

GENEL OLARAK BÖLGE VE ALT BÖLGE PLANLAMASI VE TÜRKİYE'DE ALT BÖLGE PLANLAMASINA DUYULAN İHTİYAÇ

Dr. Hasan ÖZYURT (*)

Bu makale'de, çok genel çizgileri ile, bölge ve alt bölge planlaması, bunlara duyulan ihtiyaç ve Türkiye'de alt bölge planlamasının gerekleri konusunda bazı yaklaşımlar ele alınacaktır.

Makalenin ana amacı Türkiye'de alt bölge düzeyinde planlamaya ihtiyaç olduğunu vurgulamak ve bu konuda akademik çerçevede bir tartışma açılmasına katkıda bulunmaktır.

Çalışma, bir tartışmaya giriş mahiyetinde olduğu için henüz matematiksel bir model anlayışı ile konuya yaklaşılmamış, sadece genel bir çerçeve çizme amacı güdülmüştür.

Güdülen bir diğer amaç da, özellikle Türkiye'deki plan uygulamasına tahlilci bir yaklaşım yapmak isteyenlere ilk kaynakları ve bazı tartışma unsurlarını sunmaktır.

1. GENEL OLARAK BÖLGE VE ALT BÖLGE PLANLAMASI

Bölgesel Planlama üç farklı anlamda ortaya konabilir¹:

- Ulusal düzeyde bölgesel kalkınma politikası,
- Bölgesel düzeyde, yatırım projelerinin yapılmasında karar alma,
- Alt bölge düzeyinde iktisadî kalkınma programı.

(*) Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisat ve Sosyal Bilimler Bölümünde İktisat Asistanı.

1) FRIEDMANN, J., "Regional Planning as a Field of Study", s. 60.

çok ülkede bölgesel planlama bazı fonksiyonel sorunlara cevap olarak ortaya çıkmaktadırlar. Şöyleki⁹.

- Hızlı (bölgesel) nüfus artışı, artan şehirleşme, yükselen hayat standardı ve kişisel hareketlilik v.b. nedenlerden doğan kent-sel bölge sorunları;
- İktisadi zayıflık çeken, geri endüstriyel ve tarımsal bölge sorunları.

Bunlardan ilki daha çok fiziksel planlama, ikincisi ise iktisadi nitelikte bölge planlaması ile ilgilidir.

Bölgesel planlama ihtiyacı, doğrudan doğruya bölgesel düzeyden gelebileceği gibi; dolaylı olarak ulusal veya bölgesel düzeylerin birinden de gelebilir.

1.2. Bölge ve Alt Bölge Planları ile Milli Plân İlişkisi

Fiziksel özelliklere önem vermesi bakımından bölgesel planlama milli plan çalışmalarını tamamlayıcı ve birleştirici bir rol oynamaktadır.

Ayrıca yerel kaynakların optimum üretim düzeyinde kullanılmasına imkân vermesi bakımından bölgesel planlama politikalarının soyut bir durumdan somut bir yapıya sahip olmasında önemli rol oynamaktadır¹⁰. Yerel ihtiyaçların belirlenmesi ve giderilmesi bakımından da aynı şeyler söylenebilir.

Başka deyimle milli düzeydeki iktisadi kalkınma planları ana prensipleri belirtmekte, mikro tahliller (yatırımların bölgesel dağılımı ve kuruluş yeri vb.) bölgesel planlamanın kapsamına girmektedir. Böyle olmasında da zorunluluk vardır. Diğer yandan milli planlama amaçlarının yöresel ihtiyaçlara göre intibakı gerekmektedir ki, bu da milli ve bölgesel plan arasındaki sıkı ilişkiyi ifade etmektedir.

Kısacası her iki tür planlama arasında yatay ve dikey işbirliği söz konusu olmaktadır¹¹. Böylece, bölge planlaması, milli planda alınan

9) GLASSON, J., *Regional Planning*, s. 10.

10) YAZGAN, T., (Koord.) *Güneydoğu Anadolu Bölgesi Gelişme Planı*, cilt 1, s. 137.

11) ZAIM, S., *Bölge ve Şehir Planlaması Yönünden İstanbul Sanayi Bölgeleri*, s. 42.

kararların değişik yön ve ölçülere göre değerlendirilmesini ve uygulanmasını sağlamaktadır.

"Bazı tartışmalar bölgesel planın, milli iktisadi planın bir küçük (adaptasyonu) (uyarlaması) olduğunu ifade etmektedir.

"Bölgeler milli ekonomilerden daha açık ekonomilerdir ve bu yüksek açıklık derecesi bölgesel planlamada bazı yansımalara sahiptir: Birincisi, bölgesel sınırlar dışına taşması nedeniyle politika aletleri daha az etkilidir. İkincisi, bölgelerarası iktisadi ilişkilerde elde edilecek veriler hatalı ve belirsizdir. Nihayet bir bölgesel modelde daha çok dışsal değişkenler vardır¹².

Millî düzeydeki planlama, kapsam olarak kuvvetle iktisadi olmak eğilimindedir. Yöresel planlama ise daha çok fiziksel olmak eğilimindedir. Çünkü fiziksel unsurlara önem vermektedir. Günümüzde, millî plan ve yöresel planlama ortasında diğer (üçüncü) bir planlama'ya ihtiyaç duyulmuştur ki, bu bölge veya (geniş bölgeler olması halinde alt bölge planlamasıdır.

Şu noktada genel bir anlaşma mevcuttur¹³: Millî planlama bölgelerarası kaynak dağılımı sorununu hesaba katmak zorundadır. Diğer yandan, bölgesel düzeydeki bilgiler millî plan ve politikaların formüle edilmesinde temel bir öge olup, bölgesel politikalar millî düzeydeki politikaların uygulanmasında önemli rol oynarlar. Konuya tersden bakılınca, bir kent veya kentsel merkez'in kendi hinterlandından soyutlanarak incelenemeyeceği, ancak alt bölge düzeyinde planlanacağı anlaşılır.

Millî planlarla bölge planlarının bağlantılarının kurulması iki şekilde olmaktadır¹⁴.

Birincisi, makro düzeyde hazırlanan ve sektör araştırmalarına dayanan millî plandaki kaynakların bölünmesi ve bölgelere dağılmasıdır.

İkincisi ise, bölge planlarının birleştirilerek bir millî kalkınma planı halinde getirilmesidir. Yani, kendi içinde sektörlerarası dengeyi

12) RICHARDSON, H.W., Elements of Regional Economies, Penguin Education, England, 1973, s. 116.

13) GLASSON, J., An Introduction to Regional Planning, s. 11.

14) YAVUZ, F., KELEŞ, R., GERAY, C., Şehircilik..., s. 176.

sağlamış olan bölge planları, milli kalkınma hedeflerine uyumlu duruma getirilir.

Milli planla bölgesel yahut alt bölge planları arasında aşamalı plan modelleri yardımı ile koordinasyon (düzenleştirme) sağlanabilir. Bunun basit matematiksel modeller olarak nasıl kurulduğunu burada belirtmeyecek, ancak bunun iki ana aşamadan oluştuğunu belirteceğiz:

a — Makro aşamadan mikro aşamaya inme :

Burada, öncelikle ekonominin makro büyüklüklerini kapsayan çatısı çıkarılır ve makro değişkenleri belirlenir. Daha sonra her makro değişkenin kapsadığı mikro değişkenler bulunur ve bunların model içinde ahenkleştirilmesine çalışılır. Tinbergen'in ayrımına göre, bu, şöyle şematize edilebilir¹⁵.

Makro aşama —→ Sektörel aşama —→ Proje aşaması
(Macro-phase) (Middle-phase) (micro-phase)

b — Mikro aşamadan makro aşamaya çıkma

Bu modelin esası, maddi (fiziksel) dengenin kurulmasını sağlayacak biçimde, projeleri birbirine bağlayan tutarlı bir kalıp oluşturmaktır. Bununla ilgili iki teorik model Prof. Dr. A. Kılıçbay tarafından verilmiş olup "yıldız" ve "kartuş" modelleri adını taşımaktadır¹⁶.

2. TÜRKİYE'DE BÖLGE VE ALT BÖLGE PLANLAMASI ÇALIŞMALARI

1929 yılında yürürlükten kalkan 1913 tarihli "İdare-i Umumiye-i Vilâyet Kanununun 1. maddesinde ülkenin birçok teftiş bölgelerine ayrılması anlamında hüküm bulunmaktaydı. Aynı yıl çıkarılan ve bölgelerin yönetimini üstlenen müfettişlerin görev ve yetkileri hakkın-

15) TINBERGEN, J., Development Planning, s. 75 ve dev .

16) KILIÇBAY, A., Kantitatif İktisat Teorisi ve Politikası, s. 548'e ayrıntılı bilgi için bakılabilir.

daki yönetmeliğin 23. maddesinde, günümüzdeki bölge plancılığı kavramına benzer görüşler bulunmaktadır¹⁷.

Aynı şekilde, 1921 tarihli anayasamızda, illerin iktisadi ve sosyal yapıları itibarıyla birleştirilerek genel müfettişlik bölgeleri meydana getirilebileceği kabul edilmiştir. (m. 23).

Genel müfettişlerin görev yetkileri hakkındaki yönetmeliğin 12 ve 13. maddelerinde "genel müfettişler, bölgelerinin yönetim, ekonomi, sağlık, kültür, bayındırlık çalışmalarını takip ederler", denilmekte ve bu işlerin düzgün yürütülmesi için "çalışma birliği planı"ndan söz edilmektedir. Bu ibareler bölge planlaması ilkelerinin geniş ölçüde benimsendiğini göstermektedir¹⁸.

Söz konusu "genel müfettişlik" kurumu çağdaş bölge plancılığının izlerini taşımakta olup 1913-1949 yılları arasında uygulanmıştır.

"Genel müfettişlik", iktisadî konular yanında güvenlik v.b. gibi ögeleri de kapsadığından bölge planlamasından ayrılmakta, ancak il sınırlarını aşan bir coğrafi mekanı kapsamaları nedeniyle de onlara benzemektedir¹⁹.

Doğrudan bölge planlamasından söz edilmesi 1961 Anayasasının yürürlüğe konmasından sonra mümkün olmuştur. Anayasamızın 115. maddesinin üçüncü paragrafında, belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebileceği hükmü yer almaktadır.

Ancak Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planının uygulanmaya başlandığı yıllarda, planın bölgesel uygulanması sırasında, planın bölgelere intibakında güçlük çekilmiştir. Böylece hem söz konusu "planın ayaklarının bölgesel tahlillerin zorunluluğu farkedilmiştir"²⁰.

Özellikle bu dönemi izleyen yıllarda, ülkemizde bölge planlama çalışmaları iki ayrı yoldan olmuştur. Birincisi, akademik çalışmalardır ki bunlar genel olarak üniversite çevrelerinden gelmekte olup

17) YAVUZ, F., KELEŞ, R., GERAY, C., Şehircilik..., s. 148.

18) İbid., s. 149.

19) İbid., s. 150.

20) DİNLER, Zeynel, Bölgesel İktisat, s. 257.

daha çok uyarıcı ve sorunları belirleyici niteliktedir. İkincisi ise, pratik çalışmalar olup İmar ve İskân Bakanlığı ve DPT'nin kurulmasıyla başlamaktadır.

Birinci grup çalışmalara İstanbul Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi, ODTÜ v.b. Örnek gösterilebilir ki bunların çoğu bireysel çalışmalardır. İkinci grubun çalışmaları ise zaman zaman birbirinden bağımsız zaman zaman koordineli biçimde olmuştur. Kısaca, bu ikincilerin neler olduğunu görelim:

a — Türkiye'de bölge planlama teşkilatının kuruluş ve çalışmaları :

Ülkemizde DPT'nin çalışmalarından önce, 1959 yılında, Bayındırlık Bakanlığı Yapı ve İmar İşleri Reisliğine bağlı bir Bölge Planlama Fen Kurulu Müdürlüğü oluşturulmuştur. Daha sonra 1958'de bu yetkiler İmar ve İskân Bakanlığına devredilmiştir. Aynı kanunla Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü kurulmuş; daha sonra da aynı genel müdürlük içinde Bölge Planlama Dairesi oluşturulmuştur.

Adı geçen kuruluşun çalışmaları daha çok fiziksel planlamaya ağırlık verecek biçimde düzenlenmiştir. Pilot bölgeler şeklinde seçilen plan bölgelerde sürdürülen bu bölgesel planlamanın amaçları şöyle sıralanabilir²¹.

- Ülke planlamasında, kalkınma planlarının inemediği ayrıntılara inmek;
- Kent planlaması için bölge ölçeğinde kararlar getirmek;
- Kalkınma planı ilkelerine uygun olarak bölgelerarası farklılıkları azaltıcı seçenekler getirmek;
- Bölgelerin yurt kalkınmasına katkılarını saptamak;
- Çeşitli kesimsel çalışmaların bölge içindeki ortak çalışma imkânını yaratarak, kalkınma planının öngördüğü ekonomik, toplumsal ve fiziksel politikaların uygulanabilmelerini sağlamak;
- Kalkınma planında öngörülen yatırımların zaman ve çevre içinde dağılımını sağlamak.

21) İmar ve İskân Bakanlığı, 50. Yılda İmar ve Yerleşme (1923 - 1973), Ankara, 1973, s. 20.

Ne yazık ki, 1973'lerden sonra adı geçen bu teşkilâtın bölge planlaması çalışmaları aksamış, hatta durmuştur.

b — Beş Yıllık Kalkınma Planlarında bölge planlaması çalışmalarının gelişimi.

Türkiye'de Birinci ve İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planlarında bölgesel planlamadan söz edilmektedir. Ancak üçüncü planda bölge planlamasına değinilmemekte; dördüncü plan ise çok dolaylı olarak bölgesel planlamanın gerekli olduğunu ifade etmektedir.

Nitekim, birinci planda sekizinci bölüm tamamen bölge planlamasına ayrılmış olup bölge politikasının hedefleri, potansiyel gelişme bölgeleri, büyük şehir (metropoliten) bölgeleri v.b. konular ele alınmaktadır²².

"Dördüncü planın temel politikaları" bölümünde doğrudan bölgesel planlamaya girmemekle beraber, bölgesel gelişmeyi sağlayıcı bazı bölge çalışmalarından söz edilmektedir. Ancak kalkınmada öncelikli yöreler çalışması kapsamına giren, geri kalmış bölgelerin, özellikle Doğu ve Güney Doğu Anadolu Bölgesi ile Kuzeydoğu Anadolu Bölgesi'nin hızla kalkınması için tasarlanan çalışmalar belirtilmektedir²³.

Sonuç olarak, DPT'nin bölgesel planlama'yı kesin ve açık biçimde benimseyip gelişmesine yönelik çalışmalar yaptığı söylenemez. Bu konuya merkezîyetçi bir yaklaşımla değinildiği; bu hareket tarzını bozmayarak, onun eksikliğinden doğan çarpıklıkların bölgesel gelişme, kalkınmada öncelikli yöreler (*) ve il (yahut mahalli idare) planlaması ile giderilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır.

İmar İskân Bakanlığı Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü ile DPT arasında, planlama faaliyetleri konusundaki yetki ve görevler tam bir açıklıkla belirlenmemiş olmasına rağmen şöyle basit bir kademleme yapılabilir²⁴.

22) DPT., Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl 1963 - 1967, Ankara, 1963, s. 471-476.

23) İbid., s. 290-293.

(*) Kalkınmada öncelikli Yöreler Dairesi (KÖYD), 1971'de DPT içinde ayrı bir daire olarak kurulmuş ve geri kalmış bölgelerin kalkındırılması görevi bu daireye verilmiştir.

24) ZAIM, S., İstanbul Sanayi Bölgeleri, s. 55-56.

- Milli düzeyde Planlama : DPT
 Bölge planlaması : DPT - İmar ve İsk. Bak. Bölge
 Planlama Teşkilâtı
 Şehir planlaması : İmar ve İsk. Bak. Bölge Pl.
 Teşkilâtı - Belediyeler.

c — Türkiye'de yapılan bölge gelişme planları:

İmar ve İskân Bakanlığı, DPT ve bazen de F.A.O. gibi kuruluşların, tek başına veya koordineli olarak yaptıkları (bölge planlamasını amaçlayan) çalışmalar kısaca şunlar olmuştur:

- ca — *Marmara Bölgesi* : Türkiye'de, metropoliten planlama çalışmalarına ağırlık veren, bölge ölçüsünde yapılmış ilk çalışmadır. Büyük şehir bölgesinin iktisadi ve sosyal sorunlarına çözüm getirmek amacıyla yapılmış ve 1970 yılında basılmıştır²⁵.
- cb — *Ege Bölgesi* : Bu çalışma Muğla dolayındaki pilot-bölge çalışmalarıyla başlamıştır. O.E.C.D., UNESCO, DPT gibi kuruluşların katkıları olmuştur²⁶.
- cc — *Doğu Anadolu Bölgesi* : Bu çalışmada Elazığ-Keban alt bölgesine ağırlık verilmiştir. Bunun yanında Doğu ve Güneydoğu Anadolu gibi geri kalmış bölgelerin planlanması amacını güden söz konusu çalışma 1970'de yayınlanmıştır²⁷.
- cd — *Orta Anadolu Bölgesi* : Her bir alt bölge için ayrıca incelemelerin ve araştırmaların yapıldığı bu çalışma 1970 yılında basılmıştır²⁸.
- ce — *Çukurova Bölgesi* : Bu bir nehir havzası planlama çalışmasına örnek olarak yapılmıştır. DPT ve bazı devlet ku-

25) İmar İsk. Bak. BPD., Marmara Bölgesi Bölgesel Gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme Düzeni, Ankara, 1970.

AKÇURA, T., "Doğu Marmara Bölgesi Ön Planı", Yedinci İskân ve Şehircilik Haftası Konferansı, Ankara, 1974, s. 53-56.

26) İmar İsk. Bak. BPD., Ege Bölgesi Böl. Gel. Şehirleşme ve Yerl. Düz., Ankara, 1970.

ruluşlarının da yardımı olan bu çalışma 1970'de basılmıştır²⁹.

- cf — *Batı Karadeniz Bölgesi* : Büyük bir endüstri projesinin yaratacağı sorunların incelenmesi için "Zonguldak pilot projesi" çalışmalarıyla başlamıştır. 1964 yılında "Zonguldak Bölgesi Ön Planı" olarak; 1971 de ise tamamlanmış şekliyle basılmıştır³⁰.
- cg — *Antalya Bölgesi* : Bu araştırma örnek Bölgesel planlama çalışmaları için yapılmıştır. Seçiliş nedeni Antalya'nın potansiyel gelişme bölgesi oluşudur. DPT ve F.A.O'nun katkısı ile gerçekleşmiştir³¹.
- ch — *Doğu Karadeniz Bölgesi* : Benzer çalışmaların devamı ve sonuncu dizisi olan bu çalışmanın 1971'de yayımlanmasından önce, Trabzon Alt Bölgesi ile ilgili çalışma 1967'de "Trabzon İli Envanteri" adıyla yayımlanmıştır³².
- ci — *Diğer Çalışmalar* : Yukarıdaki çalışmaların dışında gerek DPT'nin gerekse bazı bakanlıkların, özellikle Doğu'nun kalkınması ile ilgili özel planlama çalışmaları yaptığı görülmektedir. 1977 yılında Tarım ve Toprak Reformu müsteşarlığı adına yaptırılan "Güneydoğu Anadolu Bölgesi

27) İmar İsk. Bak. BPD., Doğu Anadolu Böl. Gel. Şehirleşme ve Yerl. Düz., Ankara, 1970.

28) İmar İsk. Bak. BPD., Orta Anadolu Böl. Gel. Şehirleşme ve Yerl. Düz., Ankara, 1970.

29) İmar İsk. Bak. BPD., Çukurova Böl. Gel. Şehirleşme ve Yerl. Düz., Ankara, 1970.

30) İmar İsk. Bak. BPD., Batı Karadeniz Böl. Gel. Şehirleşme ve Yerl. Düz., Ankara, 1971.

Ayrıca GÜRER, Y., "Zonguldak, Bölge Planı, Planlama ve Bölge Planlama İlişkileri" Sekizinci İskân ve Şehircilik Haftası Konf., SBP., Ankara, 1966, s. 55-62.

31) İmar İsk. Bak. BPD., Antalya Bölgesi, Gel. Şehirleşme ve Yerl. Düz., Ankara, 1971.

32) İmar İsk. Bak. BPD., Trabzon İli Envanteri, Ankara, 1967. İmar İsk. Bak. BPD., Doğu Karadeniz Bölgesi Böl. Gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme Düzeni, Ankara, 1971.

Gelişme Planı" adını taşıyan yedi ciltlik araştırma örnek gösterilebilir³³.

3. TÜRKİYE'DE ALT BÖLGE PLANLAMASINA DUYULAN İHTİYAÇ

Türkiye'de 8 büyük bölge, 19 alt bölge ayırılmaktadır (*). Kalkınma planının bölgeleştirilmesi bir sorun olarak ortada durmakta iken, kalkınmanın sağlanmasında 8 büyük bölgenin mi yoksa 19 alt bölgenin mi esas alınacağı ikinci bir sorun olmaktadır.

Bu çalışmada 19 alt bölge birer plan bölge olarak benimsenmiş; ülkesel kalkınma planının alt bölge planlamasını da kapsayacak biçimde düzenlenmesi kabul edilmiştir.

Şimdiye kadar yapılan uygulamalarda, özellikle Beş Yıllık Kalkınma Planlarında bölge, yahut alt bölge planlamasının gerekli olduğu ortaya konmuş, ancak doğrudan böyle bir uygulamaya geçilmemiş, dolaylı bazı çalışmalar yapılmıştır. Kalkınmada öncelikli yöreler çalışmaları bunun en belirgin örneğidir. Ancak, bu daire başlı başına alt bölgesel planlar yapmak yerine bölgelerarası dengeli kalkınmayı sağlamak için kalkınma planlarına yardımcı olmakla görevli bulunmaktadır. Bu ve benzer çalışmalar "planın bölgeselleşmesini sağlamaktan uzak görünmektedir"³⁴.

Diğer yandan, bölge yahut alt bölge planı yokluğundan doğan eksikliği gidermeyi amaçlayan "Toplum Kalkınması" çalışmaları da beklenen başarıyı sağlamamıştır. Kaldığı, 1977 yılına kadar bütün ülkeyi kapsamı öngörülen söz konusu çalışmalar ilk beş yılda 37 ilçede uygulanmaya başlandığı halde, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında yer bile almamıştır³⁵.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında "Kamu Yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve geliştirilmesi" başlığını taşıyan, kesimde bazı nedenlerle bölgesel düzeyde örgütlenmenin gerektiği belirtilmek-

33) Güneydoğu Anadolu Bölgesi Gelişme Planı, Genel Koordinatör Doç. Dr. Turan Yazgan, Kutsun Yayınevi (Çoğaltma), 7 cilt, İstanbul, 1977.

(*) Bkz. ek tablo 1.

34) DİNLER, Z., a.g.e., s. 261.

35) KELEŞ, R., YAVUZ, F., GERAY, C., Şehirleşme..., s. 62.

tedir³⁶. Nitekim, alt yapı tesislerinin yapımı ve işletilmesindeki teknoloji ve ölçek gerekleri; modern yönetim ihtiyaçlarının bölge düzeyinde daha etkin olacağı gibi hususlar sıralanmaktadır.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında "Bölge Planlaması" başlığını taşıyan kesimde ise bölge planlamasına duyulan ihtiyaç ayrıntılı olarak sıralanmıştır³⁷. Burada ölçeğin bölge mi alt bölge mi olacağı üzerinde durulmamış olmasına rağmen, bunlar, alt bölge planlamasına ihtiyaç duyulmasının nedenlerini açık şekilde ortaya koymaktadır. Maalesef aynı açıklığı ve ağırlığı üçüncü ve dördüncü planda bulmak mümkün değildir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planındaki söz konusu nedenler yurt içinde dengeli gelir dağılımını sağlayarak, bölgelerarası gelişme farklarını azaltmak ve giderek planın tutarlılığını sağlamak; az gelişmiş bölgelerin gelişmesini teşvik etmek; bölgelerin iktisadi ve sosyal gelişmelerinin düzenli biçimde olmasını sağlamak v.b.'dir.

İkinci Plan'ın ilkelerine uygun olarak 1970 yılına girerken yapılan bölgesel araştırmalarda ortaya konan nedenler oldukça geniş biçimde sıralanmıştır³⁸. Bunları da içeren sistematik bir sıralama aşağıda yapılacağı için, burada ayrıca belirtilmeyecektir.

Özellikle Trabzon alt bölgesi ve komşu bölgelerdeki gözlemlerimizden de yararlanarak Türkiye'de alt bölge planlamasına duyulan ihtiyacın nedenleri ekonomik, sosyo-ekonomik, siyasi-idari yaklaşımlar olarak şöyle sıralanabilir:

3.1. Ekonomik Yaklaşımlar

— Ülkesel kalkınma planları yerel üretim araçlarının optimum kullanımını tam olarak sağlayamamaktadır. Bu kaynakların başında yerel tasarruflar, iş gücü ve tabii kaynaklar gelmektedir.

— Alt bölge düzeyinde, iktisadi örgütler yoluyla müteşebbislik faaliyetleri daha etkin olmaktadır. Bu tür faaliyetlerde sırf kâr amacı değil sosyal fayda amacıyla da hareket edilebilmektedir.

36) DPT., Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979 - 1983, s. 296.

37) DPT Kalkınma Planı İkinci Beş Yıl, 1968 - 1972, s. 271-272.

38) DPT, SPD., 1970 Yılına Girerken Bölgelere Genel Bir Bakış, s. 29-36.

— Alt bölge düzeyinde iktisadi teşebbüsler yaratmak daha kolay olmaktadır. Çünkü gelir sahiplerinde yerel yatırımlara yönelme eğiliminin yüksek olduğu izlenmiştir.

— Bölgesel iktisadi faaliyetleri harekete geçirerek milli ekonomiye tabandan gelen bir ivme kazandırılıp, daha yüksek büyüme ve dengeli gelişme hızı sağlanabilir.

— Fertlerin kendi yörelerinde iktisaden örgütlenerek hem zihni ve mali hem de risk yüklenme fonksiyonunu harekete geçirmesi sonucu teşebbüs yeteneğini geliştirerek iktisadi kalkınmada daha faal olması mümkündür³⁹.

— Alt bölge düzeyinde gelir seviyesindeki düzenlemelerin yapılması, tasarrufların iştirakler şeklinde (çok ortaklı şirketlere) yönlendirilerek, sermayenin adil olmayan biçimde birikimi nisbeten önlenabilir.

— Yöre halkının yatırım fonlarının verimli olanlara yönltilmesi alt bölge planlamasında önemli bir katkıdır.

— Özellikle yurt dışında çalışmakta olan işçilerin mevcut tasarruflarını yatırıma yöneltmek konusunda güçlük çektikleri, kendi yörelerinde yatırım alanları aradıkları gözlenmektedir. Alt bölge düzeyinde planlamanın uygulanması halinde aranan yatırım alanlarını projelendirip yatırıma hazır hale getirmek mümkündür.

— Alt bölge planlaması sayesinde halkın, resmi ve özel iktisadi kurumların yerel koordinasyonunu sağlayarak daha yaygın iktisadi faaliyetlere yönelmek mümkündür.

— Ülkesel düzeyde uygulanan kalkınma planlarının bölgesel düzeyde yarattığı boşluklar alt bölge planlarıyla giderilebilecektir. Böylece kalkınma planlarının makro hedefleri daha tutarlı biçimde sağlanabilecektir. Ayrıca kalkınma planlarına esneklik kazandıracaktır.

— İktisadi kalkınmanın temel örgütlenme sorunu olan modern işletmecilik bilgilerinin yaygınlaştırılmasına alt bölge planlama uygulaması yardımcı olabilir.

39) Yerel Yönetim Birlikleri'nin sayılarındaki artışlar bunu kanıtlamaktadır. Bkz. GÖNÜL, Mustafa, Yerel Yönetim Birlikleri (Doktora Tezi), TODAİE Yayını, No. 159, Ankara, 1977, s. 39 vd.

— Yöre halkını tüketimden tasarrufa, tasarruftan yatırım ve üretime bir köprü kurmaya yöneltmek daha kolay olacaktır. Nitekim, Türkiye'de son yıllarda, bazı illerde oldukça yüksek düzeyde kurulan sosyo-ekonomik bağlar sonucu, bir bakıma önemli bir toplum kalkınması hareketi görülmüştür. Ülkenin daha bol kaynaklarına sahip olanların kıt kaynaklara sahip olanları kalkındırması toplum kalkınması olarak adlandırılmaktadır⁴⁰. Buna göre ikinci cümledeki genelleme doğru olmaktadır.

3.2. Sosyo - ekoonmik Yaklaşımlar

— Kalkınma Planları, yerel olarak halkın kalkınma faaliyetlerine katılmasını sağlayamamakta, yahut ihmal etmektedir. Halbuki alt bölge planlama modeli ile halkın sosyo-ekonomik potansiyeli yöresel kalkınma amacıyla kolayca harekete geçirilebilir.

— Bilindiği gibi toplumumuzda en büyük eksiklik profesyonel kurucuların bulunmayışıdır. Bunu alt bölge plan uygulamalarıyla en az olumsuz düzeye indirmek eldedir.

— Alt bölge düzeyinde yaratılan gelirin yine orada kullanılmasının sağlanması yöresel büyüme ve gelişmeye küçümsenmeyecek bir iç dinamik kazandırabilir. Bu gibi durumlarda yüksek istihdam ve gelir çarpanı elde edilebilirki bu da yatırımları hızlandırıcı, işsizliği azaltıcı bir unsur olacaktır.

— Alt bölge düzeyindeki planlama faaliyeti sonucu emek ve sermaye arasındaki çatışmayı en düşük düzeye indirmek mümkündür. Çünkü emek sahibini aynı zamanda sermaye sahibi de yapmak yöresel girişimlerle mümkündür.

— Alt bölgeyi oluşturan alanlarda toplumun sosyo-psikolojik davranışı olarak birlikte yaşama tutkusu önemli bir etkidir. Nitekim ülkemizdeki "hemşerilik" tutkusu bunun en belirgin örneğidir. Buradan hareketle iktisadi dayanışma ve birlikte üretime yönelme mümkün olabilir.

— Alt bölge düzeyinde aynı ortak ihtiyaca sahip toplum kademeleri arasındaki sosyal yardımlaşma ve iş birliği "imece" deyimi

40) ACAROĞLU, İrem, Toplum Kalkınması Teori ve Uygulaması, ODTÜ., Mimarlık Fak. Yay. No. 4, Ankara, 1966, s. 12.

ile topluluğumuza mal olmuştur. Bunu bölgesel, alt bölgesel ve hatta "il" düzeyinde planlama yardımı ile yeniden harekete geçirmek mümkündür.

— Toplumumuzdaki farklı yöreler arasındaki yarışma ve sosyo-ekonomik rekabet, alt bölge planlama modeli yardımıyla yararlı ve üretken hale getirilebilir. Komşu bölgeden daha üstün olma güdüsü alt bölge toplumuna dinamik bir toplumsal güç verebilir.

— Planlamanın başarısı için gerekli olan, sosyo-ekonomik bünyeyi tanıma gereği, alt bölge düzeyinde başarı ile uygulanabilir ve elde edilen bulgular sosyo-ekonomik motifler olarak planlara kolayca işlenebilir.

— Altbölge düzeyinde yapılacak planlama uygulamasında, toplumun denetimi daha kolay ve kuvvetli olacağından plan nisbeten daha gerçekçi olacaktır.

3.3. İdari - Siyasi Yaklaşımlar

— Alt bölge planlama modeli demokratik yerinden yönetim düzenine de yardımcı olacaktır. Bu düzen ise, "yerel toplumun kamusal hizmetlerinin yürütülmesine, vergi dışı gönüllü yollarla katılması için uygun bir ortam yaratmaktadır. Bu kuruluş, yerel topluluğun kendisinin kurduğu, yaşattığı ve onun denetimi altında hizmet yapan bir örgüttür"⁴¹.

— Anayasamızın 115. maddesi çeşitli devlet dairelerine ve bakanlıklara bölge kuruluşları kurma yetkisi tanımış; bunların tümünü, etkinlik ve verimlilik sağlamak amacıyla "plan bölgeleri" içinde toplamaya bir engel olmadığına (zımnen) amir bulunmaktadır. Bu ihtiyacın karşılanması için alt bölgesel yahut plan bölge düzeyinde planlama, ulusal planın da bütünlüğünü sağlamak bakımından gereklidir⁴².

— "Gelişmekte olan ülkelerde kalkınmanın başlıca sorumluluğu genel idareye düşmektedir. Fakat doğal olarak, ekonomik ve sosyal

41) YALÇINDAĞ, Selçuk, İlçe Özel Yönetimi, TODAİE., Yay. No. 157, Ankara, 1977, s. 52.

42) YAVUZ, F., KELEŞ, R., GERAY, C., Şehircilik..., s. 155.

kalkınma için yerel toplulukları da kalkınma çabalarının dışında düşünmemek gerekir"⁴³. Söz konusu kalkınma çabasına şekil verecek uygulama alt bölge planlama modeli olabilecektir.

SONUÇ

Bu kısa irdelemeler ve teorik yaklaşımlardan sonra varılan sonuçları şöyle sıralayabiliriz:

Çeşitli ülkelerde uygulanmakta olan bölge ve alt bölge planlaması çalışmaları önemli aşamalar katetmiştir. Söz konusu planlama, özellikle geniş coğrafi alanlara sahip ülkeler için bir ihtiyaç olmaktadır. Özellikle makro planların ülkesel anlamdaki koordinasyonu için bölge veya alt bölge planlaması önemli bir tamamlayıcı olabilmektedir.

Bölge ve alt bölge planları, hem plan uygulama ve teknikleri açısından hem de ülke kalkınmasının hedef ve stratejilerinin belirlenmesi açısından milli planla çelişmemektedir.

Türkiye'nin 17 yıllık Kalkınma Planları uygulama sonuçları dikkatli bir senteze tabi tutulduğunda, bölge planı uygulamasına yer vermemesinden doğan eksiklikler hemen kendini gösterecektir. Memleketimizde bölge planı uygulamasının olmayışı "planı ancak merkezi otorite, devlet yapar" düşüncesine neden olmuştur. Böylece, dinamik unsurlardan soyutlanmış, bürokratik bir planlama modeli istenen ilgiyi görmemiştir.

Metin içinde sıralanan ve yukarıdaki paragrafta da belirtilen nedenlerle, Türkiye'nin artık bölge veya alt bölge planlaması uygulamasına da yer vermesi gerektiği kanısındayız. Böyle bir uygulama mevcut makro plan (kalkınma planı) ile çelişmeyecek biçimde, fakat karşılıklı olarak birbirini tamamlar biçimde bir model seçimi ve uygulaması olacaktır.

Türkiye'de şimdiye kadar yapılan atılımlar ve denemelerin yeterli destek, kabul ve politika aleti olma gibi teşvik unsurlarından yoksun oluşu Türkiye'ye has bir model seçim ve tercihinin doğura-

43) AKTAN, Tahir, Türkiye'de Mahalli İdareler ve Planlı Kalkınma, Eroğlu Matbaası, Ankara, 1970, s. 86.

mamıştır. Yeni bir model, tarafımızdan, başka bir tebliğde önerilecektir. Şu kadarını ifade edelim ki, önerilecek model de sistem ve kalıp başka ülkelerinkiyle benzerlik gösterebilir. Ancak ruh ve yapı elemanları açısından tamamen kendi bünyemizin motifleriyle donatılacaktır.

Tablo 1. Türkiye'de Bölge ve Alt Bölge Ayrımı

Bölgeler	Alt Bölgeler	Bölgeye dahil top. il sayısı
1. Marmara	Doğu Marmara, Güney Batı Marmara, Trakya	10
2. Orta Anadolu	Ankara, Eskişehir, Kayseri, Konya, Sivas	13
3. Ege	Ege	6
4. Antalya	Antalya	3
5. Batı K. Dz.	Batı Karadeniz	3
6. Çukurova	Çukurova	3
7. Doğu K. Dz.	Trabzon, Samsun	10
8. Doğu Anadolu	Elâzığ, Diyarbakır, Erzurum, Van, Gaziantep	19

Kaynak : DPT - SPD, 1970 Yılına Girerken Bölgelere Genel Bir Bakış

YARARLANILAN KAYNAKLAR

KİTAPLAR VE TEZLER

- ACAROĞLU, İrem, Toplum Kalkınması Teori ve Uygulaması, ODTÜ, Mimarlık Fakültesi Yayını, no. 4, Ankara, 1966.
- AKTAN, Tahir, Türkiye'de Mahalli İdareler ve Planlı Kalkınma, Er-
oğlu Matbaası, Ankara, 1970.
- BICANIC, Rudolf, Problems of Planning (East and West), Mouton
and Co. The Hague, 1967.
- DİNLER, Zeynel, Bölgesel İktisat, Bursa İktisadi Ticari İlimler Aka-
demisi, Yayın no. 32, Bursa, 1978.
- DPT, Kalkınma Planı, Birinci Beş Yıl, 1963 - 1967, Ankara, 1963.
- DPT, Kalkınma Planı İkinci Beş Yıl, 1968 - 1972, Ankara, 1967.
- DPT, Kalkınma Planı Üçüncü Beş Yıl, 1973 - 1977, Ankara, 1973.
- DPT, Kalkınma Planı Dördüncü Beş Yıl, 1979 - 83, Ankara, 1979.
- DPT, SPD, 1970 Yılına Girerken Bölgeler Genel Bir Bakış, SPD Ya-
yın No. 188, Ankara, 1969.
- GLASSON, J., An Introduction to Regional Planning, Hutchingson of
London, 1975.
- GÖNÜL, Mustafa, Yerel Yönetim Birlikleri, (Doktora Tezi), TODAİE
Yayın No. 159, Ankara, 1977.
- İMAR VE İSKÂN BAKANLIĞI :
- 50. Yılda İmar ve Yerleşme (1923 - 1973), Ankara, 1973.
 - BPD, Doğu Karadeniz Bölgesi Bölge. Şeh. ve Yerl. Düz.,
Ank. 1971.
 - BPD, Batı Karadeniz Bölgesi Bölge. Şeh. ve Yer. Düz.
Ank. 1971.
 - BPD, Ege Bölgesi Bölgesel Şehirleşme ve Yerl. Düz.,
Ank. 1970.
 - BPD, Doğu Anadolu Bölgesi Bölgesel Şeh. ve Yerl. Düz.
Ank. 1970.
 - BPD, Orta Anadolu Bölgesi Bölgesel Şeh. ve Yerl. Düz.
Ank. 1970.
 - Çukurova Bölgesel Gelişme ve Yerleşme Düzeni, Ankara,
1970.
 - BPD, Antalya Bölgesel Gelişme ve Yerleşme Düzeni,
Ank. 1971.

- KILIÇBAY, Ahmet, Kantitatif İktisat Teorisi ve Politikası, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, No. 289, İstanbul, 1970.
- RICHARDSON, H.W., Elements of Regional Economics, Penguin Modern Economics Texts, London, 1973.
- TINBERGEN, J., Development Planning, World University Library, London, 1967.
- WATERSON, Albert, Development Planning; Lessons of Experience, The Economic Dev. Inst. of I.B.R.D., The John Hopkins Press, USA, 1969.
- YAZGAN, Turan, (Genel Koordinatör), Güneydoğu Anadolu Bölgesi Gelişme Planı, Kutsun Yayınevi (çoğaltma), 7 cilt, İstanbul, 1977.
- YALÇINDAĞ, Selçuk, İlçe Özel Yönetimi, TODAİE. Yayın No. 157.
- YAVUZ, Fikri, KELEŞ, R., GERAY, C., Şehircilik, Sorunlar - Uygulama ve Politika, 2. Baskı, SBF Yayın No. 415, Ankara, 1978.
- ZALİM, Sabahaddin, Bölge ve Şehir Planlaması Yönünden İstanbul Sanayi Bölgeleri, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını No. 304, İstanbul, 1971.

MAKALELER

- AKÇURA, T., "Doğu Marmara Bölgesi Ön Planı", Yedinci İskân ve Şehircilik Haftası Konf., Ankara, 1974.
- FRIEDMANN, J., "Regional Planning as a Field of Study", Regional Development and Planning, Friedmann J. and Alonso W. (Editors), M.I.T. Press, Mass., 1965.
- GÜRER, Y., "Zonguldak Bölge Planı, Planlama ve Bölge Planlama İlişkileri", 8. İskân ve Şehircilik Haftası Konf., SBF, Ank. 1966.