurulmuşlardır. Bu bağlamda kalkınma ajansları, önceleri yalnızca devletin üstlendiği kalkınma misyonunun toplumun değişik kesimleri tarafından paylaşılmasını aracılık etmektedir. Kalkınma ajansları, sektörlerle ilgili veya genel çaplı kalkınma sorunlarını tanımlayan, bu sorunların çözümüne yönelik stratejiler geliştiren ve pratik sonuçlara varma amacıyla çözüm üretebilecek plan ve projeleri destekleyen koordinatör (düzenleyici), katalizör (reaksiyonu hızlandırıcı, destekleyici) yapılarıdır. Söz konusu ajanslar kuruluş biçimi, fonksiyonları ve yapıları itibarıyla farklılıklar göstermesine rağmen benzer yönleri; kalkınma odaklı olmaları, belirli bir coğrafi bölgenin gelişmesi için çaba sarf etmeleri ve bu bölgenin kendi iç potansiyelini harekete geçirmeleridir. Kalkınma ajanslarının toplum nezdinde kabul görmeleri bölgesel yönetim, yerel ortaklık, mali araçları ve içsel kalkınmayı destek biçimleri ile yakından ilgilidir (DPT, 2006: 18).

Bölgesel kalkınma ajanslarının rekabet edebilirliği sağlamak amacıyla kullandığı en önemli çözüm aracı sermayenin bölgeye çekilmesidir. Bir diğer ifadeyle kalkınma ajanslarının temel fonksiyonu, bütün ülkeyi ilgilendiren millî bir kalkınma değil, faaliyette bulunduğu yöreye ilişkin bölgesel kalkınmadır. Bu noktada yeni bölgecilik yaklaşımının temel tezlerinden biri olan her bölgenin kendi kapasitesini kullanarak kalkınması gerektiği düşüncesi kalkınma ajanslarının da temel fonksiyonlarından birini oluşturmaktadır. Kalkınma ajanslarından beklenen asıl görev, hem bölge içindeki hem de bölgeler arasındaki gelişme dengesizliklerini, yerel ve bölgesel potansiyeli harekete geçirerek ortadan kaldırmaktır. Yalnız kalkınma ajansları, bu görevlerini yürütürken, doğrudan uygulayıcı birimler değildir. Onların görevi, bir katalizör görevi görerek yerel girişimleri desteklemek, süreçleri kolaylaştırmak, bu girişler arasında koordinasyonu sağlamaktır. Yani kalkınma ajansları bölgesel kalkınma çalışmalarında doğrudan faaliyet içine girmekten ziyade, devletin değişen niteliğine de paralel olarak bölge ekseninde faaliyette bulunanları

destekleyen bir fonksiyonu üstlenmektedir. Ayrıca, kamu kurumu veya kuruluşu mantığı çerçevesinde değil, özel sektör mantığı içinde çalışmaktadır. Bu görevlerini yerine getirirken yerli veya yabancı sermaye ayırımına gitmeden, bölgenin yatırımcılar için cazip bir alan olduğuna ilişkin tanıtım faaliyetlerinde de bulunmaktadır (Övgün, 2013: 55-58).

Avrupa Birliği'nin kalkınma sorununa bakışının ve kalkınma ajanslarını değerlendirmesinin Türkiye'dekinden farklı olduğunu ifade eden Tekeli (2008: 319-322), kalkınma ajanslarının oluşumunun ve fonksiyonlarının önem arz ettiğini vurgulamaktadır. O'na göre AB'de, kalkınma ajansları sadece teknik uzmanlardan meydana gelen bir örgüt olarak görülmemekte; bu ajanslar bir yönetim sisteminin parçası olmaktan ziyade bir yönetim mekanizması içinde yer almaktadır. AB içinde yer almayı isteyen ve önemli düzeyde bölgesel eşitsizliklerin bulunduğu Türkiye'nin bölgesel gelişme sorununda önemli bir nokta burada göze çarpmaktadır. Türkiye'nin en gelişmiş ve dünya ile ilişkileri en fazla olan bölgeleri bile AB'ye göre geri kalmış görünürken, bu durumda zaten geri kalmış bölgeleri katmerli bir geri kalmışlık içindedirler. Bu sebeple, Türkiye'de kalkınma ajanslarının tek düze olarak ele alınmaması gerekmektedir. Her bölgenin sorunlarının niteliğine ve bölgesel kapasite farklılıklarına göre değişik şekillerde oluşmaları daha yerinde olacaktır. Son olarak Tekeli, kalkınma ajanslarının başarılı olmaları için geniş bir vizyona sahip olmaları ve AB fonlarını kullandırmanın ötesinde bir işlev görmeye çalışmaları gerektiğini savunmaktadır.

Kalkınma ajanslarının oluşumlarındaki bir başka sıkıntıya değinen Çukurçayır (2010: 640) ise, bazı ajanslarda özel sektörün belirleyici bir rol oynadığını, bir örnekle açıklayarak belirtmektedir. Özel sektör etkisinde kurulmuş, üst yöneticileri ve önemli mevkileri özel sektör tarafından doldurulmuş bir kalkınma ajansının, her yıl önemli miktarda parayı yönlendirecek kamusal niteliğe sahip bir kurum olarak, baştan şüpheli duruma düştüğünü vurgulamaktadır. Ona göre, oluşumu bazı şüphelere dayalı bir kurumsal yapının işleyişi hakkında olumlu beklentilere girmenin güç olduğu ortadadır. Çünkü özel sektör güdümünde faaliyet gösterecek bir yapının, sosyal hedefleri ve kamu yararını gerçekleştirme prensibinden ayrılmadan çalışabileceği hayli zor görünmektedir.

Keleş'e göre de (2010: 311), kalkınma ajanslarının, kamu öncülüğünde olmayıp, özel sektörden söz ve çıkar sahiplerinin yoğun etkileri altında, özel hukuk kurallarına göre faaliyet gösterecek kurumlar olması, bölgeler arası

eşitsizliklerin ortadan kaldırılması konusunda kendilerinden fazla bir şey beklenemeyeceğini göstermektedir.

Bölgesel kalkınma ajansları, faaliyette buldukları bölgenin ticari, sınai, ekonomik ve zirai potansiyelini oluşturmaları ve geliştirip olgunlaştırmaları, teşebbüs ve projeleri desteklemeleri, bölgenin tamamında bir hareketlilik ve atılımı teşvik etmeleri yönüyle bölgesel gelişme farklılıklarını ortadan kaldırmada önemli bir fonksiyonu yerine getirmektedirler. Ülke içinde bütün bölgelerin birbirine yakın bir gelişme seyri ve seviyesi yakalamasını hedefledikleri için, adem-i merkezîyetçi bir bölgesel kalkınma düşüncesinin ürünü oldukları kabul edilmektedir. Bölgenin imkânlarının ve çekiciliğinin arttırılması, iş ve ticaret fırsatlarının çoğaltılması, bölgeden göçleri en aza indirerek, belli merkezlere yığılmayla sonuçlanan, hızlı ve dengesiz kentleşmenin önüne geçilmesinde de önemli mekanizmalar oldukları göze çarpmaktadır.

### **Bölgesel Projeler**

Türkiye'nin geçmişine bakılacak olursa, Kalkınma Planları ile yürütülen kalkınma çabalarında bölgesel boyut daima önemli bir yere sahip olmuştur. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ve bu planın Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu (ÖİK) Raporu'nda dile getirildiği gibi, bölgesel gelişme için aslında *dört temel araç* kullanılmıştır (DPT, 2000a; DPT, 2000b; DPT, 2006):

- Bunlardan birincisi kalkınma planlarının amaç ve stratejileri çerçevesinde sektörlerle ilgili öncelikler ile mekânsal boyutların bütünleştirilmesine yönelik olarak, bölgeler arası dengesizlikleri azaltmak ve sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmek için yapılan *bölge planlarıdır*. Bu planlar içinde öne çıkanlar şunlardır: Doğu Marmara Planlama Projesi, Antalya Projesi, Çukurova Bölgesi Projesi, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi, Doğu Anadolu Projesi (DAP) ve Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı'dır (DOKAP). *Entegre bir bölgesel kalkınma projesine dönüştürülen GAP haricinde diğer planlar çeşitli sebeplerle hayata geçirilememişlerdir.*

- İkincisi, *Kalkınmada Öncelikli Yörelere*'dir (KÖY) ki bu araç finansal önlemlerle sınırlı kaldığı için beklenen sonuçları verememiştir.

- Üçüncü araç *il gelişme planlarıdır*. Bu planlar, ekonomik ve malî yetersizlikler sebebiyle sadece belli illerde hazırlanabilmiş; planların uygulanabilmesi için gereken kaynak ve zaman boyutu yeterince



tanımlanmamış ve bu planlar mevcut durum, vizyon ve strateji belirlenmesine karşın uygulama zeminini bulamamışlardır.

• Dördüncü araç ise kısaca *diğer kalkınma politikalarının 'bölgesel boyutu'* şeklinde ifade edilebilir. Bir başka deyişle, ulusal kalkınma için uygulanan çeşitli politikaların bölgesel düzeyde belli etkileri bulunmaktadır. Örneğin sanayi politikasının aracı sayılabilecek organize sanayi bölgeleri (OSB) ve Küçük ve Orta Boy İşletmeler (KOBİ) politikasının araçları olan finansal destek mekanizmaları bölgesel kalkınma üzerinde doğrudan etkili olmuştur.

Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Türkiye'nin en kapsamlı bölgesel kalkınma projesi olarak nitelendirilmesi nedeni ile bölgesel kalkınma çabaları içinde ayrıcalıklı bir konumdadır. Bu sebeple hakkında kısaca bilgi vermekte yarar bulunmaktadır. GAP, Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak ve Kilis illerini içine alan Güneydoğu Anadolu Proje Bölgesi'nin topyekün sosyal ve ekonomik kalkınmasını, bölgede yaşayan halkın daha iyi bir hayat standardına ve kalitesine ulaşması ve diğer bölgelerle arasındaki gelişmişlik farkının giderilmesini amaçlayan bir bölgesel kalkınma projesidir. Türkiye'nin bölgesel kalkınmaya yönelik en kapsamlı planlama çabası olan GAP; Fırat ve Dicle nehirleri üzerinde yapımı devam eden baraj ve hidroelektrik santralleri ile sulama tesislerinin yanı sıra kentsel ve kırsal altyapı, tarım, ulaştırma, sanayi, eğitim, hizmet, sağlık, konut, turizm ve diğer sektörlerdeki yatırımları da içine alan entegre ve sürdürülebilir bir kalkınma yaklaşımı doğrultusunda sürdürülmektedir (DPT, 2000a: 38).

Bölgesel projeler, bölgesel kalkınmada somut hedefler gösterdiklerinden dolayı öncelikle bölgede belli bir motivasyon doğurmaktadırlar. Bölgenin bütün potansiyellerinin değerlendirmeye alındığı projelerde, bazen en zayıf görülen sektörün önem kazanması söz konusu olabilmektedir. Bu durum ise bölgedeki sektörlerin tamamında yoğun bir çabanın ortaya çıkmasına vesile olmaktadır. Adem-i merkezîyetçi bir yaklaşımla ele alınan projelerin sadece kent merkezlerini kapsamayıp, kırsal alanları ve kırsal nüfusu da içine alması hem bölge içinde, hem de ülke çapında nüfusun ve gelişmenin dengeli dağılımının sağlanmasında önemli bir etken olmaktadır.

### **Cazibe Merkezleri**

Cazibe Merkezleri Destekleme Programı, Türkiye'de planlama yaklaşımının değiştiğini gösteren yenilikçi bir yaklaşımı temsil etmektedir. Programın dayandığı "*Büyüme Kutupları Teorisi*" yeni bir yaklaşım değildir ancak; cazibe merkezleri Türkiye'deki planlama pratiği içinde ilk defa gündeme

gelen bir araçtır. Cazibe Merkezleri Destekleme Programı, Türkiye-AB ortak finansmanı ile yürütülen bölgesel kalkınma programlarının değerlendirme sonuçları göz önünde tutularak ve 1982 yılında yapılan “Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi Çalışması”na dayanılarak uygulanan ve bu çerçevede kaynak kullanımında coğrafi odaklanmayı gerçekleştirmeye yönelik bir programdır. Bu kapsamda, görece az gelişmiş bölgelerde göç eğilimlerini bölge içine yönlendirmede çekim merkezi ve kentsel büyüme kutbu işlevi görecek ve çevrelerine hizmet verme potansiyeli yüksek kentler cazibe merkezleri olarak belirlenmiştir. Bu programla esas olarak, görece az gelişmiş bölgelerdeki, gelişme potansiyeli yüksek kent merkezlerinde yapılacak müdahalelerle kalkınma ivmesinin yakalanması ve bu ivmenin çevre merkezlere de yayılarak iç göçün bölge içinde tutulması hedeflenmektedir. Gelişmekte olan bölgelerde belirlenen merkezler: Diyarbakır, Elazığ, Erzurum, Gaziantep, Kayseri, Konya, Malatya, Samsun, Sivas, Şanlıurfa, Trabzon ve Van şehirleridir (<http://www.kalkinma.gov.tr>).

Cazibe merkezleri politikası, ülke içinde belli birkaç kentin öne çıkmasına, diğer kent ve bölgelerin geri kalarak bölgeler arası dengesizliklerin oluşmasına karşı geliştirilmiş adem-i merkeziyetçi politikalardan biridir. Ancak büyüme kutupları teorisi bölgesel kalkınmayı belli merkezlerin liderliğinde gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır. Ülkede daha çok sayıda gelişmiş kentin oluşmasını sağlayabilmek amacıyla, her bölgede bir veya birkaç kentin öne çıkarılması ve bir çekim merkezine dönüştürülmesi için yoğun destek verilmesi suretiyle bölgesel kalkınmayı ve adem-i merkeziyetçi bir kentleşmeyi hedeflemektedir. Cazibe merkezleri zamanla göç veren bölgeler olmaktan kurtularak, göç alan ve yatırımlar için elverişli bölgelere dönüşmektedir. Bu sayede, ülke içinde nüfusun belli kentlerde toplanmasının ve dengesiz kentleşmenin önüne geçilebilmesi için önemli bir imkân ve avantaj sağlamaktadır.

## SONUÇ

Sanayileşme sürecinde hızla artan göçlerden ve hızlı kentleşmeden dolayı, bölgeler arası dengesizlikler oluşmuştur. Nüfus ve gelişmişlik, birkaç kent merkezinde toplanarak merkezi denebilecek bir kentleşme gerçekleşmiştir. Buna bazen, hızlı kentleşmenin doğal seyrine müdahale edilmemesi, bazen de birkaç kente olan yığılmanın ekonomik getirisine odaklanılarak yürütülen merkeziyetçi politikalar sebep olmuştur. Ancak, zaman içinde, birkaç kente yoğunlaşan ve yığılan kentleşmenin bölgelerarası dengesizliklere sebep olarak, pek çok sosyal problemlere yol açtığı anlaşılmıştır. Bunun üzerine, nüfusun ve

ülkenin kaynaklarının, bütün ülkeye dağıtılmasını, gelişme, kalkınma ve kentleşmenin yurt çapında yaygınlaştırılmasını amaçlayan adem-i merkeziyetçi politikalar gündeme gelmiştir. Bu süreçte, kentleri anormal nüfus birikimi ve dengesiz kentleşmeden kurtarmak için düşünülen bazı tedbirler ve uygulanan politikalar olmuştur. Bunlar öncelikle, kentlere göçleri durdurmak, uzun vadede kentlere göçenleri geri çevirmek amacıyla, köylerin ve küçük belediyelerin kalkınmasını sağlamak ve altyapı eksiklerini gidermek gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Bu köyler ve beldeler zamanla gelişerek, daha yaşanabilir yerleşimlere dönüşürlerse, belli kentlerde toplanan nüfusun bütün yurda dağılması ile adem-i merkeziyetçi bir kentleşme sağlanabilecektir. Adem-i merkeziyetçi politikalar, gelişmeyi bütün ülke çapına yayarak, dengesizlikleri giderdiği gibi, gelirlerin dengeli dağılımına, kamu hizmetlerinin yaygınlaştırılmasına ve sosyal adaletin sağlanmasına da vesile olmaktadır.

Türkiye’de, kırsal kalkınmanın ve kırsal altyapının desteklenmesi, köydekilerin köyde kalmalarını sağlamayı hatta uzun vadede kentlere göç edenlerin dönmelerini amaçlamıştır. Toplu konut politikalarıyla büyükşehirlerden 2000-3000 nüfuslu küçük şehirlere kadar, yerleşimlerin konut ihtiyacı karşılanmaya çalışılmaktadır. Kentler içinde bulunan bölgeler arasındaki dengesizlikleri gidermek için kent yenileme politikaları uygulanmaktadır. Oluşumları ve işleyişleri konusunda belli noktalarda eleştirilse de kalkınma ajansları da bölgelerin canlandırılması yönünde olumlu çalışmalar yapmaktadır. Bölgesel projeler, bölgesel kalkınmada somut hedefler göstererek önemli bir motivasyon sağlamaktadır. Cazibe merkezleri programı bölgesel kalkınmayı belli merkezlerin liderliğinde gerçekleştirmeyi amaçlayan bir uygulamadır. Son olarak vurgulanması gereken en önemli nokta, uygulama ile belli başarılar elde edilse de, bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi ve kentleşmenin yurt geneline yayılması yönünde belirgin kazanımlar getirmemiştir.

#### KAYNAKÇA

- Akiş, Elife (2011), “Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Kalkınma Yaklaşımındaki Gelişmeler ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Konferansları Dergisi*, Sayı: 44, 237-256, İstanbul.
- Bağlı, M. Selim (2009), "Kalkınma Ajansları", (Ed.: V. K. Bilgiç), *Değişik Yönleriyle Yerleşme*, 201-232, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Bulut, Yakup (2002), "Bölgesel Planlama ve Kalkınma Projesi Olarak GAP ve Yönetimi", (Ed.: B. Parlak & H. Özgür), *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, 253-284, Alfa Yayınları, İstanbul.

- Çukurçayır, M. Akif (2010), “Bölge Kalkınması ve Bölgesel Yönetişim”, (Ed.: M.A. Çukurçayır& H.T. Eroğlu & H.E. Uğuz), *Yönetişim, Kuram, Boyutlar, Uygulama*, 617-643, Çizgi Kitabevi, Konya.
- DPT (2000a), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*, Ankara.
- DPT (2000b), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)*, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- DPT (2006), *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)*, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara.
- Erkan, Rüstem (2010), *Kentleşme ve Sosyal Değişme* (3. Baskı), Bilimadamı Yayınları, Ankara.
- Eryılmaz, Bilal (1995), "Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 2, 89-92, TODAİE, Ankara.
- Genç, F. Neval (2008), "Türkiye'de Kentsel Dönüşüm: Mevzuat ve Uygulamaların Genel Görünümü", *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt: 15, Sayı: 1, 115-130, Manisa.
- Görmez, Kemal ve Eroğlu, H. Tuğba (2013), "Köycülükten Toplum Kalkınmasına, Köykentlerden Kalkınma Ajanslarına Yerel Kalkınma Serencamımız: Bir Zihniyet Analizi", (Ed.: M. Ökmen & G. Şeker, & F. Yaman), *Küreselleşme - Yerelleşme Sarmalında Kalkınma Ajansları - Yapılar, Sorunlar ve Çözüm Arayışları -*, 9-19, Orion Kitabevi, Ankara.
- Gül, Hüseyin ve Özgür, Hüseyin (2004), “Adem-i Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri”, (Ed.: M. Acar & H. Özgür), *Çağdaş Kamu Yönetimi II: Konular, Kuramlar, Kavramlar*, 161-204, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Hartavi, Muhammet (2009), "Kırsal Altyapı Politikaları, KÖYDES ve BELDES Projeleri", (Ed.: V. K. Bilgiç), *Değişik Yönleriyle Yerelleşme*, 233-249, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- İldırar, Mustafa (2004), *Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri* (1. Baskı), Nobel Yayıncılık, Ankara.
- Keleş, Ruşen (2010), *Kentleşme Politikası* (11. Baskı), İmge Kitabevi, Ankara.
- Ökmen, Mustafa (2005), “Küresel Sistem, Demokratikleşme – Yerelleşme Dinamikleri ve Yerel Demokrasi”, (Ed.: K. Görmez), *Küreselleşme ve Yerelleşme*, 21-66, Odak Yayınevi, Ankara.
- Övgün, Barış (2013), "Geleneksel Bölgecilikten Yeni Bölgeciliğe Bir Uygulama Aracı Olarak Kalkınma Ajansları", (Ed.: M. Ökmen & G. Şeker, & F. Yaman), *Küreselleşme - Yerelleşme Sarmalında Kalkınma Ajansları - Yapılar, Sorunlar ve Çözüm Arayışları*, 43-61, Orion Kitabevi, Ankara.
- Parlak, Bekir (2011), *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, MKM Yayıncılık, Bursa.
- Tekeli, İlhan (2008), *Türkiye’de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölgesel Planlama Yazıları*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.
- Yetgin, Feyzullah (2007), “Avrupa Birliği ve Türkiye Konut Politikaları Üzerine Bir İnceleme”, *Marmara Üniversitesi, İİBF Dergisi*, Cilt: 23, Sayı: 2, İstanbul.
- <http://www.kalkinma.gov.tr/DocObjects/Download/10424/Tan%C4%B1m.pdf>, 27.05.2013.