

BÖLGESEL DENGESİZLİKLERİ GİDERMEDE PLAN VE PROJELER

Arş.Gör. Alaattin Kızıltan (*)

GİRİŞ

Konumuz bölgesel dengesizlikleri gidermede bölgesel plan ve projelerdir. Bu çalışmanın amacı, son yıllarda ülkemizde gittikçe önem arz eden bölgesel dengesizlikleri gidermeye yönelik politikalar da göz önüne alınarak, bölgesel kalkınmada kullanılan politika aracı olarak bölgesel planlamanın içeriğini ortaya koymak ve bunun bölgesel dengesizlikleri gidermede kullanılabilirliği ve başarı şansını teorik çerçevede belirlemektir. Konu ülkemiz açısından oldukça eski olmasına rağmen, çeşitli dönemlerde hazırlanan ön planların uygulama imkanının olmadığını görmekteyiz. Ancak son yıllarda ülkemizde bölgesel dengesizlik sorununun büyümesi konuyu yeniden gündeme getirmiştir. Dolayısıyla bu konudaki teorik bilgilerin az da olsa gözden geçirilmesi gerekmektedir. Ancak Türkiye'de bölgesel planlamaya geçişle ilgili tartışmaların bilimsel temellere oturtulması ve bu konudaki teorik bilgilerin ülkemiz için uygulanabilirliğinin ortaya konması konusundaki boşluk halen devam etmektedir.

I. PLANLAMA

1. Plan ve Planlama

Plan geniş anlamda tutulacak yol, davranış biçimi demektir⁽¹⁾. Planın belirgin yönü geleceğe uzanan tasarlamayı ana çizgileri ile kavrayan bir model olmasıdır⁽²⁾. Plan, gelecekte mümkün olabilen eylem biçimlerinin araştırmak ve bunlar arasından kuruluşun amacına en uygun olanını çeşitli değerlendirme ve karşılaştırma yöntemlerini kullanarak saptamak ya da seçmektir⁽³⁾. Planlama kavramının ise literatürde oldukça karmaşık ve çok yönlü olduğu görülmektedir. Etimolojiye göre kavramın kaynağı latin diline dayanmakta ve " planus " - düz, yassı - ve " planum " - düzlem - kelimelerinden türetilmiştir. Zamanla değişen

(*) Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümü.

(1) Mehmet Oluç, İşletme-Organizasyonu ve Yönetimi, Cilt 1, Sermet Matbaası, İstanbul, 1963, s.322'den Faruk Tarkan, Kapital Bütçesi ve Türkiye'deki Uygulamaları, İ.T.İ.A Yayını, NO:33, Ankara, 1975, s.99

(2) Tarkan, a.g.e., s.99

(3) Ekonomi Ansiklopedisi, Paymaş Yayınları, İstanbul, 1984, s. 1103

anlamıyla kavramın içeriğinde arızasız, eksiksiz çalışan (reibungslos) ve ilk bakışta her şeyiyle kendini gösteren (übersehbar, überschaubar) gibi anlamlar saklı. Planlama güncel anlamda " müstakbel bir olayı fikri olarak önceden icra etmek " olarak algılanmakta ve bu müstakbel olayda planlamanın belirginlik, kapsam ve zaman boyutunun farklı olabileceği belirtilmektedir⁽⁴⁾. Yine planlama genellikle geleceğe ilişkin bir dizi karar alma süreci olarak da tanımlanmaktadır. En geniş kapsamı ile planlama, amaçları gerçekleştirmek için yollar arama, geliştirme, değerlendirme ve en uygununu seçme sürecidir⁽⁵⁾.

İktisadi plan ise ülke imkanlarını göz önünde bulundurmak suretiyle belirli bir zaman içinde topyekün iktisadi faaliyetlerin erişebileceği en yüksek miktarları belirlemek ve bu hedefleri gerçekleştirmek üzere gerekli önlemleri ve uygulamayı öngörür⁽⁶⁾.

Bir başka tanıma göre ise tüm ekonominin ve/veya kısımlarının kalkınma faaliyetlerindeki rollerini iyi bir şekilde ortaya çıkararak, bunların kendi aralarında ve bütün ekonomide yönlendirilmesi hazırlıkları ile plan ilkelerinin uygulanabilmesi için direkt ve endirkt olarak yapılan teklifleri bir arada toplamaktır⁽⁷⁾.

Bu tanımlarda ortak unsur gelecekle ilgili zaman faktörüdür. Plan gelecekte belirlenen bir amaca ulaşmak için sınırlı kaynakların etkin kullanımına hangi harcamaların nerelere yapılmasıyla ulaşılabileceğini belirleyen bir bütünlük gösterir. Ayrıca iktisadi kalkınmada özellikle kamu sektörü için bir emredicilik içerir.

Bu durumda plan ekonominin gelecekte belli bir dönemde hangi iktisadi ve sosyal politikalara göre yönetileceğini açıklayan bir hükümet dökümanı olmaktadır.

Buna göre farklı anlamlar içeren tanımların üzerinde durdukları ortak hususlar şunlardır⁽⁸⁾;

- amaçların formüle edilmesi
- tedbirlerin, araçların ve yöntemlerin belirlenmesi
- seçilmiş kararlar
- seçilmiş alternatiflerin rasyonel bir şekilde gerçekleştirilmesi için emredicilik
- amaçlara ulaşıp ulaşmamanın kontrolü

(4) Artur Woll, Wirtschaftslexikon, 6., überarbeitete und erweiterte Auflage, R. Oldenbourg Verlag, München, 1992, s. 548

(5) Halil Sarıaslan, Yatırım Bütçelerinin Hazırlanması ve Değerlendirilmesi, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 1990, ss.4-5

(6) Mükerrrem Hiç, İktisaden Az Gelişmiş Memleketlerde Yatırımların Planlanması, A.Ü.İşletme Fakültesi Yayınları, NO:11, Erzurum, 1971, s.21

(7) Ercan Dülgeroğlu, Kalkınma Ekonomisi, U.Ü.Güçlendirme Vakfı Yayını, NO:14, Bursa, 1988, s.140

(8) Woll, a.g.e., s.549

2. Planlama Çeşitleri

Planlama mekansal bakımdan, vade bakımından ve kapsam büyüklüğüne göre sınıflandırılabilir. Ayrıca kullandığı değişkenlere göre de bir sınıflandırma yapılmaktadır. Değişkenlere göre planlarda-ki bu çok genel bir sınıflandırmadır- makro ve mikro plan ayırımı yapılır. Bu sınıflandırmada mekansal içerikli planlar; ilkel, bölgesel, su havuzları, metropoliten planlar (bunlar aynı zamanda makro planlardır), şehir planları, kırsal planlar, mahalle üniteleri planları ve tek bir ünite planı (bina v.s.) (bunlar da aynı zamanda mikro planlardır) olarak kabul edilmektedir.

Vade bakımından ise kısa vadeli (1-2 Yıllık programlar gibi), orta vadeli (5-7 Yıllık kalkınma planları gibi) ve uzun vadeli (15-20 Yıllık perspektif plan veya politikalar gibi) olabilir.

Kapsam bakımından sınıflandırmada ise ulusal (genel), sektörel veya bölgesel planlar söz konusudur⁽⁹⁾.

3. Planlama Metodları

Orta ve uzun vadeli milli planların hazırlanmasında iki yaklaşım vardır; aşamasız (tek aşamalı) planlama ve aşamalı (çok aşamalı) planlamadır.

Aşamasız planlamada ekonominin bütün nitelikleri aynı ve tek tahlil çerçevesinde ele alınır. Belirlenen bütün makro ekonomik büyüklükler ve bunların sınırları, kullanılacak araçlar ve bunlar arasındaki ilişkiler bir arada incelenir. Böyle bir inceleme ekonomide mevcut ve oluşturulabilecek tüm kaynakların alternatif kullanım yerlerini ve bunların teker teker kalkınma amaçlarına katkılarını bir arada görme imkanı vermesine rağmen, oldukça karmaşık bir yapıya sahiptir.

Aşamalı planlamada ise üç aşamadan bahsedilir.

1-Makro aşama: Bu safhada toplam yatırım miktarı gibi bazı makro büyüklükler belirlenir. Ekonomideki tasarruf oranı ve üretim seviyesi geçici olarak tesbit edilir. Bu aşamada kalkınma hızı ve buna bağlı olarak sermaye-hasilat katsayısı ile hedef alınan kalkınma hızını gerçekleştirmek için yapılması gereken toplam yatırım tutarı belirlenir. Ayrıca ihracat, ithalat ve diğer ödemeler dengesi kalemlerinin projeksiyonları ve kamu kesimi için tüketim ve finansman konuları bu aşamada ele alınır. Bu şekilde bir makro plan elde edilir.

Makro planlama, planlamanın en çok bütünleşme özelliği taşıyan bir şekli olmaktadır. Bu tür planlamada ekonomi bir bütün kabul edilir. Elde edilen plan aynı zamanda milli bir plan olur ve genellikle 5 yıllık süreye göre hazırlanır.

(9) Bkz. İlhan Tekeli, Planlama ve Ülkesel Fizik Planlama Üzerine, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, NO:17, Ankara, 1971, ss.21-23 ve Ahmet Kılıçbay, İktisadi Planlama, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, NO:477, İstanbul, 1981, s.79

2-Sektör analizleri aşaması: Bu aşamada ekonomi çeşitli sektörlerle ayrılır, daha sonra her sektörde üretilecek malların miktarları belirlenir ve üretim hedeflerini gerçekleştirmek üzere her sektörde ne kadar yatırım yapılacağı hesaplanır. Bu hesaplamalarda doğrusal programlama veya input-output analizleri kullanılır. Bu şekilde sektör ana planları elde edilir. Bunlar da genellikle 5 yıllık olarak hazırlanurlar. Burada temel amaç yatırımları ekonominin çeşitli sektörleri arasında etkili ve uyumlu bir şekilde dağıtarak arzulanan sektörel üretim düzeyine ulaşmaktır.

3-Mikro aşama : Bu aşamada , ilk iki ana plan çerçevesinde ortaya çıkan ana yatırım projelerinin değerlendirilmesi yapılır. Diğer bir deyişle bu aşama proje seçimi aşamasıdır. Bu bağlamda hangi yatırımlara öncelik tanınacağı ve değerlendirmede kriterin ne olacağı belirlenir⁽¹⁰⁾.

4.Planın Kapsamı

Planın kapsamını siyasi tercihler belirler. Planlar sadece ne kadar yatırım yapılacağını, yatırımların hangi alanlara yöneleceğini, bunları sağlamak için maliye,para-kredi ve dış ticaret politikaları gibi yalnız ekonomik konuları kapsamına alır, bunun yanında eğitim, şehirleşme, kamu yönetimi gibi iktisadi kalkınmaya etki eden sosyal konuları da ihiva edebilir⁽¹¹⁾.

Diğer taraftan bir toplumu ya da bir işletmeyi idare eden yöneticilerin, yönetim hiyerarşisi içinde aldıkları yere göre planların kapsamı ve detayı değişiklik gösterir. Benimsen politikalar doğrultusunda geliştirilen planlar, üst yönetim kademelerinde genellikle ana hedefler belirleyen, çok az faaliyet detayına giren ve planın temel amaçlarını belirleyen uzun dönemli bir nitelik gösterir. Bu tür planlar kamu yönetiminde 'masur plan' ve işletme yönetiminde 'stratejik plan' olarak adlandırılır. Stratejik planlara dayalı olarak orta kademe yönetimi tarafından geliştirilen planlarda amaçlar daha belirgin ve yerine getirilmesi gerekli faaliyetler daha açık ifade edilirler. Orta dönemli olan bu planlar 'taktik planlar' olarak bilinirler⁽¹²⁾.

II. PROGRAM, PROJE VE DEMET PROJELER

1.Program

Plan bazı sahalarda veya sektörlerde veyahut da ekonominin tümünde hesaplamalar sonunda yukarıdan gelerek ulaşılan bir şeydir⁽¹³⁾. Bütün planlar

(10) Bahattin Balçık, Yatırım Projelerinin Hazırlanması ve Değerlendirilmesi, A.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, (teksir) Erzurum, 1985 s.4 , Dülgeroğlu, a.g.e., ss.140-144 , Erden Öney, İktisadi Planlama, 5. baskı, savaş Yayınları, Ankara, 1987, ss.53-56

(11) MPM, Proje İdaresi Semineri, MPM Yayını, NO:65, Ankara, ?, s.14

(12) Sarıaslan, a.g.e., s.7

(13) Tekeli, a.g.e., s.22

içerisinde yıllık planlar (yıllık programlar) hükümet bütçelerinde görüldüğü şekilde en ayrıntılı ve en açık olanlardır. Yıllık planlar kanun kuvvetine sahiptir⁽¹⁴⁾. Yıllık programlar öngörülen hedeflerin yıllara düşen büyüklüklerinde meydana gelecek sapmaları giderecek tedbirleri kapsayan bir anlayışla hazırlanır⁽¹⁵⁾ ve bu, uygulama-izleme ve kontrol yönünden gereklidir⁽¹⁶⁾.

Program belirli bir coğrafi mekandaki ve belirli bir zaman aralığındaki koordine edilmiş projeler cümlesi⁽¹⁷⁾ olarak da görülmektedir. Oysa belirli bir coğrafi mekan tabiri daha çok fiziksel planlama veya bölgesel kalkınma programını da anımsatmaktadır. Zira bir planlama ülkenin çeşitli bölgelerini dikkate alarak bir "alan kullanımı" kavramına da sahiptir ve böyle bir planlamaya fiziksel planlama denilmektedir⁽¹⁸⁾. Ayrıca şu da belirtilmeli ki fiziksel planlama ülkesel boyutta da ele alınmaktadır⁽¹⁹⁾.

2.Proje

Milli gelirden artış sağlayan faktör temelde yatırımlardır. Yatırımlar ise müteşebbislerin veya kamu iktisadi teşebbüslerinin kurdukları tek tek işletmelerden meydana gelir. İşletmelerin kurulması için yapılan çalışmalara proje denilmektedir⁽²⁰⁾

Aslında proje kavramı da kullanım yerleri itibariyle oldukça değişiklik göstermektedir. Pratikte proje denilince akla bir konu etrafında düşüncenin yoğunlaşması , bir çözüm veya çıkış yolunun aranması çabası akla gelir⁽²¹⁾. Yine proje belirli bir amaca ulaşmak için belirli bir süre bir arada yapılması gereken, birbirine bağlı veya birbirleri ile ilişkili işlemler 'activities' sistemi olarak da tarif edilmektedir⁽²²⁾. Benzer bir tanıma göre proje, plan çerçevesinde belirli bir zaman döneminde belirli kaynaklarla diğerlerinden bağımsız olarak gerçekleştirilebilecek, birbirleri ile doğrudan ilişkili faaliyet kümesidir⁽²³⁾.

(14) J.Tinbergen ve Diğerleri, Ekonomik Kalkınma İçin Programlama Teknikleri (Çev.Baran Tuncer), Ankara Üniversitesi S.B.F. Yayınları, NO:194-176, Ankara, 1965, s.6

(15) Erdal Kabatepe, Proje-Planlama,DPT Yayını,NO:DPT-1483-İPD-394, Ankara, 1976.s.2

(16) Tarkan, a.g.e., s.99

(17) Tekeli , a.g.e., s.22

(18) Dülgeroğlu, a.g.e., s.140

(19) Tekeli , a.g.e., ss.90-91

(20) MPM, a.g.e., s.20

(21) Balçık, a.g.e., s.5

(22) R.L. Martino, Prje İdaresi ve Kontrolü-Tatbiki İşletme Planlaması (Çev.Cahit Yalçın, Bayındırlık Bakanlığı Karayolları Genel Müdürlüğü, Yayın NO:159, Ankara, 1967, s.11'den Özdemir Akmut, Proje Planlama ve Kontrol Yöntemleri, A.Ü.İşletme Fakültesi Yayınları, NO:57, Erzurum, 1976, s.24

(23) Sarıaslan, a.g.e., s.13

Planlı döneme gelinceye kadar Türkiye'de proje denilince, daha çok mimarların ve mühendislerin anladıkları 'avan-projeler' hatıra gelmiştir. Bugün yatırım projelerinin esas konularını ekonomik, teknik ve mali yönden yapılan etüdler teşkil eder. Zira ideal bir kalkınma planı, çok sayıda yatırım projeleri üzerinde yapılacak değerlendirme çalışmalarından sonra, iktisadi kalkınmaya en fazla katkıda bulunacak projelerin seçilmesi yoluyla yapılır⁽²⁴⁾. Bu bağlamda bir yatırım projesi bir plan çerçevesinde (tercihan) belli bir zaman döneminde belli kaynaklarla gerçekleştirilebilecek mal ve hizmet üretimine yönelik ve birbiri ile ilişkili bir faaliyetler kümesi, yani bir sabit sermaye yatırım önerisidir⁽²⁵⁾.

Şu halde bu tanımlardan anlaşıldığına göre proje de gelecekle ilgilidir ve yatırımların verimliliğini belirleyip en verimli yatırımları seçme sürecidir. Oysa bu sürecin sonunda elde edilen tek bir seçenek sözkonusudur. Çoğunlukla bu seçenek ilgili olduğu alanların adıyla proje olarak anılır. A projesi, B projesi gibi.

Diğer yandan proje bir bilgiler topluluğu olarak da görülmektedir. Nitekim bu açıdan bir proje mal veya hizmet şekline dönüşecek iktisadi kaynakların veya girdilerin bir üretim merkezine veya ünitesine tahsis edilmesindeki fayda ve mahsurların değerlendirilmesini mümkün kılan bilgiler topluluğu olarak olarak tanımlanıyor⁽²⁶⁾. Bu süreçte yapılacak etüdü seçimine yön verici biçimine 'ön-proje' veya 'fizibilite etüdü', uygulamaya yönelmiş geliştirilmiş şekline ise 'kesin-proje' deniliyor⁽²⁷⁾. Ancak bu kesin proje, yani projenin uygulama aşamasına gelmesi 'proje planlaması' olarak da düşünülüyor⁽²⁸⁾. Bu son kullanım yukarıda verilen tanımların ayrıştırılıp belirginleşmesi açısından kanatimizce de doğrudur. Bu durumda proje olarak bilinen kavram aslında proje planıdır. Buna rağmen literatürde daha çok proje kavramına yer verildiği için biz de aynı kavramı kullanıyoruz.

Buna göre proje, planlamada bir planın son halkası olarak görülmektedir. Diğer bir deyişle proje planın mikro örnekleri, adeta hücreleri olarak kabul edilmekte ve projenin planı oluşturduğu gibi planın da projelerin oluşmasına örnek olacak ana verileri sağladığı belirtilmektedir⁽²⁹⁾. Bu yönüyle planlama bir ileriye bakış işlemidir. Bu ilk aşama için de doğrudur. Yalnız ilk iki aşamada geçmişin verilerine göre ileriye bakış sözkonusudur. Projeler aşamasında ise, incelenen bizzat geleceğin alternatifleridir⁽³⁰⁾. Diğer bir anlatımla, proje düşüncesi ya yeni bir kuruluş sırasında

(24) MPM, a.g.e., ss.15-22

(25) Sarıaslan, a.g.e., s.13

(26) U.N., İktisadi Kalkınma Projeleri İçin El Kitabı (Çev.Lütfullah Tenker, İmdat Osmanoğlu), Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1967, s.15'ten Tarkan, a.g.e., s.102

(27) Tarkan, a.g.e., s.102

(28) Bkz. Sarıaslan, a.g.e., s.19

(29) Tarkan, a.g.e., s.99

(30) Balçık, a.g.e., s.5

veya var olan bir kuruluşun yaşantısı içinde doğabilir. Yeni kuruluşlar kapitalin verimli alanlara akma eğiliminden doğar. Yatırımcı alternatifleri incelemeye ya genel bir planın yol göstericiliğinden veya kaba piyasa belirtilerinden esinlenerek başlar⁽³¹⁾.

Diğer yandan plana, projelerin bir araya getirilmesiyle değil, genel hedeflerden ulaşıldığı da belirtilmektedir⁽³²⁾. Bu şekilde düşünüldüğünde uygun proje seçimi planın hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlayacaktır. Buna göre proje daha önceden de hatırlanacağı gibi belli bir aşamadan sonra plandan bağımsız hale gelmektedir. Plana bağımlılığı sadece ondan bazı bilgileri almasıyla sınırlı olmaktadır.

3. Demet Projeler

Genel bir kalkınma planı mevcutsa, bu plan birçok yatırım projelerinin ele alınmasını öngörebilir. Burada projelerin yatay ve dikey entegrasyona göre gerçekleştirilmesi sözkonusu olacaktır. Başka bir ifadeyle bazı yatırım projelerinin ele alınmasıyla ana proje ile ilgili yan projelerin gerçekleşmesi sözkonusu olabilir. Sözgelimi bir demir-çelik endüstrisinin tek başına kurulması mümkün değildir. Demir cevheri, kömür ve kireçtaşı üretimi için diğer yan projelerin de gerçekleşmesi gerekir⁽³³⁾. Buna örnek olarak bölgesel ve kırsal kalkınma projelerini de gösterebiliriz. Bu şekilde hazırlanacak bir projeler demeti kaynaklar açısından uygun görülen bir bölgeye tatbik edilir. Bu durumda da yine ilgili yan projelerin uygun seçimi bölgedeki kaynakların en verimli kullanımını sağlayacaktır.

Bugüne kadar yapılan gözlemler, sanayi yatırımlarının sosyal yatırımlarla bütünleşmediği yerde, şehirleşme yerine düzensiz yığılmaların meydana geldiğini göstermektedir. Bu durumda sanayi yatırımlarına paralel bir çok önemli sosyo-ekonomik ve fiziki problemler doğmaktadır. Demet proje 5 yıldan 20 yıla kadar bir süreyi kapsayan, ana sanayinin etkinliğini artırmak, ekonomik gelişmeye paralel geniş sosyal ve fiziksel problemlere entegre çözümler getirmek, daha gerçekçi kaynak dağılımını sağlamak amacıyla hazırlanan, ana sanayiye ilişkin ilgili sanayileri ve projeksiyonlar için nüfus artışını temel alan bir yatırım önerileri paketidir. Tüm mümkün olan sosyo-ekonomik ve fiziksel gelişmeleri ve arazi kullanım paterni ve şehirleşmedeki değişiklikleri kapsayan demet projeler, kaynak dağılımında ve entegre uygulama programlarını ve koordinasyon açısından ilgili kamu sektörü kurumlarının görev tanımını önerdiği için yatırım uygulamasında çok etkili araçlardır⁽³⁴⁾.

Demet proje hazırlamada uygulanan yöntemde şu aşamalar vardır⁽³⁵⁾.

(31) Tarkan, a.g.e., s.100

(32) Tekeli, a.g.e., s.22

(33) Balçık, a.g.e., s.9

(34) Kabatepe, a.g.e., s.36

(35) Kabatepe, a.g.e., ss.37-39

1-Ana sanayi ve ilgili sanayilerin tanımı

2-İşgücü ve nüfus tahminleri

3-Fizisel planlama

4-Beledi altyapı

5-Sağlık

6-Eğitim

7-Konut

8-Genelleme

-önerilen sanayi, sosyal ve fiziksel yatırımların entegrasyonunu gösteren tablonun hazırlanması

-5-20 yıllık süreyi kapsayan genel uygulama programının hazırlanması

-sorumlu kuruluşları ve görev tanımlarını veren genel koordinasyon programının hazırlanması

-genel fiziksel planlama önerilerinin hazırlanması

Buna göre demet projeler sadece bir ana sanayi yatırımına ve onun gereği yatırımlara tahsis edilecek kaynakları göstermekle kalmayacak, bu proje yararına diğer sektör yatırımlarında gerekli kısıtlamayı belirleyerek, gereğinde o sektörlerde uygulanmasından vazgeçilecek projeler olacağını işaret ederek, tercihlerin belirlenmesini zorlayacaktır⁽³⁶⁾.

III. BÖLGESEL PLANLAMA

Giriş

İkinci dünya savaşı dünya devletlerinin belirli kutuplara ayrılması ve savaş sonrası yıkılan devletlerin yeniden imarı için kalkınma çabalarının artırılması sonucunu doğurmuştur. Diğer yandan bir çok sömürgeci bağımsızlıklarını kazandıkları görülmüştür. Bu yeni devletler de önceden bağlı oldukları devletleri iktisadi açıdan yakalama gereğini duymaya başlamışlardır. Bu olgu gelişmiş, gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkeler şeklinde, dünya devletleri arasında bir gelişme sınıflandırmasına yolaçmıştır. Bu arada bir çok ülke piyasa ekonomisi veya merkezi planlama tercihini yapmıştır. Merkezi planlamada bütün ekonomik kaide ve hedefler siyasi olarak belirlenirken, piyasa ekonomisini seçen devletler iktisadi kalkınmaya giderken serbest rekabet ortamında devlete yol göstericilik görevi vererek ekonomik kaynaklarını harekete geçirip kalkınmaya çalışmışlardır. Günümüzde ise hemen hemen bütün devletler serbest piyasa mekanizmasına dayalı iktisadi kalkınma politikaları gütmeye çalışmaktadırlar.

(36) Kabatepe, a.g.e., s.43

Bu kalkınma çabaları bazı ülkelerin zamanla kendi içlerinde gelişmiş-geri kalmış bölgeler sorununu ortaya çıkarmıştır. Bu soruna günümüzde gelişmiş ülkelerden ziyade gelişmekte olan ülkelerde rastlanmaktadır. Bu durumda bazı devletler iktisat politikalarına bölgesel kalkınmayı da dahil etmek durumunda kalmışlardır. İşte bu gibi devletlerde bölgesel kalkınmanın sağlanması için bölgesel plan ve projelerin geliştirilmesi gündeme gelmiştir. Çeşitli ülkelerde bölgesel kalkınmaya farklı boyutlarda yaklaşmıştır. Aşağıda daha önce plan ve projeyi gördükten sonra bölgesel planlama üzerinde durulacaktır .

I.Bölge Kavramı

Bölgesel planlamada geçen bölge kavramı değişik şekillerde anlaşılmaktadır. Bölge, şehirden büyük fakat ülke topraklarının bütününden küçük olan ve kendine özgü ekonomik, sosyal ve kültürel özellikler taşıyan ülke parçasıdır⁽³⁷⁾. H.Perloftan alındığı anlaşılan bu tanımı Keleş ve Zaim de kullanmıştır⁽³⁸⁾. Diğer yandan ülke düzeyinde bölge tanımlanabileceği gibi bir kara parçası (kıta) ya da dünya düzeyinde de bölge olabilir. Kuşkusuz bir bölge içinde de bölgeler, daha doğrusu yöreler bulunabilir⁽³⁹⁾.

Makro ekonomik açıdan ise bölgeler homojen, polarize ve plan bölgeler şeklinde alt başlıklar altında incelenmektedir.

Homojen bölge, ölçütleri bir veya birden çok kritere göre aynı olan ve birbirini izleyen kesimlerin (alanların) oluşturduğu bir bütündür. Ancak özelliklerindeki benzerlikler seçilen kriterlere göre değişebilir⁽⁴⁰⁾. Homojen bölgelerin (faktör donatımları birbirine benzeyen yerler) belirli bir göstergeye dayandığı da belirtilmektedir⁽⁴¹⁾. Pratikte (homojen bölgeleri oluşturan) alanları sınırlamak için çeşitli ölçüler uygulandığı görülmektedir ki bunlar arasında en önemlilerinden endüstrileşme derecesi, okur-yazar oranı, birey başına düşen ulusal gelir v.b. olduğu söylenebilir⁽⁴²⁾.

(37) Ali Yılmaz Gündüz, Türkiye'de Bölgesel Dengesizlikleri Gidermeye Yönelik Politikalar, Banka ve Ekonomik Yorumlar, sayı:6, Haziran 1990, ss.41-47

(38) Ruşen Keleş, Şehir ve Bölge Planlaması Bakımından Şehirleşme Hareketleri, A.Ü.SBF Yayınları, NO: 122-104, Ankara, 1961, s.196 ve Sabahaddin Zaim, Bölge ve Şehir Planlaması Yönünden İstanbul Sanayi Bölgeleri, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, NO: 384, İstanbul, 1971, s.41

(39) Yalçın Tuncer, Bölgelerarası Benzeşme ve Türkiye:1963-1973,ODTÜ, Ankara, 1978,s.10

(40) Gündüz, a.g.m.,s.41

(41) Turcer, a.g.e. s.26

(42) J.R.Boudeville; " Les Espaces Economique Encyclopedie die Française, tom IX, ' L'Univers économique et social ' drige par F.PERROUX, Paris, 1960, ss.9-70-14'ten Zeynel Dinler, Bölgesel İktisat,İ.T.İ.A. Yayını, NO:32- Bursa, 1978, ss.90-91

Bu bölgesel planlama çalışmaları çeşitli ülkelerde farklı şekilleri ile görülmektedir. Birinci maddeye Tenisi Vadisi Administrasiyonu (A.B.D.'de), ikinciye Porto Rico'daki, üçüncüye İsrail'deki ve dördüncüye de İtalya'daki bölgesel planlama çalışmaları örnek gösterilebilir⁽⁵³⁾. Bu planların hazırlanış itibarıyla ortak özelliği plana dahil edilen değişkenler arasında çeşitli dengelerin varlığı ve planın uygulandığı bölgenin fotoğrafının önceden çizilebilmesidir. Diğer bir deyişle bu planlar, planın uygulanmaya konması ile oluşacak çeşitli sorunların çözümünü plan kapsamına dahil eder ve bu sorunların çözümüne göre değişkenler belirler.

Ancak yine de bölge planlamasının son yıllardaki tatbikatının, bir bölgenin fiziki, iktisadi ve içtimai kaynaklarının ve özelliklerinin azami verimi elde edecek şekilde şumullu, dengeli ve uzun süreli geliştirilmesi şeklinde görüldüğü belirtilmektedir⁽⁵⁴⁾. Bu tatbikatın yukarıda verilen bölge planlaması anlamlarının hangisine girdiği açık olarak belirtilmemekle beraber, daha çok dördüncü manayı taşıdığı söylenebilir. Zira aynı iddiada bulunan Keleş konuya, iktisaden az gelişmiş ülkelerin hemen hemen hepsinde ekonomik bünyenin ikili (dual) mahiyet arz etmesi , yani bölgesel dengesizliklerin açık ve belirli olması bölge planlamasının bu yöndeki gelişimini teşvik etmesi ve kuvvetlendirmesi şeklinde devam etmektedir⁽⁵⁵⁾. Köymen ise bölgesel planlamaya daha çok birinci maddede belirtildiği şekli ile bakmaktadır⁽⁵⁶⁾. Kanaatimizce bölgesel planlamaya ülkemizin de durum dikkate alınrsa, bölgesel dengesizlikleri gidermeye yönelik bir politika aracı olarak bakmak gerekecektir. Ancak ileride bahsedileceği üzere bu anlayışla hazırlanacak bölgesel planlamanın aşamaları dikkate alınrsa, ilk üç bölgesel planlama anlayışının dördüncüyü yapabilmek için zorunlu olduğu ortaya çıkacaktır. Zira (dördüncü maddede belirtilen anlamda kalmak şartıyla) bölgesel ayrıştırma ile ortaya çıkan beklenti, bölgelerin görelî (karşılaştırmalı üstünlüklerini) her türlü doğal ve yapay kaynakların kazandırdığı nitelikleri gözeterek, bölgelerin gelişme eğilimlerini ulusal düzeydeki hedefler çerçevesinde ve aralarında farklılıkları azaltan bir şekilde yönlendirmek olmaktadır⁽⁵⁷⁾. Tabii bu beklenti ulusal plana entegre edilen bölgesel planlar için geçerlidir (Fransa'daki gibi). Bu durumda bölgesel planlarda bir yönlendiricilik ve özendirme sözkonusu olmaktadır. Oysa bölgesel dengesizliği gidermeye yarayacak bir bölgesel planın görevini yerine getirebilmesi için, diğer bir deyişle evvelce bağımsız olan her davranışı bir çerçeve içine yerleştirerek bir düzene sokmak zorunluluğunda bulunan her planlama kavramı gibi bölge planlama da bu

(53) Bkz.Nusret Köymen, Bölge Plancılığı, İstanbul,1948, ss.39-50 , Zaim, a.g.e., ss.44-48 ve Keleş, a.g.e., ss.203-211

(54) Keleş, a.g.e., s.198

(55) Keleş, a.g.e., s.198

(56) Köymen, a.g.e., ss.20-27

(57) Ayda Eraydın, Türkiye'de Ulusal Kalkınma Planlarının Bölgesel Ayrıştırılmasına Yönelik Bir Yaklaşım, Anadolu Üniversitesi. İ.İ.B.F. Yayınları, NO:12- Eskişehir, 1983, s.9

görevi yerine getirirken sınırlayıcı olmak zorunda bulunmaktadır⁽⁵⁸⁾. Burada bu iki yaklaşım çelişir gibi gözükmesine rağmen bütünleştirilebilir. Çünkü bölgelerarası ölçekte oluşturulan bir planlama kademesinin ana amacı sosyo-ekonomik yapının kendi gelişim doğrultusunda gerçekleşemeyecek veya çok uzun zaman süresi içinde ulaşılabilecek bir mekansal dengeyi gerçekleştirmek için gelişmenin yönlendirilmesi olarak tanımlanmaktadır⁽⁵⁹⁾.

Su halde tıpkı ülkelerarasında olduğu gibi, bölgeler arasında da gelişmişlik farkını azaltmak ve geri kalmış bölgelere yeni endüstriler kazandırmak için karşılaştırmalı üstünlük potansiveli olan sektörler seçilir. bu sektörler belli bir aşamaya kadar desteklenir. Bu aşamada devlet sektörü açısından bir zorlayıcılık vardır. Ancak zamanla karşılaştırmalı üstünlük kazanan bu sektörler daha sonra serbest piyasa mekanizmasına terk edilir. Bu aşamada ise özel sektör bölgeye gelmeye başlar. Bu da mekanizmanın ikinci boyutu olan yönlendiricilik unsurunu oluşturur.

Bugün iktisadi kalkınma sınıai gelişmi ile beraber yürüdüğü için, sınıai yatırımların bölgelerarası dağılımında bölge planlaması hayati önem arzeder. Yatırımların bölgelerarası dağılımının rasyonel bir şekilde tahlil edilebilmesi için bölgelerin imkanlarını ortaya koyacak bölge planları şart olmaktadır. Bu etüdler tabii şartlar bakımından birlik gösteren çeşitli bölgelerin haiz bulunduğu imkanların dökümünü gösterir. Bundan sonra da her bölgede ileride yerleşmesi beklenen yatırımlar grubuna uygun bir sosyal sabit sermaye yatırımının yapılması icap eder⁽⁶⁰⁾. Ancak bu yatırımların yapılmasıyla özel girişimcilerin geri kalmış bölgelere yatırım yapmaya teşvik edilemeyeceği de belirtilmektedir⁽⁶¹⁾. Bu durumda yatırım riskini en aza indirmek için diğer teşvik araçlarının da uygulanmaya konması gerekmektedir. Anlaşılacağı üzere bütün bunlar bölgesel dengesizliği gidermede başlangıçta önemli bir kaynak ihtiyacı doğuracağını göstermektedir.

3.Bölgesel Planlamanın Konusu ve Amacı

Bölgesel planlamanın konusu bölgesel planlamanın algılanma biçimine göre değişmektedir. Dolayısıyla uygulama şekline ve gayesine göre değişiklik arz etmektedir. Genel olarak nehir vadileri, şehirler, sınıai ve zirai yerleşmeler bölge planlamasının konusuna girerler⁽⁶²⁾. Bazı yazarlar bölge planlamasının konusunu ikili ekonominin özelliklerini ortadan kaldırmak, eşit olmayan şehirleşmiş

(58)Enver Ergun, Bölge Planlama, İmar ve iskan Bakanlığı Yayınları Komisyon Raporları, NO: 5, 7,1962, s.7

(59) Eraydın, a.g.e., s.26

(60) Zaim, a.g.e., ss.22-24

(61) Vincenz Timmermann, Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, GdSW 30,Göttingen, 1982, ss.189-190

(62) Zaim, a.g.e., s.43

sektörlerle şehirleşmemiş sektörleri mübadele ekonomisinin karşılıklı etkilerde bulunan tipik sistemini bahis konusu ülke sathına yayacak şekilde birleştirmek şeklinde ifade etmişlerdir. Bu itibarla bölge planlamasının amacının dengeli bölge kalkınması olduğu ileri sürülmektedir⁽⁶³⁾.

Diğer taraftan konuya sanayileşmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkelerde farklı yaklaşıldığı da görülmektedir. Bölgesel planlamanın amacının sanayileşmiş ülkelerde daha ziyade bölgelerarası gelir dağılımı eşitsizliğini hafifletmek, fazla şişmiş sanayi bölgelerinin yol açtığı firma dışı zararları ve kaynak israfını azaltmak amaçlarına yöneldiği, gelişmekte olan ülkelerde ise daha çok kalkınmanın başlatılıp yayılacağı stratejik noktaların tesbiti ve bu noktalarda stratejik hükümet yatırımlarının yapılması etrafında toplandığı belirtilmektedir⁽⁶⁴⁾. Ayrıca ister büyük şehir bölgelerinin, ister bir bölgenin tabii kaynaklarının planlanması anlamında olsun bölge planlamasının şehirleşmenin toplumsal ve iktisadi etkilerine yabancı kalamayacağı yolundaki kanaat kuvvetlenmektedir⁽⁶⁵⁾.

Öte yandan iktisaden az gelişmiş ülkelerin fiziki ve toplumsal gelişme problemlerinin, o ülkelerin iktisadi kalkınma problemleri ile birlikte mütaala edilmesi, nüfusun ve şehirlerin dağılımının, toplumsal ve iktisadi gelişmeye en müsbet etkide bulunacak şekilde kontrolunda şehir ve bölge planlaması disiplininin meşgul olduğu konulardan biri haline geldiği görülmüştür⁽⁶⁶⁾. Ancak şehir planlaması ile bölge planlaması birbirini tamamlar nitelikte olmakla birlikte bir amaç farklılığı olarak "şehir planlamasının daha çok mekandan faydalanmanın planlanması ve kontrolü suretiyle şehrin muhafazası" amacını güttüğü ileri sürülmüştür⁽⁶⁷⁾.

4. Bölgesel Planlamanın Hedefleri

İster gelişmiş, ister günümüzün gelişmekte olan ülkelerinin bir sorunu olsun bölgesel planlama ile ülkedeki ikili yapının ortadan kaldırılması yanında, gelişmenin doğal bir sonucu olarak bölgesel yığılmanın önüne geçilerek dengeli bir gelişmenin baştan sağlanması hedeflenebilir.

İktisadi planlamanın uygulandığı ülkelerde bir bölgeye yatırımda öncelik tanınması, çok defa buradaki bir veya birkaç sektör çalışmasının canlılığından veya enfastrüktür yeterliliği dolayısıyla bölgenin üretkenlik gözükmesinden ileri gelmektedir. Halbuki bu yatırımlar sonucu yükseltülen şahıs başına gelir, çevredeki bölgelerden bu bölgeye artan üretimin karşılayabileceğinden daha fazla nüfusun gelişi

(63) J. Friedmann, Regional Planning: A Problem in Spatial Integrations, PPRSA, Vol. 5, 1959, ss.167-168'den Keleş, a.g.e., s.198

(64) Zaim, a.g.e., s.44

(65) C. Bauer, Economic Development and Urban Living Conditions, 1966, s.12'den Keleş, a.g.e., s.43

(66) Keleş, a.g.e., s.43

(67) Keleş, a.g.e., s.200

ile kısa zamanda düşmektedir. Nüfus ve sermayenin bölgeler arasında tercih yapmasına yol açan nedenler üzerinde etki etmekse, bölgelerarası yaşayış ve enfastrüktür farkların kaldırmakla, sektörler arasında geçim seviyesi eşitliği sağlamakla ve köyü şehir imkanlarına yaklaşımakla mümkün görülmektedir⁽⁶⁸⁾.

Diğer yandan ampirik tecrübelerle göre altyapı yatırımları geri kalmış bölgelere göç yığınaına yol açmamakta ve bu bölgelere yapılan gelir transferi ile çalışanlar zamanla başka bölgelere akmaktadır. Nitekim Güney İtalya'da devlet tarafından ulaştırma altyapısının kurulmasından sonra çalışabilir nüfusun büyük bir kısmı kuzeye ve komşu ülkelere göçmüştür. Zira özel sektör için altyapı yatırımları tamamlanmış olsa bile, geri kalmış bölgelere yatırım yapmak ne zaman risklidir ve bu altyapı yatırımları işletmeler için bir satış pazarı kurmamaktadır. Özel sektör ise genelde önceden kurulmuş piyasalara dönük yatırım yapmaktadır⁽⁶⁹⁾.

Bölge planlama nüfusun bulunduğu yerde veya kaynaklar bakımından bulunması gerektiği yerde, ileri bir yaşayışa kavuşturulabilmesi için sosyo-ekonomik ve idari imkanların bir bölge deseni içinde belirtilmesini hedef tutmaktadır. Böyle bir planlamada aranan, nüfusun ülke üzerinde geometrik eşitlikle dağılması değil, kaynakların sağladığı imkanlarla dengeli yerleşmesidir⁽⁷⁰⁾. Böyle bir hedefe varmada seçilecek alternatifler, ülkenin bölgesel planlamaya yaklaşımına göre değişir. Temelde kaynaklara göre nüfus dengesini kurmak bölgesel dengesizliği gidermenin doğal bir sonucu olacaktır. Bölgesel planlama şayet ulusal plan hedeflerini daha kolay gerçekleştirmek için kullanılacaksa, ulusal planda yer almayan fakat gelişmesi hedeflenen sektörlerin bölgesel dağılımı yapılmalıdır. Bunun için bölgelerin karşılıştırmalı üstünlükleri belirlenir ve bu şekilde hangi sektör hedefine en kolay şekilde ulaşacaksa o sektör plan bölgede kurulur.

Diğer yandan her bölge için hazırlanan bölge planları bu sektörel tahsisleri kendi bölgelerine çekmek için yarışacaklardır . Bu, milli kararları bölgelere taşıyan bir süreç değil, bölgesel imkanları merkeze taşıyan bir süreç olacaktır⁽⁷¹⁾. Bu tip bölge planlarında temel ekonomik sektörlerin bulunması önem kazanacaktır. Bölgede bağımlı sektörlerin bölge kaynakları ile gelişeceği kabul edilmek durumundadır. Bu halde bölge planlamasında temel ekonomik sektörlerin yatırım öncesi çalışmalarına önem verilmesi ve bunlar için bölgelerarası görel avantajlar çalışmaları yapılması gerekecektir⁽⁷²⁾.

Bu yaklaşım özellikle gelişmiş ülke toplumları için geçerlidir. Çünkü belli bölgelerde temel sektörlerin varlığı o bölgelerde gelişme için en azından bir sermaye birikiminin olduğunu gösterir.

(69) Timmermann, a.g.e., s.190

(70) Ergun, a.g.r., ss.6-7

(71) Tekeli , a.g.e., s.102

(72) Tekeli , a.g.e., s.145

Bundan dolayı gelişmiş ülkelerde kullanılan bölge planlama teknikleri , mevcut bir endüstriyel yapıdaki düzeltme problemlerine cevap arar, yapısal gelişme sorununu çözmez. Geri kalmış ülkelerde problemin yapısal oluşu uzun vadeli yerleşme poliükasına önem kazandırmaktadır. Bu genel çerçevenin tatbiki için küçük parçalara bölünmesi gerekir⁽⁷³⁾.

Bölgesel planlamanın da kısmen müdahaleci bir yaklaşımla bölgelerarası ekonomik gelişmişlik farklarını gidermek amacıyla hazırlanabileceğini belirtmiştik. Bu durumda milli plan hedefleri yerine bölgesel plan hedefleri ön plana çıkar. Böyle bir durumda gerektiğinde, milli plan hedeflerinden bir fedakarlık yapmak seçimi de gündeme gelebilir.

Böyle bir yaklaşımda bölgesel hedefler dışsal bir veridir ve bu durumda üç alternatif hedeften bahsedilir⁽⁷⁴⁾.

1-Beş yıllık planlama dönemi içinde bütün bölgelerde ülke düzeyinde olduğu kadar bir artış sağlamak

2-Perspektif plan dönemi (20 Yıl) içinde bütün bölgelerde kişi başına düşen geliri eşitleyecek artış oranlarına ulaşmak

3-Gelişmiş bölgelerdeki gelir artışını sabit tutarak az gelişmiş bölgelerdeki kişi başına düşen gelir düzeyini perspektif planlama dönemi sonunda gelişmiş bölgelere ulaştırmak.

Özellikle gelişmekte olan ülkeler için gelişmiş bölgelerdeki kişi başına gelir artışını sabit tutmak, bu ülkelerde etkin sermaye kullanımının önemi açısından bir çelişki doğurabilir. Zira dengesiz kalkınma teorisinde sınırlı sermaye ile kalkınabilmek için, dengesizlik zorunlu bir seçimidir. Ancak burada da yine sermayenin getirisini (veya tersi bir deyişle sermaye-hasıla katsayısını) iyi ve doğru hesaplamak gerekir. Şayet geri kalmış bölgelerde küçük bir sermaye aktarımı ile gelir önemli ölçüde artırılabilir veya ülkenin gelişmiş bölgelerinde sermayenin verimi azalan bir seyir izleme safhasına girmişse, böyle bir durumda geri kalmış bölgelere (gelişmiş bölgelerin gelişme hızlarından fedakarlık ederek) bir sermaye aktarımında bulunmak gerçekçi bir seçim olacaktır. Böylece bölgesel gelişme ülkesel plan hedeflerinin artırılmasını da mümkün kılacaktır.

Bölgelerarası planlama ölçeğindeki uygulamalarda kullanılacak araçlar kamu üretken ve altyapı yatırımları ve özel sektör yönlendirme araçlarıdır⁽⁷⁵⁾. Bu araçların seçimi de yine gelişmekte olan ülkeler için sermayenin etkin kullanımı açısından ayrı bir değerlendirme konusudur. Ancak bu araçların iyi seçilmesi bölgesel plan hedeflerine ulaşabilmek için önemli olmaktadır.

(73) Tekeli , a.g.e., s.148

(74) Eraydın, a.g.e., ss.42-43

(75) Eraydın, a.g.e., ss.27-28

5.Bölgesel Planların Hazırlanması

Kaynakların gelişmemiş bölgelere ya da belli büyüme noktalarına aktarılması bir plana göre yapılmak zorundadır. Milli seviyedeki iktisadi kalkınma planları genel olarak sermayeden faydalanmanın şekli hakkında esaslar ve ilkeler ihtiva etmekte, kalkınmanın nerede cereyan edeceği hususunu, yani mekan unsurunu ihmal etmektedir. Bu eksikliğin giderilmesi fiziki, iktisadi ve toplumsal planlamanın koordine edilmesi ile mümkün olacaktır. Bu yatay koordinasyondan ayrı olarak bir de dikey koordinasyona ihtiyaç duyulmaktadır. Bir başka deyişle kalkınma ile ilgili milli, merkezi karar ve politikaların mahallen uygulanmasını sağlamak üzere, milli planlama amaçlarının mahalli ihtiyaçlara intibak ettirilmesi gerekmektedir. Bölge planlaması soyut milli politika ile somut olan bölgesel başarı ve kazançlar arasında zorunlu bir köprü hizmeti görebilir⁽⁷⁶⁾.

Bölge planlamasının uygulanması bölge seviyesinde hazırlanacak nazım plan ve projeleri ile bu projelerin finansman imkanını ve kaynaklarını gösteren bölge yatırım bütçelerinin tanzimini gerekli kılar. Tabii kaynakların geliştirilmesi suretiyle bölgelerin iktisadi gelişmesini sağlamak, hazırlanacak nazım plan ve ana projelerin başlıca amacını teşkil eder. Bölge yatırım bütçeleri ise altyapı yatırımlarını bölge seviyesinde planlamanın vasıtası olur⁽⁷⁷⁾. Ancak bu aşamaya geçmeden önce, bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltıcı politika aracı olan bölgelerin saptanması için birbirini tamamlayan iki devrenin izlenmesi gerekir⁽⁷⁸⁾.

Birinci devrede durumu açıklayıcı tabloların hazırlanabilmesi için yöresel bilgilerin toplanması ön plandadır. Başka bir deyişle bölgeleri homojen ya da polarize diye ayırmayı olanaklı kılan tasviri istatistiklerin toplanması, karşılıklı ilişkilerin belirlenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir.

Bu bilgi toplama işi bittikten sonra sıra politik amacın belirlenmesine gelir ki bu da plan bölgeye (buna program bölge de denilmektedir) karşılık olmaktadır⁽⁷⁹⁾. Bölgesel kalkınma politikasında ilk adım, politikaların uygulanacağı yörenin, yani plan bölgenin saptanması olduğuna göre, yönetsel yapının bu yeni duruma göre yeniden örgütlenmesi gerekir⁽⁸⁰⁾. Bu örgütlenmede merkezi hükümet ile taşra yönetiminin bölgesel planlamanın hazırlanması, yürütülmesi ve denetlenmesinde alacağı rollerin tanzimi önem taşıyan diğer bir konu olacaktır. Genelde bölgesel planlamanın başarılı olabilmesinin bu planların bölgesel düzeyde oluşturulacak kurumlara verilecek yetki genişliği ile doğru orantılı olacağı kabul edilmektedir (özellikle yarışan bölge planlarında). Ancak bu konuda oluşacak siyasal riskler de göz önünde bulundurulmalıdır.

(76) C. Bauer, "The Optimum Pattern of Urbanization, Paper for The Tokyo Seminar, 1958, s.15'ten Keleş, a.g.e., s.119

(77) Zaim, a.g.e., s.44

(78) J.R.Boudeville, Les Espaces Economique, s.19'dan Dinler, a.g.e., s.109

(79) Dinler, a.g.e., s.110

(80) Dinler, a.g.e., s.201

Eğer bölge sayısı çok az ve dolayısıyla genişlikleri büyük tutulursa, bölge koordinatörleri merkezi yönetimle olan ilişkilerinde güçlü olurlar. Koordinatörlerin siyasal düşüncelerle seçilmesi halinde merkezi yönetime karşı direnmeleri oldukça kolaylaşacaktır. Bu nedenle plan bölge sayısının az olmasından kaçınmak gerekir⁽⁸¹⁾.

6.Bölgesel Planlamanın Faydaları

Bölge planlamasının sağlayacağı faydaları birkaç noktada toplamak mümkündür⁽⁸²⁾.

1-Köyden şehre gidicek olan nüfus, aradığı iş imkanlarını, yakınındaki küçük şehirlerde bulabilir

2-Bölge içinde tarım ve sanayi ahenkli bir şekilde geliştirilebilir

3-Şehir içi ulaşırma kolaylaşır ve milli israf haline gelmez

4-Arsa fiyatları milyonluk şehirdekine nazaran düşük olacağından, mesken maliyeti azalır ve aynı zamanda mesken ihtiyacı birkaç büyük şehirde toplanmak yerine, memleket sahına dağılmak suretiyle şiddeti hafifler.

IV.BÖLGESEL PLAN VE PROJELERİN MUKAYESESİ

Ülkesel fizik planlar içinde bölgesel planların çok önemli rolleri olacaktır. Buna karşılık bölge planları içinde görülmeyecek ülke ölçüsünde verilmesi gereken kararlar vardır. Örneğin bölgelerarası dengenin sağlanması konusu ülke seviyesinde verilecek bir karardır. Bu kararın gerçekleştirilmesinde ise bölge planları önemli bir araç olacaktır. Ama bölgelerarası dengenin sağlanması bölge ölçüsünde verilemeyecek bir karardır⁽⁸³⁾. Ülke planlarında bölgesel dengesizliğin giderilmesi gerektiği şeklinde bir politika belirlendikten sonra, bu politikaya hizmet edecek, ülke planı içinde değinilen bölgesel projelerden de bahsedilebilir. Bu durumda bölgesel projeler, genel planlar hazırlanırken genel planın son halkasını oluşturan ayaklar olarak ortaya çıkarlar. Oysa bölgesel planlamada önemli olan, bölgesel dengesizlikleri belirleyerek buna göre projeler üretmektir. Diğer bir deyişle şayet bölgesel planlar hazırlanarak bölgesel dengesizlikler giderilecekse, projeler bu kez bölgesel planın ayaklarını oluşturacaktır.

Ülkesel planlar kendi içlerinde politika, plan, program, proje ilişkilerini kurarken bölge planı da kendi içinde plan, program, proje ilişkilerine dayanan bütünler kurmaktadır⁽⁸⁴⁾. Bu durumda ülke düzeyinde hazırlanacak plandagözükmeyecek veya uygulama programına girmeyecek bazı projeler, bölgesel

(81) Dinler, a.g.e., s.103

(82) F.Yavuz, Şehirciliğimiz Hakkında Mukayeseli Raporlar, Ankara, 1956,ss.42-43'den Keleş, a.g.e., s.201

(83) Tekeli, a.g.e., s.91

(84) Tekeli, a.g.e., s.27

planlama anlayışında uygulanması zorunlu duruma gelebilecektir. Diğer bir deyişle planlama içinde yer alacak bölgesel projeler, ülke hedefleri göz önüne alınarak, bu hedeflere daha kolay varabilmek için özellikle önemli olacaktır. Oysa aynı projeler bölgesel planlama kapsamında ise bu projelerin etkileri ve hazırlanırken ele alınacak değişkenler farklılık gösterecektir.

Planlama olgusu gerek milli bazda olsun gerekse bölgesel bazda olsun bir girdi-çıkı hadisesi olduğu için bir proje şayet bölgesel dengesizliği gidermede kullanılacaksa buradaki girdi çıkı rakamları farklı olabilecektir.

Bölgesel plan ve projeler arasındaki önemli bir fark bölgesel planda hedef bölgedir, projede ise hedef mikro bazda kârlılık ve makro bazda milli planda gösterilen hedefe hizmet etmemesidir.

Diğer taraftan mikro bazda projelerde esas olan kârlılık olunca yapılacak hesaplamalarda kuruluş yeri seçimi önem kazanır. Bu durumda kuruluş yeri seçimini yapabilmek, yani projelerin en kârlı olacağı yatırım alan ve bölgelerini seçmek için kaynak bölgeleri tesbit edilir. Dikkat edilirse bu, bölgesel planlamanın ilk aşamasıdır. Oysa bölgesel planlama konuyu daha ileri götürür. Konu bölge olunca bölgenin ekonomik, sosyal ve hatta siyasal boyutları bir bütün halinde ele alınır. Gelecekte oluşabilecek sorunları önceden belirleyerek çözüm önerileri üretir. Bu yönüyle bölgesel planlama çok daha geniş kapsamlıdır. Projede ise bir yatırım faaliyeti ve bunun verimli olup olmayacağı önemlidir. Gerçi bu konuda demet projeler kapsam itibariyle bölgesel planlara oldukça yaklaşırlar. Ancak bunlarda da esas olarak bir denge unsuru yoktur ve projeler birbirinden bağımsız ele alınırlar. Bölgesel planlamada ise gerektiğinde uzun vadeli bir denge unsuru vardır. Örneğin Türkiye'de bölgesel dengesizliği gidermeye yönelik olarak GAP'ı görüyoruz. Bu kapsamda şu anda elektrik üretimi ve sulamaya dönük yatırımlar yapılmaktadır. Bu yönüyle bir demet projeler olgusu vardır. Bu demet projeler bölgesel kaynakların ortaya çıkarılması ve değerlendirilmesi için gereklidir. Ancak GAP'da dikkat edilirse elde edilecek elektriğin kullanım yerleri, üretimi sağlanacak tarım ürünlerini işleyecek fabrikaların projeleri veya bu projelerin uygulanmasından sonra bölgede meydana gelecek sosyo ekonomik değişiminin ex post fotoğrafı ortaya konamaz. Zira bu demet projeler hazırlanırken bir bölgesel girdi-çıkı analizi yapılmaz. Oysa aynı demet projeler bölgesel planlama anlayışının birer alt ayakları olsalardı, kullanılacak elektriği harcayacak üniteler, tarım ürünlerini işleyecek tesisler ve bölgede meydana gelecek sosyo-ekonomik değişimler bir denge anlayışı içinde şimdiden ortaya konabilecekti. Nitekim bir vadiyi kaplayan TVA bir bölgesel planlama örneğidir. TVA'da üretilen elektrik önceleri küçük olan çiftliklerin bir araya getirilerek büyük kooperatiflere dönüştürüldüğü büyük zirai işletmelerde kullanılıyordu. Yine elektrik fırınları aracılığı ile fosfat üretimi yöntemi ve fosfat gübresi üretimi yapıldı⁽⁸⁵⁾. Oysa bölgesel ve kırsal kalkınma projelerinde fiziki anlamda bir kaynak harcama akımı yoktur. Zira projeler kendi aralarında bağımsızdır.

(85) Köymen, a.g.e., ss.39-50

Bir sistemin mikro ünitelerinin davranışlarının toplamı sistemin makro davranışını vermez. Makro değişkenlerin birbirini etkileme kaideleri mikrolardan farklı olacaktır⁽⁸⁶⁾. Buna göre makro sınıflandırmaya sokulan bölgesel planları oluşturan mikro ünitelerin davranışları toplamı farklı, mikro sınıflandırmaya sokulan kırsal planların davranışları toplamı farklı olacaktır. Bir bölgeyi kalkındırmaya yönelik olarak kullanılacak aracın seçimi araçların etkinlik derecesine bağlı olur. Bu durumda kırsal proje ve bölge planlarının bölgeye getireceği kazançlar yapılacak makro ve mikro analizlerle ortaya konmalıdır. Bir bölgenin kalkınmasını sağlamak için bir proje tek başına çok yüksek verime sahip olsa bile, makro bazda yapısal bir değişimi sağlayamazsa o projenin yerine başka projelerin uygulanması veya projenin sınırlandırılması gündeme gelebilir. Bu durumda bu anlayışla hazırlanacak bölgesel kalkınma planları ek bir kaynak gerektirse bile, bölgesel dengesizliği ortadan kaldırmak için uygulanması tercih edilmelidir.

Bölgesel projelerde mevcut durumu değerlendirme, sanayileşme ve şehirleşmenin gereği olan yatırımları yapma ve çeşitli ekonomik ve sosyal sorunları gidermeye yönelik çalışmalar da söz konusudur. Bölgesel planlamada ise bir yönlendirme, değişkenleri takip ve kontrol altına alma ve bölgesel kalkınmanın sağlanması için bu değişkenlerde nicel ve nitel unsurları sanayileşmenin gerektirdiği yapıya dönüştürme sözkonusudur. Örneğin bir bölgesel proje nüfus artışı tahmini yapar ve bu nüfus artışının gerektireceği projeleri geliştirebilir. Oysa bölgesel plan bir nüfus tahmini yapar, bundan da öte nüfusun hedeflenen seviyede tutulması için gerekli çalışmaları da öngörür. Bu durumda bölgesel plan ve bölgesel proje kalkınmaya sebep-sonuç ilişkileri açısından farklı yaklaşır. Bir başka ifadeyle kırsal kalkınma projelerinde bölgenin diğer bölgelerle aralarında var olan geri kalmışlık açığının zamanla ne yönde değişeceğine dair projeksiyonlar yoktur. Gerçi kırsal kalkınma projeleri hazırlanırken birçok projeksiyondan yararlanır. Ancak bölgesel planlamada esas unsur projeksiyonun kendisidir ve hedefler daha somuttur. Bu yönüyle bölgesel demet projeler bölgesel planların ancak ana hücreleri sayılabilirler.

Bölgesel plan ve projeler arasındaki önemli farklardan biri kurumsal yapı ile ilgilidir. Bunların hazırlanması, koordinasyonu ve yürütülmesi ile kontrolünü yapan kurumlar farklılık gösterir. Özellikle milli planlardan bağımsız olarak hazırlanan bölgesel planlarda bu farklılık daha çoktur. Hatırlanacağı üzere bölgesel planlama ile ilgili organlar, ele alınan her bölge için ayrı ayrı kurumlaştırılarak bağımsız çalışabiliyorlardı. Tabii bölgesel planlamada ayrıca sadece bölge ile ilgilenen fakat merkezde toplanan yapılar da vardır. Zira bölgesel projeler ulusal planlamanın birer uzantısı durumundadırlar. Dolayısıyla ilgili kurumlar tamamen merkeze bağlıdırlar. Böyle bir durumda özellikle seçimle gelen taşra kurumları bölgesel planlamaya gidildiğinde merkezden daha bağımsız davranabilirler. Dolayısıyla bu durum ülke için siyasal bir risk de taşıyabilir.

(86) Tekeli, a.g.e., s.21

SONUÇ

Bölgesel dengesizlikler günümüzde özellikle gelişmekte olan ülkelerde önemli bir sorun teşkil eder. Bu ülkeler bir yandan kalkınırken diğer yandan da bölgesel dengesizlik sorununu aşmak için dengeli kalkınmak zorundadırlar. Geliş bir alana sahip ülkelerin, hazırlanacak genel planlarla ve bu plan içerisinde mevcut olan bazı projelerle bölgesel dengesizlikleri gidermeleri oldukça zor görülmektedir. Bundan dolayı genel planların bölgesel ayrıştırılmasının yapılması veya milli planlardan bağımsız bölgesel planların teşkil edilmesi gerekmektedir. Bu planlar yarışan birer bölge planları olarak aynı zamanda millî plan hedeflerini gerçekleştirmeye de hizmet etmelidirler.

Bütün bir memleketi coğrafyaca küçük dahi olsa bir tek bütün halinde bütün dertleri ve kaynakları ile toptan ele alıp kaldırmak güçtür. Ancak her bölgenin ayrı ayrı ele alınarak bölge planlığı ile kalkındırılması iledir ki memleket kalkınması başarılabilir (87).

Bölgesel dengesizlikleri gidermede planlar projelere göre daha etkilidirler. Ancak bölgesel planları hazırlamak özellikle bölge sayısının fazla olması durumunda çok daha ciddi bir iştir. Bunun için önemli miktarda kalifiye eleman gerekir. Oysa gelişmekte olan ülkelerde temel sorunlardan biri kalifiye eleman yetersizliğidir. Bu yüzden bölgesel planlamaya geçmeden önce, milli planları hazırlayan organların yapısını kademe kademe, bir yetki devri ile birlikte, belirlenen bölgelere taşımak ve bu konuda kalifiye eleman yetiştirerek öncelikle beşeri altyapıyı tesis etmek gerekecektir. Ayrıca yetki devrinin getireceği siyasal riskleri ortadan kaldırmak için, bölgesel planlarda plan bölgelerin mümkün olduğu kadar küçük parçalara ayrılması uygun olacaktır. Bölgesel planların gerek hazırlanması ve gerekse uygulanması aşamasında oluşturulacak taşra birimlerine bazı yetkiler verilmesi, bölgesel kaynak etkinliğinin sağlanmasına da yardımcı olacaktır. Her bölge milli planda belirlenen hedefleri tutturabilmek için bir yarışa girecek ve böylece milli planlarda var olan projelerin kendi bölgelerine çekilmesi için daha çok gayret sarfedilecektir. Bu da sonuçta geri kalmış bölgelerin ekonomik kalkınmasını sağlayacaktır.

Genel olarak ulusal ekonomik ve sosyal kalkınma planlarının yöresel kaynakların en iyi şekilde üretime koşulması ve bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarını azaltmaya yönelik olabilmesi için bölgesel planlar üzerine oturması başka bir deyişle ulusal planın bölgeselleşmesi ve bunun için ülkenin plan bölgelere ayrılması gerekir. Merkezi yönetimin bölgesel kuruluşlarının, saptanan plan bölgelerine uydurulması, yalnızca planlamayı kolaylaştırmakla kalmayacak, faaliyetlerin bölge düzeyinde koordinasyonunu sağlayarak planlamanın etkinliğini artıracaktır (88).

Görülen o ki bölgelerarası gelişmişlik farklarını kapatmak çok ciddi çalışmaları gerektiriyor. Bunun için büyük bir fiziki sermaye, geniş çaplı bir organizasyon, kurulacak birimler arasında iyi bir koordinasyon ve uygulamaların çok iyi kontrol edilmesi gerekmektedir.

(87) Köymen, a.g.e., s.58

(88) Dinler, a.g.e., s.256

KAYNAKLAR

1. Akmut, Özdemir; Proje Planlama ve Kontrol Yöntemleri, Atatürk Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları, NO: 57, Erzurum, 1976.
2. Balçık, Bahattin; Yatırım Projelerinin Hazırlanması ve Değerlendirilmesi, Atatürk Üniversitesi İkt.ve İd.Bil. Fakültesi, (teksir), Erzurum, 1985.
3. Dinler, Zeynel; Bölgesel İktisat, İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, NO:32, Bursa, 1978.
4. Dülgeroğlu, Ercan; Kalkınma Ekonomisi, U.U.Güçlendirme Vakfı Yayını, NO:14, Bursa, 1988.
5. Ekonomi Ansiklopedisi, Paymaş Yayınları, İstanbul, 1984.
6. Eraydın, Ayda ;Türkiye'de Ulusal Kalkınma Planlarının Bölgesel Ayrıştırılmasına Yönelik Bir Yaklaşım, Anadolu Üniversitesi İkt.ve İd.Bil. Fakültesi Yayını, NO:12, Eskişehir, 1983.
7. Ergun, Enver;Bölge Planlama, İmar ve İskan Bakanlığı Yayınları, Komisyon Raporları, NO:5, Ankara, 1962.
8. Gündüz,A.Yılmaz; Türkiye'de Bölgesel Dengesizlikleri Gidermeye Yönelik Politikalar, Banka ve Ekonomik Yorumlar, Sayı:6, Haziran 1990, ss.41-47
9. Hiç, Mükerrerem; İktisaden Az Gelişmiş Memleketlerde Yatırımların Planlanması, Proje Planlama ve Kontrol Yöntemleri, Atatürk Üniversitesi İşletme Fakültesi Yayınları, NO:11, Erzurum, 1971.
10. Kabatepe, Erdal; Proje Planlama, DPTYayını, NO: DPT-1483-İPD-394, Ankara, 1976.
11. Keleş, Ruşen; Şehir ve Bölge Planlaması Bakımından Şehirleşme Hareketleri, A.Ü.SBF.Yayınları, NO: 122-104, Ankara, 1961.
12. Kılıçbay, Ahmet ; İktisadi Planlama, İ.Ü.İktisat Fakültesi Yayını, NO: 477, İstanbul, 1981.
13. Köymen, Nusret; Bölge Plancılığı, Memleket Kalkınması, İstanbul,1948
14. MPM; Proje İdaresi Semineri, MPM Yayınları, NO: 65.
15. Öney, Erden;İktisadi Planlama, 5.Baskı, Savaş Yayınları, Ankara, 1987.
16. Sarıaslan, Halil; Yatırım Projelerinin Hazırlanması ve Değerlendirilmesi, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara. 1990.
17. Tarkan, Faruk; Kapital Bütçelemesi ve Türkiye'deki Uygulamaları, İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, NO:83, Ankara, 1975.

18. Tekeli, İlhan; Planlama ve Ülkesel Fiziki Planlama Üzerine, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayını, NO :17, Ankara, 1971.
19. Timmermann, Vincenz; Entwicklungstheorie und Entwicklungspolitik, GdSW 30, Göttingen, 1982
20. Tinbergen, J. ve Diğ.; Ekonomik Kalkınma İçin Programlama Teknikleri (Çev.Baran Tuncer), A.Ü.SBF.Yayınları, NO: 194-176, Ankara, 1965.
21. Tuncer, Yalçın ; Bölgelerarası Benzeşme ve Türkiye:1963-1973, ODTÜ, Ankara, 1978.
22. Zaim,Sabahaddin; Bölge ve Şehir Planlaması Yönünden İstanbul Sanayi Bölgeleri, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, NO: 304, İstanbul, 1971.
23. Woll, Artur; Wirtschaftslexikon, 6.,überarbeitete und erweiterte Auflage, R.Oldenbourg Verlag, München, 1992.