T. C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

TÜRKİYE'DE BÖLGESEL GELİŞMİŞLİK FARKLARI, İSTİHDAM VE KURUM HİZMETLERİNİN ÇEŞİTLENDİRİLMESİ

Yahya KULAKSIZ
İstihdam ve Meslek Uzman Yardımcısı

Ankara 2008

T. C.
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI
TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

TÜRKİYE'DE BÖLGESEL GELİŞMİŞLİK FARKLARI, İSTİHDAM VE KURUM HİZMETLERİNİN ÇEŞİTLENDİRİLMESİ

(Uzmanlık Tezi)

Yahya KULAKSIZ
İstihdam ve Meslek Uzman Yardımcısı

Tez Danışmanı
Aşkın KELEŞ
Daire Başkanı

Ankara 2008

KABUL SAYFASI

TÜRKİYE İŞ KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE

İstihdam ve Meslek Uzman Yardımcısı Yahya KULAKSIZ'a ait, "Türkiye'de Bölgesel Gelişmişlik Farkları, İstihdam ve Kurum Hizmetlerinin Çeşitlendirilmesi" adlı bu Tez, Yeterlik Sınav Kurulu tarafından UZMANLIK TEZİ olarak kabul edilmiştir.

	Unvanı	**Adı ve Soyadı**	**İmzası**
Başkan :			
Üye :			
Üye :			
Üye :			
Üye :			

Tez savunma tarihi : . . …/……/20…. .

TEZDEN YARARLANMA

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü İstihdam ve Meslek Uzman Yardımcısı Yahya KULAKSIZ tarafından hazırlanan bu Uzmanlık Tezinden yararlanma koşulları aşağıdaki şekildedir:

1. Bu Tez fotokopi ile çoğaltılabilir.
2. Bu Tez, pdf formatında internet ortamında yayınlanabilir.
3. Bu Tezden yararlanılırken kaynak gösterilmesi zorunludur.

Yahya KULAKSIZ
İstihdam ve Meslek Uzman Y.

. . …/……/20…. .

İmza

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER i
TABLOLAR v
GRAFİKLER vi
HARİTALAR vii
KISALTMALAR viii
GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM
KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1 İKTİSADİ AÇIDAN BÖLGE KAVRAMI 3
1.1.1 Bölge Kavramı 3
1.1.2 Bölge Ayrımları 4
1.1.2.1 Makro Ekonomik Açıdan Bölgeler 5
1.1.2.1.1 Homojen Bölgeler *5*
1.1.2.1.2 Polarize Bölgeler *7*
1.1.2.1.3 Plan Bölgeler *10*
1.1.2.2 Gelişmişlik Açısından Bölge Ayrımı 13
1.1.2.2.1 Az Gelişmiş Bölge *14*
1.1.2.2.2 Gelişmiş Bölge *16*
1.2 BÖLGESEL DENGESİZLİK KAVRAMI 17
1.2.1 Bölgesel Dengesizlik Kavramının Tanımı 17
1.2.2 Bölgesel Dengesizliğin Ortaya Çıkışı 19
1.2.3 Bölgesel Dengesizliğin Yol Açtığı Değişmeler 19
1.2.3.1 Demografik Değişme 20
1.2.3.2 Sosyal Alandaki Değişmeler 20
1.2.3.3 Ekonomik Alandaki Değişmeler 21

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE BÖLGESEL GELİŞMİŞLİK FARKLARI; NEDENLERİ VE BÖLGESEL DENGESİZLİĞİN GÖRÜNÜMÜ

2.1 TÜRKİYE'DE BÖLGE KAVRAMIN ELE ALINIŞI 22
2.2 TÜRKİYE'DE BÖLGESEL GELİŞMİŞLİK FARKLARININ ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ 23
2.2.1 Coğrafi Nedenler 23
2.2.2 Tarihsel Nedenler 24

2.2.3 Sosyo-Ekonomik Nedenler 25

2.2.4 Kültürel Nedenler 26

2.3 TÜRKİYE'DE BÖLGESEL DENGESİZLİĞİN GÖRÜNÜMÜ 26

2.3.1 Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Endeksine Göre İllerin Gelişmişlik Sıralaması .. 27

2.3.2 Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Endeksine Göre Coğrafi Bölgelerin Gelişmişlik Düzeyi 34

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BÖLGESEL GELİŞMİŞLİK FARKLARINI AZALTMAYA YÖNELİK KURUMSAL VE İDARİ YAPI İLE UYGULANAN POLİTİKALAR

3.1 BÖLGESEL POLİTİKAYA İLİŞKİN KURUMSAL VE HUKUKİ YAPI 39

3.1.1 Avrupa Birliği Bölgesel Politikasına Uyum Kapsamında Yapılan İdari ve Kurumsal Yapıya İlişkin Düzenlemeler 40

3.1.1.1 Mali İşbirliği Sürecinde Türkiye'deki Yapılanmaya İlişkin Düzenlemeler 42

3.1.1.2 İstatistik Bölge Birimleri (İBB) Düzenlemesi 42

3.1.1.3 Bölgesel ve Yerel Düzeyde İdari Yapıya İlişkin Düzenlemeler 42

3.1.1.4 Bölge Kalkınma Ajanslarına İlişkin Düzenlemeler 44

3.1.1.5 IPA Kapsamında Yapılan Düzenlemeler 46

3.1.1.6 Avrupa Birliği Destekli Bölgesel Kalkınma Programları Hibe Programı 47

3.2 TÜRKİYE'DE BÖLGELERARASI FARKLILIKLARI GİDERMEK İÇİN UYGULANAN POLİTİKALAR 49

3.2.1 Kalkınma Planları İtibariyle Bölgesel Kalkınma Politikaları 51

3.2.1.1 I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) 51

3.2.1.2 II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972) 52

3.2.1.3 III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977) 52

3.2.1.4 IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983) 53

3.2.1.5 V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1984-1989) 53

3.2.1.6 VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994) 54

3.2.1.7 VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000) 55

3.2.1.8 VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) 55

3.2.1.9 IX. Kalkınma Planı (2007-2013) 56

3.2.2 Bölgesel Plan ve Projelerle Kalkınma Politikaları 58

3.2.2.1 Antalya Projesi 58

3.2.2.2 Doğu Marmara Projesi 59

3.2.2.3 Zonguldak Projesi 59

3.2.2.4 Çukurova Bölge Projesi 60

3.2.2.5 Keban Projesi 60

3.2.2.6 Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi 60

3.2.2.7 Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP) 62

3.2.2.8 Doğu Anadolu Projesi (DAP) 62

3.2.2.9 Yeşilırmak Havza Gelişim Projesi 63

3.2.2.10 Marmara Bölge Planı 64

3.2.2.11Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) 64
3.2.2.12Avrupa Birliği Destekli Bölgesel Kalkınma Programları 65
3.2.2.12.1 Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKP)..... 66
3.2.2.12.2 TR82, TR83, TRA1 DÜZEY 2 Bölgeleri Kalkınma Programı 66
3.2.2.12.3 TRA2, TR72, TR52, TRB1 DÜZEY 2 Bölgeleri Kalkınma Programı 67
3.2.2.12.4 TR90 DÜZEY 2 Bölgesi Kalkınma Programı..... 67
3.2.2.12.5 Türkiye –Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı..... 67
3.2.2.12.6 Yunanistan-Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programı 68

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İSTİHDAMIN BÖLGESEL GÖRÜNÜMÜ VE BÖLGESEL POLİTİKALAR AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

4.1 TÜRKİYE'DE İSTİHDAMIN BÖLGESEL GÖRÜNÜMÜ 69
4.1.1 Kademeli İl Grupları İtibariyle İstihdamın Görünümü 69
4.1.2 Coğrafi Bölgeler İtibariyle İstihdamın Görünümü..... 72
4.2 İSTİHDAMIN ARTIRILMASINA YÖNELİK BÖLGESEL POLİTİKA ARAÇLARI 76
4.2.1 Kamu Yatırımları 76
4.2.2 Teşvik Tedbirleri..... 78
4.3 BÖLGESEL GELİŞMİŞLİK FARKLARININ İSTİHDAM AÇISINDAN SONUÇLARI 80
4.3.1 İşsizlik 80
4.3.2 Ücret Düşüklüğü 81
4.3.3 İşgücü Hareketliliği..... 81
4.3.4 Kayıtdışı İstihdam..... 83

BEŞİNCİ BÖLÜM

İŞKUR'UN BÖLGESEL POLİTİKALARA OLAN KATKISI VE KURUM HİZMETLERİNİN ÇEŞİTLENDİRİLMESİ

5.1 İŞKUR'UN KURULUŞU İLE HUKUKİ VE İDARİ YAPISI..... 85
5.1.1 İş ve İşçi Bulma Kurumu'ndan Türkiye İş Kurumu'na 85
5.1.2 İŞKUR'un Hukuki ve İdari Yapısı..... 88
5.1.3 Türkiye İş Kurumu'nun Görevleri 89
5.2 İŞKUR TARAFINDAN SUNULAN HİZMETLER..... 94
5.2.1 İşgücü Piyasası Enformasyon Hizmetleri 95
5.2.2 Aktif İşgücü Programları 96
5.2.2.1 Meslek Araştırma Geliştirme Çalışmaları 96
5.2.2.2 İş ve Meslek Danışmanlığı Çalışmaları 96
5.2.2.3 İşgücü Yetiştirme Kursları..... 97
5.2.2.4 İşletmelerde Eğitim..... 97
5.2.3.1 Ulusal İstihdam Politikası Belirleme Çalışmaları 98

5.2.3.2 Yerel İstihdam Politikası Belirleme Çalışmaları 98
5.2.3.3 İnsangücü Planlamasına Yönelik Çalışmalar 98
5.2.3.5 Yurtdışı İşe Yerleştirme Çalışmaları 98
5.2.3.6 Özel İstihdam Bürolarına İlişkin Çalışmalar 99
5.2.4 Pasif İşgücü Programları 99
5.2.4.1 İşsizlik Sigortası 99
5.2.4.1.1 İşsizlik Sigortası Fonunun Yönetimi 99
5.2.4.2 Ücret Garanti Fonu 100
5.2.4.3 Kısa Çalışma Ödeneği 100
5.2.4.4 İş Kaybı Tazminatı ve Diğer Hizmetler 100
5.3 İŞKUR'UN BÖLGESEL POLİTİKALARA OLAN KATKISI VE KURUM HİZMETLERİNİN ÇEŞİTLENDİRİLMESİ 101
SONUÇ 107
EK: İSTATİSTİKİ BÖLGE BİRİMLERİ SINIFLANDIRMASI 114
KAYNAKÇA 117
ÖZGEÇMİŞ 120

TABLOLAR

Tablo 1: Ülkemizde Yerleşme Merkezleri Kademeleşmesi Çalışmasına Göre Saptanan Polarize Bölgeler 9

Tablo 2: Gelişmişlik Endeksine Göre Kademeli İl Grupları 28

Tablo 3: Gelişmişlik Endeksine Göre Kademeli İl Grupları 69

Tablo 4: Kademeli İl Grupları İtibariyle İstihdam Göstergeleri (2000 yılı) 70

Tablo 5: Coğrafi Bölgeler İtibariyle İstihdam Göstergeleri (2000 yılı) 73

Tablo 6: Kamu Yatırım Harcamalarının Bölgesel Dağılımı (%) 77

Tablo 7: Teşvik Belgeli Sabit Sermaye Yatırımlarının Bölgesel Dağılımı (%) 79

Tablo 8: Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa ve Bölgelere (Düzey 1) Göre İstihdam Edilenler (2006) 84

Tablo 9: Aktif İstihdam Tedbirleri ve Yerel Düzeyde İŞKUR'a Destek Projesi 103

GRAFİKLER

Grafik 1: Coğrafi Bölgelere Göre Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi 34

Grafik 2: Marmara Bölgesi İllerinin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeks Değerleri 35

Grafik 3: Ege Bölgesi İllerinin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeks Değerleri 36

Grafik 4: İç Anadolu Bölgesi İllerinin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeks Değerleri 37

Grafik 5: Güneydoğu Anadolu İllerinin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeks Değerleri 37

Grafik 6: Doğu Anadolu Bölgesi İllerinin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeks Değerleri 38

HARİTALAR

Harita 1: Birinci Derece Gelişmiş İller (En gelişmiş ilk 5 il) 29

Harita 2: İkinci Derece Gelişmiş İller (20 il) 30

Harita 3: Üçüncü Derece Gelişmiş İller (21 il) 31

Harita 4: Dördüncü Derecede Gelişmiş İller 32

Harita 5: Beşinci Derecede Gelişmiş İller Grubu (En az gelişmiş iller grubu) 33

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AEV	: Avrupa Eğitim Vakfı
a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
a.g.t.	: adı geçen tez
AİPP	: Aktif İşgücü Programları Projesi
Avro	: AB Para Birimi
BKA	: Bölgesel Kalkınma Ajansı
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
Çev.	: Çeviren
DAKP	: Doğu Anadolu Kalkınma Programı
DAP	: Doğu Anadolu Projesi
DIS	: Decentralised Implementation System (Merkezi Olmayan Uygulama Sistemi)
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DOKAP	: Doğu Karadeniz Gelişme Projesi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Dr.	: Doktor
DSİ	: Devlet Su İşleri
FAO	: Food and Agriculture Organization (Gıda ve Tarım Örgütü)
GAP	: Güney Doğu Anadolu Projesi
GSYİH	: Gayrisafi Yurt İçi Hasıla
IPA	: Instrument for Pre-Accession (Katılım Öncesi Araç)
ISPA	: Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (Katılım Öncesi Yapısal Politikalar Aracı)

İBB	: İstatistiki Bölge Birimleri
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İ.İ.B.K.	: İş ve İşçi Bulma Kurumu
İKG	: İnsan Kaynakları Geliştirme
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KOB	: Katılım Ortaklığı Belgesi
KOBİ	: Küçük ve Orta Ölçekli İşletme
KÖY	: Kalkınmada Öncelikli Yöre
md.	: madde
MEDA	: Mediterranean Economic Development Area (Akdeniz Ekonomik Gelişim Alanı)
MEDAK	: Meslek Danışma Komisyonu
MFİB	: Merkezi Finans ve İhale Birimi
M.G.K	: Milli Güvenlik Kurulu
MİK	: Mali İşbirliği Komitesi
No	: Numara
OİK	: Ortak İzleme Komitesi
ÖUKP	: Ön Ulusal Kalkınma Planı
PAÜ	: Pamukkale Üniversitesi
PHARE	: Poland and Hungary: Action for the Reconstruction of the Economy
PRAG	: Practical Guide to Contract Procedures Financed From The EC General Budget in The Context of External Actions (Avrupa Komisyonu Genel Bütçesinden Dış Faaliyetlere Ayrılan Sözleşme Prosedürleri Pratik Rehberi)
s.	: sayfa
SAPARD	: Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (Tarımsal ve Kırsal Kalkınma İçin Özel Eylem Planı)

SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
SÇB	: Stratejik Çerçeve Belgesi
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İş Adamları Derneği
UMYK	: Ulusal Mali Yardım Koordinatörlüğü
UYG	: Ulusal Yetkilendirme Görevlisi
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve diğerleri

GİRİŞ

Günümüzde bölgelerarası gelişmişlik farkları, dünyanın çoğu yerinde en önemli sorunlardan biri olarak dikkat çekmektedir. Sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi bakımından gelişmiş ve az gelişmiş ülkeler olduğu gibi, ülkelerin kendi içinde de göreli olarak gelişmiş ve az gelişmiş bölgeler bulunmaktadır. Ülke içindeki bu gelişmişlik farkları pek çok sosyal ve ekonomik sorunlara neden olmakta ve bu nedenle ülke genelinde sosyo-ekonomik bütünleşmeyi sağlamak amacıyla, bölgeler arasındaki farklılıkları azaltmaya yönelik büyük uğraşlar verilmektedir.

Türkiye'de de birbirleri arasında önemli farklılıklar bulunan bölgeler mevcuttur. Bölgesel gelişmişlik farklılıkları değişik nedenlerden kaynaklanmakta ve bölgesel gelişmişlik farklarının ortaya konulmasında bazı ekonomik ve sosyal göstergelerden yararlanılmaktadır. İstihdama ilişkin değişkenler de bu amaçla kullanılan göstergelerdendir. İstihdamın çeşitli sektörler arasında dağılımı, ücretli çalışanlar, işverenler ve istihdamın cinsiyete göre dağılımı bölgelerarası dengesizlikleri ortaya koymada kullanılan önemli değişkenlerdendir.

Bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla ülkemizde 1960'lardan bu yana kalkınma planları hazırlanmaktadır. Diğer yandan söz konusu dengesizlikleri azaltmak kapsamında birçok program ve projeler uygulanmıştır. AB'ye uyum süreci Türkiye'de pek çok ekonomik ve sosyal politikada olduğu gibi bölgesel kalkınma politikalarını da etkilemiş ve konuyla ilgili bazı hukuki ve idari düzenlemeler yapılmıştır. Ancak Avrupa Birliği'ne tam üye olabilmesi için Türkiye'nin kendi içindeki bölgesel dengesizliklerini gidermesi, Birlik'e üye olduktan sonra ise Birlik dahilindeki konumunu iyileştirme yönünde kat etmesi gereken uzun bir yol bulunmaktadır.

''Türkiye'de Bölgesel Gelişmişlik Farkları, İstihdam ve Kurum Hizmetlerinin Çeşitlendirilmesi'' adlı bu çalışmada Türkiye'deki bölgesel gelişmişlik farkları; nedenleri, uygulanan politikalar, gelişmişlik göstergeleri, İŞKUR ve istihdam ekseninde ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Söz konusu çalışma beş bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; bölge ve bölgesel gelişmişlik farkları ile ilgili kavramlar tanımlanmış bölgesel dengesizliğin hangi alanlarda değişikliklere yol açtığı genel esaslarıyla anlatılmaya çalışılmıştır.

İkinci bölümde; Türkiye'de bölge kavramının ele alınışı ve bölgesel dengesizliğin ortaya çıkış nedenlerine değinilmiş daha sonra Devlet Planlama Müsteşarlığı'nın 2003 yılında yayınladığı İllerin ve Bölgelerin Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması'nda yer alan veriler kullanılarak Türkiye'deki bölgesel dengesizlik iller ve bölgeler itibariyle ortaya konulmuştur.

Üçüncü bölümde; Türkiye'de bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmaya yönelik kurumsal ve hukuki yapı ile bu alanda AB'ye uyum noktasında yapılan düzenlemeler açıklanmaya çalışılmıştır. Diğer yandan bölgesel farkları azaltmaya yönelik politikalar kalkınma planları ve bölgesel plan ve projeler çerçevesinde incelenmiştir.

Dördüncü bölümde; bir bölgesel gelişmişlik göstergesi olarak istihdam ele alınmış ve Devlet Planlama Müsteşarlığı'nın 2003 yılında yayınladığı İllerin ve Bölgelerin Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması'nda yer alan veriler ışığında bir bölgesel gelişmişlik göstergesi olarak Türkiye'de istihdamın bölgesel görünümü incelenmiştir. Daha sonra ise istihdamın artırılmasına yönelik bölgesel politika araçları ve bölgesel gelişmişlik farklarının istihdamda ne gibi değişikliklere yol açtığı ortaya konulmuştur.

Beşinci ve son bölümde; İŞKUR'un kuruluşu, hukuki ve idari yapısı ile sunduğu hizmetlere ilişkin bilgilere değinilmiş daha sonra İŞKUR'un bölgesel politikalara olan katkısı ve yapılan düzenlemeler eşliğinde Kurum hizmetlerinin bölgesel anlamda daha etkin sunulmasına ilişkin önerilere yer verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM
KAVRAMSAL ÇERÇEVE

1.1 İKTİSADİ AÇIDAN BÖLGE KAVRAMI

Bu başlık altında bölge kavramı tanımlanmış daha sonra ise çeşitli açılardan bölge ayrımları incelenmeye çalışılmıştır.

1.1.1 Bölge Kavramı

Bölge kavramının içeriği ve tanımı dönemlere göre faklılıklar arz etmektedir. Bölge kavramının tanımlaması çiftçilerin toprak, topografya ve iklim koşullarının benzerliklerine göre bazı yerleri aynı isimle tanımlamaları şeklinde çok eski dönemlere rastlamaktadır.[1] 18. yüzyıldan itibaren, bilimsel anlamda da karşılığını bulmaya başlayan bölge kavramı tanımına coğrafi öğelerinde eklenmesiyle daha fazla değişken içeren mekansal bir tanım haline gelmiştir.[2]

Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan bölgesel dengesizlik, devletin ekonomiye müdahalelerinin artması sonucu bilim adamlarının konuyla daha yakından ilgilenmelerine, bölgesel ekonomi ve bölgesel kalkınma çalışmalarının hızlandırılmasına sebep olmuştur. ''Bölge'' kavramı ile bazen kendi içinde özellikleri olan bir kara parçası, bazen de bir ülkenin kendi içinde bölümlere ayrılan kısımları anlaşılmaktadır.[3]

Zamanla bölge kavramı konusunda çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. Hatta "Bölge" tanımını kabul eden ve etmeyen bilim adamları ortaya çıkmıştır. Ancak başta iktisatçılar olmak üzere bilim adamlarının büyük çoğunluğu "Bölge" olgusunun mevcudiyetini ve önemini kabul etmiş bulunmaktadırlar.[4]

Bir bölgeyi diğerlerinden ayıran özellikler bölgenin ekonomik, sosyal ve fiziki yapısından kaynaklanabilir. Bu nedenle bölgelerin sınıflandırılmasında ekonomik,

---

[1] Eraydın, Ayda; ''Bölgesel Kalkınma Kavramı, Kuram ve Politikalarda Yaşanan Değişimler'', **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu,** DPT-PAÜ, 2004, s.126

[2] Ünlü, Ali İhsan; **Türkiye'nin Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Kalkınma Ajansı Bağlamında Bölgesel Kalkınma Politikalarının Gelişimi,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006, s.6

[3] Gündüz, Ali Yılmaz; **Bölgesel Kalkınma Politikası,** Ekin Kitabevi, Bursa, 2006, s.2

[4] MGK; **Türkiye'de Bölge Planlamasının Evreleri,** MGK Genel Sekreterliği Yayınları No:2, Ankara, 1993, s.4

coğrafi, sosyal ve kamusal amaçlı değişik ölçütler kullanılmaktadır. Bu yüzden yapılan incelemelerde hukuki, sosyolojik, demografik, coğrafi, siyasal ve çevresel disiplinlere de yer verilmesi kavram kargaşasını iyice artırmaktadır.[5]

Ancak son yıllarda ‘‘Genel Sistem Teorisi’’nin çeşitli disiplinlerine ortak yönlerini birlikte ele alıcı bir yaklaşımla değerlendirme girişiminde bulunması, bu kargaşayı belli ölçütlerde azaltmıştır. Günümüzde bölgesel çalışmalarda genellikle fiziksel unsurlar, doğal kaynaklar, nüfus ve beşeri yapı, ekoloji ve çevre, iktisadi kalkınma, şehircilik çalışmaları ve planlama, bölgenin tarih, edebiyat ve sosyo-kültürel öğeleri esas alan metot ve teknikler kullanılmaktadır.[6]

Bu açıklamalardan sonra genel anlamda inceleyeceğimiz alana yönelik bir bölge tanımı yapılabilir. Buna göre bölge ülke topraklarının bütününden küçük olan, kendine özgü ekonomik, sosyal ve kültürel özellikler taşıyan, şehirden büyük, hukuki ve idari olarak belirlenmiş ülke parçasıdır.

1.1.2 Bölge Ayrımları

Günümüzde bölgesel çalışmalarda genellikle fiziksel unsurlar, doğal kaynaklar, nüfus ve insan kaynakları, ekoloji ve çevre, iktisadi kalkınma, şehircilik çalışmaları ve planlama, bölgenin edebiyat, tarih ve sosyo-kültürel unsurlarını esas alan usul ve teknikler kullanılmaktadır.[7]

Bölgelerarası dengesizliğin açıklanmasına geçmeden önce kısaca bölge ayrımları üzerinde durulması yararlı olacaktır. Bölgesel gelişmeyi ve planlamasını konu edinen eserlerde çok değişik bölge ayrımlarına rastlanmaktadır. Bölge ayrımları ile ilgili ilk sistematik çalışma alansal ekonominin kurucusu olan Von THUNEN’e aittir.[8]

Kalkınma planına mekan boyutunun kazandırılması, bir başka deyişle ulusal planın bölgeselleştirilmesi için, ülkenin plan bölgelere ayrılması gerekir.[9] Bu noktada günümüzde bölge kavramı makro ekonomik açıdan ele alınmaktadır. Genellikle Fransız bölge plancısı ve iktisatçısı Jacques Bouddeville’nin sınıflandırması benimsenmektedir.

---

[5] Gündüz, **a.g.e.,** s.2
[6] Gündüz, **a.g.e.,** s.2
[7] Keleş, Ruşen; ‘‘Bölge Kalkınması ve Bölge Planlaması’’, **Şehircilik Sorunları Uygulama ve Politikaları,** Ankara, 1973, s.104
[8] Gündüz, **a.g.e.,** s.3
[9] Dinler, Zeynel; **Bölgesel İktisat,** Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2005**,** s.75

Bu sınıflandırmaya göre bölgeler: ‘‘Homojen Bölge’’, ‘‘Polarize Bölge’’ ve ‘‘Plan Bölge’’ olarak üçe ayrılmaktadır.[10]

Ayrıca bölgeler, ekonomik gelişme derecesi göz önünde tutularak ‘‘Gelişmiş’’ ve ‘‘Az Gelişmiş Bölgeler’’ olarak da genel bir ayrıma tabi tutulmaktadır.

Konumuza daha yakın ve uygun olması açısından çalışmamızda bölgeler ‘‘Makro Ekonomik Açıdan’’ ve ‘‘Gelişmişlik Açısından’’ ele alınıp incelenmeye çalışılacaktır.

1.1.2.1 Makro Ekonomik Açıdan Bölgeler

Makro ekonomik açıdan bölgeleri Homojen, Polarize ve Plan bölgeler diye ayırmak mümkündür.

1.1.2.1.1 Homojen Bölgeler

Homojen bölge, bir ülkede bölgelerarası gelişmişlik farkının azaltılması politikasında başvurulacak bir bölgesel ayrım tipidir. Aynı gelişmişlik düzeyinde olan komşu iller gelişmişlik düzeyi yönünden homojen bölge oluştururlar. Bir ülkedeki çeşitli bölgelerin gelişmişlik düzeyi yönünden birbirinden ayrılmasından başka bir şey olmayan homojen bölgenin daha iyi kavranabilmesi için öncelikle homojen alan kavramını ortaya koymak gerekir.[11]

Homojen, bütün unsurları aynı yapıda ya da aynı nitelikte olan bağdaşık anlamına gelmektedir. Homojen alanı, bütün noktaları kendi aralarında mümkün olduğu kadar yakın özellikler gösteren alan şeklinde tanımlamak mümkündür. Uygulamada bir ülkedeki çeşitli yerleşim merkezlerini birbirleriyle karşılaştırarak homojen alan tespit edebilmek için homojenlik ölçütü olarak çok çeşitli kıstaslar kullanılabilir. Bu kıstasların arasında kentli nüfus oranı, eğitim düzeyi, sağlık düzeyi, beslenme düzeyi, işsizlik oranı, endüstriyel işletme sayısı, fert başına düşen milli gelir gibi unsurlar sayılabilir. Buna göre ülke düzeyinde çeşitli alanlar arasında homojenlik, ekonomik gelişmişlik düzeyini belirleyen kıstaslar yardımıyla ölçülmektedir. Bu kıstaslardan herhangi biri alınarak o kıstasa göre homojen alan saptanabilir. Örneğin: Milli gelir ve işsizlik oranına göre yerleşme merkezleri sıralanabilir. Aynı milli gelir ve işsizlik

[10] Gündüz; **a.g.e.,** s.3
[11] Dinler; **a.g.e.,** s.75

oranına sahip yöreler, milli gelir ve işsizlik oranı yönünden homojen alanı oluştururlar. Buna göre homojen alan aynı ekonomik özellikleri gösteren noktalardan oluşan bir alandır.[12]

Homojen bölge saptamasında bölgelerin, tüm sosyo-ekonomik gelişmişlik göstergelerini göz önüne almak gerekir. Böyle bir çalışma ülkemizde ilk defa Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından 1963-1970 yıllarına ait verilere dayanılarak, 53 gösterge göz önüne alınarak yapılmıştır. Bu çalışma sonucunda ülkemizde tüm iller gelişmişlik düzeylerine göre sekiz gruba ayrılmıştır. Bu gruplardaki illerin her biri bir homojen alan oluşturmaktadır.[13]

Bölge kavramı, alan kavramıyla karşılaştırıldığında daha az geneldir. Homojen bölge sürekli bir homojen alana tekabül eden birbirine bitişik ve aynı karakteristik özelliklere sahip alanlar grubudur. Örneğin: İstanbul ile Ankara, İzmir ile Adana ve Ağrı ile Hakkari gelişmişlik düzeyi açısından homojen alan oluşturmalarına rağmen komşu iller olmadıklarından homojen bölge oluşturmazlar. Homojen bölge, uzun yıllardan beri dünyada çeşitli yönlerden coğrafi tasnifte kullanılmaktadır. Dünya'da yağış bölgeleri, iklim bölgeleri, bitki örtüsü, vb. özellikleri gösteren haritaların hazırlanmasında homojen alana dayanarak homojen bölge tespiti yapılmaktadır.[14]

Ülkemizde homojen bölge ayrımı İmar ve İskan Bakanlığı ile DPT tarafından bölgesel kalkınma çalışmalarına hazırlık niteliğinde olmak üzere 1970'lere girerken yapılmıştır. Sektörel karakterli I. Beş Yıllık Kalkınma Planının (1963-1968) uygulamasının ardından bölgeler arası gelişmişlik farkını azaltıcı politikaya öncelik verilmesi fikri, bölgelerarası gelişmişlik farkının saptanması için plancıları böyle bir çalışmayı yapmaya itmiştir. 1970'li yıllarda yapılan çalışmalarda kullanılmak üzere homojen bölge esasına dayalı olarak yapılan bu ayrım sonucu ortaya çıkan bölgelere etüt bölgeleri adı verilmiştir. Bu ayrıma göre, Türkiye sekiz ana bölgeye, bu ana bölgelerin dördü de ayrıca kendi içinde 15 alt bölgeye ayrılmıştır. Alt bölgeler de göz önüne alındığında 19 bölge elde edilmektedir. Bu ayrımda Doğu Anadolu'da bulunan beş bölgeye ait 19 il (Elazığ, Bingöl, Malatya, Tunceli, Diyarbakır, Bitlis, Mardin, Siirt,

---

[12] Gündüz; **a.g.e.,** s.4
[13] Gündüz; **a.g.e.,** s.4
[14] Dinler; **a.g.e.,** s.77

Şanlıurfa, Erzurum, Erzincan, Kars, Muş, Gaziantep, Adıyaman, Kahramanmaraş, Van, Ağrı, Hakkari) Türkiye'nin göreceli olarak en geri kalmış illerini oluşturmaktadır.[15]

Bu çerçevede homojen bölge, seçilen bir ya da birkaç kritere göre aynı düzeyde olan ve birbirini takip eden kesimlerin oluşturduğu bir bütündür. Buna göre, Homojen bölge, özellikleri birbirine yakın olan birimlerden meydana gelen devamlı bir mekandır. Homojen bölgelere örnek vermek oldukça zordur. İster gelişmiş, isterse az gelişmiş ülkelerde yukarıda sayılan özelliklerin aynı olabileceği iki bölge bulmak güçtür. Bir ülkenin bölgeleri arasında bir farkın olmayışı birbirine benzer ve özdeş olması ''Homojen Bölgeler'' olduklarını ifade eder.[16]

Homojen bölge, statik bir tanımlamadır. Diğer yandan bölgeler arasındaki ilişkilerin yoğunluğunun göz önüne alınması ve buna dayanarak dinamik bir bölge tanımlamasının yapılması gerekliliği, bizi polarize bölge kavramına götürecektir.

1.1.2.1.2 Polarize Bölgeler

Bölgeler arasındaki mevcut gelişmişlik farklarının saptanması ile elde edilen homojen bölge ayrımı, statik bir değerlendirmedir. Sosyo-ekonomik gelişmişlik farkının boyutlarının ne olduğunun ortaya konulmasını sağlar. Ancak homojen bölge ayrımı, bölgesel gelişme politikaları için gerekli olan, bir bölgenin diğer bölgelerle olan ilişkilerinin yoğunluğunu dikkate almaz. Bu eksiklik bizi dinamik bir yaklaşımla elde edilen polarize bölge kavramına götürmektedir.[17]

Polarize Bölge; bir merkez veya farklı yaşama biçimlerini bir arada tutan merkezlere bağlı bir çok çevreyi içine alan, çevreyi merkeze bağlayan bağların sosyal ve ekonomik ilişkilerin kaybolması ya da başka bir merkez lehine zayıflaması özelliği ile sınırlanmış iç yapısı olan bir birimdir.[18] Bir ülkede bulunan tüm yerleşme merkezleri karşılıklı ilişki içindedirler. Küçük merkezler ticari yönden daha büyük yerleşim merkezlerine bağlıdırlar. Yani, küçük kasaba gibi küçük merkezler kentler gibi kendilerinden daha büyük yerleşme merkezlerinin etkisi altındadırlar. Aynı şekilde büyük kentlerde metropoller gibi kendilerinden daha büyük merkezlerin etki alanına girebilmektedir. Bu şekilde bir yerleşme merkezi kendisinden küçük olan bir ya da daha

[15] Gündüz; **a.g.e.,** s.4-5
[16] Gündüz; **a.g.e.,** s.5
[17] Dinler; **a.g.e.,** s.77
[18] Polatkan, Tanju; **Bölgesel Gelişme Politikası,** DPT Yayını, 1968, Ankara, s.20

fazla yerleşme merkezini etki altına alıyorsa, bu merkezin artık bir cazibe merkezi haline geldiğini söyleyebiliriz.[19]

Ülkemizde DPT tarafından polarize bölgelerin saptanması için bir çalışma yapılmış ve bu çalışmanın sonuçlarının özeti 1982 yılında iki kitap halinde yayımlanmıştır. Türkiye'de mevcut 35.446 yerleşme merkezi hiyerarşi olarak yedi gruba ayrılmıştır. Hiyerarşinin en altında sayıları 35.117 adet köy karakterli yerleşme merkezinin bulunduğu birinci kademe merkezler yer almaktadır. Hiyerarşinin en üzerinde ise Türkiye'de en gelişmiş merkez olan ve tüm yerleşme merkezleri ile doğrudan ya da dolaylı ilişki içinde olan İstanbul tüm Türkiye'yi etkisi altına almaktadır. İkinci derece polarize merkezlerin sayısını İstanbul ile birlikte beşe çıkarmak mümkündür. Bu merkezler Ankara, İzmir, Adana ve Gaziantep'tir. Daha sonra, Bursa, Diyarbakır, Elazığ, Erzurum, Eskişehir, Kayseri, Konya, Malatya, Samsun, Sivas ve Trabzon olmak üzere polarize bölge sayısı 16'dır. Bu polarize bölge merkezleri ve bu merkezlerin etki alanını gösteren bölge etki merkez alanını aşağıdaki Tablo 1'de görmek mümkündür.[20]

Görüldüğü gibi, ülke metropolü olan İstanbul, Türkiye'de birinci derece polarize bölge durumundadır. Daha sonra ikinci, üçüncü, dördüncü, beşinci ve altıncı derece polarize bölgeler saptanmıştır. Hiyerarşi içinde her polarize bölge merkezi bir üst derecede bulunan polarize merkezleri ile yoğun ilişkisi varken, aynı zamanda kendi içindeki merkezlerle de yoğun bir ilişki içindedir.[21]

Homojen bölgelerin tespiti statik bir inceleme ile ortaya çıkmasına rağmen, ''Polarize Bölgeler'' ancak bir dinamik inceleme sonucu saptanabilmektedir. Çünkü bölge zaman içinde gelişmişlik özelliği göstermekte, çevre illerden beslenmektedir. Polarize Bölge'nin çeşitli kısımları birbirini tamamlar ve kendi içinde özellikle hakim kutup ve kutupları, komşu bölgeye göre daha çok değişim içerisindedir.[22]

---

[19] Dinler; **a.g.e.,** s.79
[20] Gündüz; **a.g.e.,** s.6
[21] Dinler; **a.g.e.,** s.84
[22] Gündüz; **a.g.e.,** s.6

Tablo 1: Ülkemizde Yerleşme Merkezleri Kademeleşmesi Çalışmasına Göre Saptanan Polarize Bölgeler

Bölge No	Bölge Merkezi	Merkezin Etkilendiği İller
Bölge I	İstanbul	Bolu, Çanakkale, Edirne, Kırklareli, Kocaeli, Sakarya, Tekirdağ, Zonguldak, Kastamonu
Bölge II	Bursa	
Bölge III	Eskişehir	Bilecik, Kütahya
Bölge IV	İzmir	Afyon, Antalya, Aydın, Burdur, Denizli, Isparta, Manisa, Muğla, Uşak, Balıkesir
Bölge V	Ankara	Çankırı, Çorum, Kırşehir
Bölge VI	Konya	Niğde
Bölge VII	Adana	Hatay, İçel
Bölge VIII	Samsun	Amasya, Giresun, Ordu, Sinop, Tokat
Bölge IX	Kayseri	Nevşehir, Yozgat
Bölge X	Sivas	
Bölge XI	Malatya	
Bölge XII	Gaziantep	Adıyaman, Urfa, Kahramanmaraş
Bölge XIII	Trabzon	Artvin, Rize, Gümüşhane
Bölge VIX	Erzurum	Erzincan, Ağrı, Kars, Muş
Bölge XV	Elazığ	Bingöl, Tunceli
Bölge XVI	Diyarbakır	Bitlis, Hakkari, Mardin, Siirt, Van

Kaynak: Dinler, Zeynel, a. g. e. , s.83

Polarize bölgeler komşu bölgelerin üretim faktörlerini kendilerine çekerek o bölgenin gelişmesini engelleyebilir. Türkiye'de de bu tür bölgelere İç Anadolu Bölgesinden, Ankara ve Kırşehir illeri örnek gösterilebilir. Kırşehir'in Ankara'ya yakın oluşu bu şehrin gelişmesini engellemiştir. Bazı merkezlerin kutuplaşması sebebiyle çevreyi iktisadi gelişmeden mahrum bırakarak, dengeli bir kalkınmanın engellenmemesi için bu gibi gelişme merkezlerinin önceden tespit edilerek gerekli planlama

çalışmalarının yapılması, kutuplaşmış merkez ile çevre ilişkilerinin iktisadi gelişme sırasında düzenlenmesi ve kontrol altına alınması gerekmektedir.[23]

1.1.2.1.3 Plan Bölgeler

Plan Bölge, bölgesel politikayı uygulamakla görevli yönetimin yetki alanı içinde kalan alanlar bütünüdür. Plan bölgeler bölgesel planlama uygulayan ülkedeki planlama anlayışına göre, ülkenin bölgesel sorunlarının niteliği ve yoğunluğuna göre tüm ülkeyi kapsayabileceği gibi sadece belirli problemli bölgeleri de kapsayabilir. Eğer plan bölgeler tüm ülkeyi kapsıyorsa birinci tip plan bölge söz konusu olmaktadır. Bölgesel kalkınma planının sektörel nitelikli hazırlanması yerine ekonomik alana dayalı olarak hazırlanması, tüm ekonomik faaliyetlerin alansal dağılımının kontrol altına alınması, gelişmeyen bölgelerin adaletli bir şekilde kaynaklardan yararlanması sonucunu doğuracaktır. Bölgesel kalkınma planını uygulamakta olan ülkelerde başvurulabilecek olan bu plan bölge anlayışı, ulusal planın bölgeselleştirilmesi için ülkenin bölgelere ayrılması sonucu ortaya çıkmaktadır. Böyle bir plan bölge ayrımına Fransa örnek verilebilir.[24]

Bir başka plan bölge tekniği ikinci tip plan bölge, ulusal kalkınma planı uygulamasına geçilmeden önce, ya da ulusal kalkınma planına rağmen karşılaşılan yoğun bölgesel sorunların üstesinden gelebilmek amacıyla başlatılan bölgesel planlama sonucu ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşımda tüm ülkenin bölgelere ayrılması söz konusu değildir. Sadece sorunların karşılaşıldığı yöreler, plan bölge olarak saptanarak bu sorunları çözümleyecek tipte bölgesel planlama uygulanmaktadır.[25]

Plan bölge uygulamasına başvurulmasını gerektirecek bölgesel sorunlar arasında şunlar sayılabilir.[26]

- Geri kalmış bölgenin sorunlarının hafifletilmesi,
- İşsizliğin çözülmesi,
- Tarımsal göçün önlenmesi,
- Hızlı sanayileşen yörelerin sorunlarının çözümü,
- Zengin yer altı ve yerüstü kaynaklarının harekete geçirilmesi,

[23] Gündüz; **a.g.e.,** s.7
[24] Dinler; **a.g.e.,** s.85
[25] Dinler; **a.g.e.,** s.85
[26] Gündüz; **a.g.e.,** s.8

- Metropol bölgelerdeki nüfus yoğunluğunun azaltılması,
- Ekonomik canlılığı kaybolmaya başlayan yörelerin yeniden hareketlendirilmesi,
- Sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, vb.

Bu bölgesel sorunların biri ya da birkaçı bir bölgede ön plana çıkabilir. Bu sorunların çözümü için başvurulacak bölgesel planlar neticede birbirinden farklı olacaktır. Yoğun bölgesel sorunların çözümüne yönelik bölge planlamasında son yıllarda giderek ön plana çıkan ve yeni gündem olarak nitelenen bir bölgesel ayrım havza esaslı bölgesel planlamadır. Bu bölgesel planlama türü 1970'lerden günümüze büyük ilgi gören ve çevre sorunlarının artmasını gündeme getiren sürdürülebilir kalkınma görüşünün bölgeye uygulanmasından başka bir şey değildir.[27]

Birinci tip plan bölgelerin nasıl saptanacağına gelince, bu noktada önemli bir sorun bölge sayısı ve bölgelerin genişliğinin ne kadar olacağıdır. Burada bir taraftan planlama tekniği ve amacı devreye girerken diğer taraftan siyasi işleyiş önem kazanmaktadır. Eğer bölge sayısı az olarak saptanır, plan bölge genişlikleri büyük tutulursa bölge idaresinin en üstünde bulunan yönetici merkezi yönetimle ilişkilerinde güçlü olacak ve bölge sorunların daha kısa vadede çözüme kavuşturulması sağlanacaktır. Diğer taraftan bölge yöneticilerinin seçimle gelmesi halinde ise merkezi yönetime karşı dirençleri artacak bu durumda ise plan sayısının az olmasından kaçınmak gerekecektir. Ancak gene de plan bölge genişliği çeşitli teknik hizmetlerin gereklerine uygun büyüklükte olmalıdır.[28]

Tüm ülkeyi değil de, bölgesel sorunların çözümüne yönelik plan bölge ayrımını ABD, İtalya, İngiltere, Almanya, Türkiye, Hindistan, Pakistan, Venezüella vb. gibi ülkelerde görmek mümkündür. ABD'de 1929 krizini izleyen yıllarda göreceli olarak geri kalmış Tennessee Vadisinin geliştirilmesi için yapılan bölgesel planlama ve buna yönelik olan bölge saptanması, dünyada uygulanan ilk havza planlamasıdır. 1933 yılında başlatılan bu projedeki amaç, bir akarsu havzasının düzenlenmesi, elektrik enerjisi elde edilmesi ve bu ucuz elektrik enerjisi avantajına bağlı olarak bölgenin sanayileşmesini hedefleyen bir çalışmadır. İtalya'da ülkenin göreceli olarak geri kalmış güney bölgesini (Mezzogiorno) kalkındırmak için yapılan bölgesel planlama ve buna

[27] Gündüz; **a.g.e.,** s.8
[28] Dinler; **a.g.e.,** s.87

örnek plan bölgesi tespiti, İtalya'da 1950'lerden bu yana nispeten geri kalmış bölgelerin kalkındırılması için izlenen politika çerçevesinde yapay kalkınma kutbu oluşturulmasına çalışılmaktadır.[29]

Ülkemizde DPT kurulmadan önce İmar ve İskan Bakanlığının kurulmasını takiben belirli bölgesel sorunların çözümüne yönelik bölgesel çalışma planı başlatılmıştır. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının uygulamaya girdiği 1973 yılından itibaren de terk edilmiştir. Ülkemizde 1963 yılından bu yana sektörel esasa dayalı merkezi plan uygulaması yapılmasına rağmen, henüz tüm ülkeyi kapsayacak nitelikte bir plan bölge ayrımı gerçekleştirilememiştir. Birinci tip plan bölge ayrımı çalışmalarını ülkemizde 1957-1973 yılları arası ve 1995'ten günümüze kadar yapılan çalışmalar olarak ikiye ayırabiliriz. İmar ve İskan Bakanlığı ve DPT'nca ortaklaşa yapılan homojen bölge saptama çalışmasına göre Türkiye 19 plan bölgeye ayrılmıştır. 1957-1973 yılları arasında sağlanan özel sorunlu bölge ayrımı 1957 yılında İmar ve İskan Bakanlığının kurulmasıyla başlayan sorunları olan Özel Bölge Saptaması, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının Başlangıç yılı olan 1973'e kadar devam etmiştir. Daha çok pilot bölge uygulamasının yapıldığı bu dönemde saptanan plan bölgeler ve saptanış nedenleri şu şekildedir:[30]

- Yoğun kentleşmenin ve büyük kentlerin bulunduğu bölgelerin sosyo-ekonomik sorunlarına çözüm aramak için: Doğu Marmara Plan Bölgesi
- Büyük bir endüstri projesinin yaratacağı sorunların çözümü için: Zonguldak Plan Bölgesi
- Bölgesel planlama için eleman yetiştirilmesi ve bu alanda deneyim kazanabilmek amacıyla, turistik bir bölgenin gelişme sorunları için: Antalya Plan Bölgesi
- Zengin tarımsal potansiyele sahip bir ovanın planlama çalışmalarına örnek olarak: Çukurova Plan Bölgesi
- Büyük bir projeye dayalı olarak geri kalmış bir bölgeyi geliştirmek ve bölgeler arası sosyo-ekonomik gelişmişlik farkını azaltabilmek için: Keban Plan Bölgesi

[29] Gündüz; **a.g.e.,** s.9
[30] Gündüz; **a.g.e.,** s.9

1957-1973 dönem incelendikten sonra 1995'den günümüze kadar devam eden dönemde de plan bölge çalışmalarının yapıldığı görülmektedir. Türkiye Taşkömürü Kurumunu'nun küçültülmesi ve Karabük ile Ereğli Demir Çelik İşletmelerinin özelleştirilmesi nedeniyle doğacak ekonomik sorunların çözümü amacıyla çok sektörlü Zonguldak, Bartın, Karabük Plan Bölgesi, Doğu Anadolu Projesi'nin (DAP) uygulanması için Doğu Anadolu Plan Bölgesi, kronik işsizlikle karşı karşıya olan ve sürekli göç veren Doğu Karadeniz Bölgesinde istihdamın artırılması için hazırlanan Doğu Karadeniz Gelişme Projesi'nin (DOKAP) uygulanması için Doğu Karadeniz Plan Bölgesi hazırlanmıştır. Yine Yeşilırmak ve kollarının yer aldığı havzada su taşkınları, erozyon ve çevre kirliliği sorunlarının çözümü için Yeşilırmak Havza Gelişim Projesi'nin uygulandığı yöre olan Yeşilırmak Havza Plan bölgesi saptanmıştır.[31]

1995'lerden başlayıp günümüzde de devam eden bu projeler dışında, 1976 yılında başlatılan Güney Doğu Anadolu Projesi (GAP), özel sorunları çözmeye yönelik projelerin hazırlandığı 1958-1972 dönemi ile 1990'lardan sonraki dönemlerin arasında, önce bölgesel gelişme projesinin hazırlanması ve daha sonra bunun planlanması şeklinde ortaya çıkan bir bölgesel gelişme çabasıdır. Kısaca GAP adı verilen projenin uygulandığı sekiz ili kapsayan bir plan bölge ayrımı yapılmıştır.[32]

Buraya kadar makro ekonomik açıdan bölgeler üçlü bir ayrım içinde incelemeye çalışıldı. Bunlar; çeşitli merkezlerin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyini tespit etmeye yönelik homojen bölge, merkezler arasındaki ilişkilerin yoğunluğunun göz önüne alınarak hiyerarşik bir sıralama ortaya saptamaya yönelik polarize bölge ve bölgesel gelişme planlarının uygulandığı alan olan plan bölge idi. Bunun dışında ülke içindeki bölgelerin ekonomik gelişmişlik derecesine göre bir ayrıma tutulması da mümkündür.

1.1.2.2 Gelişmişlik Açısından Bölge Ayrımı

Ekonomik anlamda gelişme içerisindeki bir ülkede çoğu zaman gelişme ülkenin tüm yörelerinde aynı anda başlayamamakta ve gelişmenin giderek belli merkezlerde yoğunlaşması, bölgeler arasında gelişmişlik farklarını kaçınılmaz hale getirmektedir. Nasıl ki ülkeler arasında sosyo-ekonomik ve coğrafi farklar olabiliyorsa bir ülkenin bünyesindeki bölgeler arasında da farklılıklar ortaya çıkabilmektedir.

---

[31] DPT; ''Kalkınmada Öncelikli Yöreler Politikaları Alt Komisyonu Raporu'' **Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, 2000, s.49-76

[32] Dinler; **a.g.e.,** s.92

Sosyal bilimlerde birçok kavramda olduğu gibi az gelişmişliğin tanımını yapmak da gerçekten çok zordur. Bu nedenle konuyla yakın ilgisi bulunan bir çok ekonomist bilinçli olarak az gelişmişliği tanımlamaktan kaçınmış, bunun yerine uzun ifadeler taşıyan ve yoksul ülkelerin bazı temel özelliklerini vurgulayan tasvirlerle yetinmiştir. Ancak tasvir hiçbir zaman tanım değildir. Tanımda özün, esasın en keskin ve yalın haliyle ifadesi aranır. Bunların karşısında az gelişmişliği kesin biçimde tanımlamaya çalışanlar da vardır. Ancak gerçekten çok karmaşık görünümlü az gelişmişliği eleştirilere dayanabilecek bir tutarlılık içinde kesimlerle ifade etmek kolay değildir. Tanım güçlüğünü, en iyi Hans SINGER'in şu cümlesinde görmek mümkündür. Yazar, zürafayı az gelişmiş ülkeye benzetmekte, fakat o hayvanı tanımlamanın çok güç olduğunu vurgulamakta, ''herhangi bir kimse o hayvanı gördüğü zaman zürafa olduğunu bilir ama bir türlü tanımlayamaz'' demektedir.[33]

Bu ifadeden sonra bölgeleri ekonomik özellikleri ve ekonomik gelişme derecelerine göre ''Az Gelişmiş ve Gelişmiş'' olarak, ikiye ayırarak incelemek mümkündür.

1.1.2.2.1 Az Gelişmiş Bölge

Az gelişmiş bölgelerin temel özelliklerinden söz etmeden önce az gelişmiş bölgelerin ülkeden ülkeye sosyo-ekonomik yapısının farklılıklar arzettiğini belirtmek gerekir. Her ülkenin kendine özgü özellikleri aynı ülkenin az gelişmiş bölgelerine yansıyabilmektedir.[34]

Az gelişmiş bölge, gelişme potansiyelini kaybetmiş ya da gelişme avantajı olmayan bölge olarak tanımlanabilir. Bu bölgeler, belirli bir süre içersinde sosyal ve ekonomik göstergeler açısından başka bölgelerle karşılaştırıldığında iktisadi avantajlarının bulunmaması ile dikkati çekmektedir.[35]

Az gelişmiş bölgelerde gelir seviyesi, gelir artış hızı ülke gelir seviyesi ve gelir artış hızından düşüktür. Kişi başına düşen gelir dağılımı adaletsizdir. İktisadi faaliyetler genellikle tarıma dayanır, nüfus artış hızı ülkenin nüfus artış hızından daha büyüktür. Az gelişmiş bölgelerde okur-yazarlık oranı da yüksek olmadığından dolayı bölgede

[33] Gündüz; **a.g.e.,** s.11
[34] Erkal, Mustafa; **Bölge Açısından Azgelişmişlik,** Boğaziçi Yayınları, No:56, İstanbul, 1982, s.11-12
[35] MGK, **a.g.e.,** s.21

vasıfsız işçi oranı yüksektir. İşgücünün istihdam imkanları sınırlı, sendikalaşma oranı zayıftır. Bölgede istihdam oranı düşük olduğundan başka bölgelere göre işgücü göç oranı yüksektir. Yine özel teşebbüsün yatırım seviyesi düşük olduğundan, sosyal sabit altyapı yatırımları da yetersizdir. Buna bağlı olarak işsizlik oranı yüksek ve üretim faktörlerinin verimliliği de düşüktür. Az gelişmiş bölgelerde sağlık hizmetleri de gelişmemiştir. Hastaneler yetersiz, yatak başına düşen hasta sayısı fazla, doktor sayısı ihtiyaçtan azdır. Otel, lokanta, sinema ve park gibi sosyal ihtiyaçların karşılandığı yerlerin yeterli olduğu da söylenemez.[36]

Az gelişmiş bölgelerde gelir düşüklüğü nedeni ile zaten düşük seviyedeki tasarruf, sermayenin emin ve yüksek kar sağladığı, daha zengin ve daha ileri bölgelere akmaktadır.

Az gelişmiş bölgelerin temel özellikleri aşağıda belirtilen başlıklar altında özetlenebilir; [37]

- Faktörlerin verimliliği zayıftır,
- Faktör dağılımı bozuktur,
- Altyapı yatırımları yetersizdir,
- Doğal çevre gelişmeye imkan vermemektedir,
- Bölgede gelir dağılımı düzensiz olması nüfusun dışarıya göçlerini hızlandırmaktadır,
- İlim adamlarının sayıları azdır,
- Kullanılan teknoloji basit ve gelişmemiştir,
- Nüfusun beslenme düzeyi düşük ve artış oranı ise yüksektir,
- Eğitim ve sağlık düzeyleri düşüktür,
- Ekonomik yapıları tarıma dayanır,
- Ayrıca halkın çoğunluğunun tarımsal kesimde çalışmasına rağmen, bu kesimin yarattığı katma değer artış hızı oldukça küçüktür ve kimi zaman eksi bir durum gösterir.[38]

---

[36] Gündüz; **a.g.e.,** s.12
[37] Gündüz; **a.g.e.,** s.12-13
[38] Palamut, M.Emin**; Tarım ve Vergileme,** Uludağ Üniversitesi Yayınları, No:3-028-0076, Bursa, 1982, s.24

Yeterince sanayileşmemiş bu az gelişmiş bölgelerin sorunlarının çözülmesi için bölgesel politikanın mutlaka sanayileşme ile yürütülmesi şart değildir. Bu bölgeler coğrafi yapıları ya da iklim ve diğer kuruluş yeri faktörleri bakımından sanayileşme için elverişsiz olabilirler. Bu bölgeler için daha uygun olan çözüm, yöresel verimliliğin nispeten fazla olduğu sektörlerin teşviki olabileceği gibi, sulama yoluyla tarımın geliştirilmesi, bölgedeki madenlerin çıkarılması veya bölgenin turizm potansiyelinin harekete geçirilmesi olabilir.[39]

1.1.2.2.2 Gelişmiş Bölge

Gelişmiş bölgenin çeşitli sosyal ve ekonomik faktörler açısından, ülkenin diğer bölgeleriyle karşılaştırıldığında iktisadi açıdan ileri olduğu görülmektedir. Gelişmiş bölge, gelir seviyesi ve gelir artış hızı ülke ortalamasının üstünde olan bölgedir. Ayrıca sosyal ve kültürel göstergelere göre de söz konusu bölge gelişmiş bir özellik taşımaktadır. Bölgede eğitim ve sağlık hizmetleri seviyesi ülke ortalamasının çok üzerindedir.[40]

Gelişmiş bölgelerde eğitim, sağlık, yol, su ve elektrik gibi sosyal altyapı yatırımları yeterli düzeyde bulunmakta, prodüktif yatırımlar da bölgede yer almaktadır. Gelişmiş bölgelerde doktor başına düsen nüfus sayısı azdır. Hasta yatak sayıları bölge nüfusuna göre yeterlidir. Sosyal ve kültürel seviyenin yüksekliği dolayısıyla doğum oranları düşüktür. İşgücü içinde sosyal sigortalıların oranı yüksek olup, park, otel, yeşil saha, lokanta, sinema, tiyatro gibi sosyal ve kültürel ihtiyaçların karşılanma oranı yüksektir.[41]

Bütün bunlara bağlı olarak istihdam imkanları sürekli artmakta ve bölgeye yeni göçler olmaktadır. Çalışanların sosyal güvenlikleri diğer bölgelerdeki çalışanlara göre iyidir. İşçilerin çoğu sigortalı ve vasıflı kişilerdir. Ülkenin kalkınmış bölgesi sayılan gelişmiş bölgelerde marjinal tasarruf meyli yüksek ve diğer yörelerde ise düşüktür.[42]

Gelişmiş bölgelerin belirgin özellikleri aşağıdaki gibi sıralanabilir;[43]

---

[39] Stilwell, Frank JB; **Bölgesel İktisat Politikası,** Çev: Dr.Sevgi Güran, Macmillan İktisat Serisi, Batur Matbaası, İstanbul, 1980, s.16
[40] Gündüz, **a.g.e.,** s.13
[41] Erkan; **a.g.e.,** s.9-10
[42] Gündüz, **a.g.e.,** s.14
[43] Gündüz, **a.g.e.,** s.14

- Üretim faktörlerinin verimliliği yüksektir,
- Faktör dağılımında aşırı dengesizlik yoktur veya azdır,
- Altyapı yatırımları yeterlidir,
- Doğal çevre gelişmeye elverişlidir,
- Bölgede gelir dağılımı düzenli ve dışarıdan göç almaktadır,
- Gelişmiş bölgelerin kalkınma hızları yalnız geri kalmış bölgelerin değil aynı zamanda ülke kalkınma hızından da yüksektir,
- Bölgede tasarruflara bağlı olarak yatırımlar da yüksektir.

Sayılan bu özelliklere daha birçok ekleme yapılabilir. Ancak burada bunlar yeterli görülerek, bölgesel dengesizlik kavramının incelenmesine geçilebilir.

1.2 BÖLGESEL DENGESİZLİK KAVRAMI

Üretim, tüketim ve bölüşümdeki dengesizlikler, iktisadi dengesizlik kavramıyla ifade edilebilir. İktisadi dengesizliğin yoğun olduğu bölgelerde, ‘‘Bölgesel Dengesizlik’’ söz konusudur.

1.2.1 Bölgesel Dengesizlik Kavramının Tanımı

Bölgesel dengesizliği bir ülkenin çeşitli bölgelerinde görülen her çeşitten eşitsizlik olarak nitelendirirsek, bugün her ülkede az ya da çok, ama mutlaka bölgesel dengesizlik vardır. Bölgesel dengesizlik daha dar anlamda ekonomik ve sosyal fırsat eşitsizliği şeklinde de ele alınabilir. Ekonomik fırsat eşitsizliği, farklı bölgelerdeki kişilerin iş bulma ve ücret konularında eşit fırsatlara sahip olamaması biçiminde tanımlanabilir. Sosyal fırsat eşitsizliği ise farklı bölgelerdeki kişilerin eğitim ve sağlık hizmetlerinden, kültürel faaliyetlerden aynı derecede yararlanamamalarıdır.[44]

Çeşitli ülkeler arasında gelişme farkı olduğu gibi, bir ülkenin içindeki çeşitli bölgeler arasında da coğrafi, iktisadi, sosyal ve kültürel bakımlardan farklılıklar olabilir. Bu farklılıklara, bölgelerarası gelir eşitsizlikleri ya da bölgelerarası üretim, tüketim ve bölüşümdeki farklılıklar da denilmektedir.[45]

---

[44] Dinler; **a.g.e.,** s.97
[45] Gündüz; **a.g.e.,** s.15

Az gelişmiş ülkelerde olduğu kadar gelişmiş ülkelerde de görülen bölgesel dengesizlik, az gelişmiş ülkelerde daha belirgin olarak ortaya çıkmaktadır. Geri kalmışlığın nedeni, doğal kaynaklara, devlet politikasına ve sosyal yapıya bağlanmaktadır. Sanayinin gelişmemesi, iş imkânlarının kısıtlı olması, kişi başına düşen gelirin diğer bölgelere nazaran düşük düzeyde oluşması, gelişmiş bölgelere işgücü göçüne yol açmakta ve az gelişmiş bölgelerde gizli ve açık işsizliği arttırmaktadır. Bu durumda gelişmiş bölgelerde artan üretim ve hizmet yanında talepte de yükselme olmakta ve fakirlik fakirliğe, zenginlik zenginliğe katkıda bulunmaktadır. Ayrıca firmaların dışsal ekonomilerden yararlanabilmek için kuruluş yerlerini ihtiyaç duydukları ara malların veya üretim faktörlerini bol olduğu bölgelerden seçmeleri, dengesizliği arttırmaktadır. Bu durum da, devleti bölgelerarası sosyal adalet kuramları içinde kalkınmaya ve gelişme politikasını uygulamaya sevk etmektedir.[46]

Bölgesel dengesizlikler gerek gelişmiş gerekse az gelişmiş ülkelerde niteliklerine göre üç ayrı grupta incelenebilir.

Birincisi, doğal ya da coğrafi dengesizliklerdir. Bu tür dengesizlikler doğal kaynakların bazı bölgelerin lehine bazılarının ise aleyhine sonuçlar doğuracak biçimde ortaya çıktığı bölgesel dengesizliklerdir.

İkincisi, iktisadi ve fonksiyonel dengesizliklerdir. Bu anlamda dengesizlikler bulunan ülkelerde aynı üretim faktörleri, pazar farkından dolayı farklı bölgelerde değişik kazançlar elde ederler. Diğer yandan işgücünün tarım sektöründen, sanayi sektörüne aktarılması halinde de kazançlarda farklılıklar ortaya çıkabilir.[47]

Üçüncü dengesizlik, sosyal ve kültürel dengesizliktir. İnsanların davranışları ve değer yargıları arasındaki farklılıkları da kapsayan bu tür dengesizlik, eğitim düzeyine bağlı olarak meydana gelmektedir. Kültürlü kimselerin sosyal mevkileri, değer yargıları, davranış ve giyinişleri diğerlerinden ayrılmaktadır. Üçüncü tür dengesizliklere örnek olarak metropoliten şehirlerdeki gecekondu bölgeleri ve kenar semtleri ile bunların dışında kalan varlıklı semtler gösterilebilir.[48]

---

[46] Küçükoğlu, Mahmut; **Vergisel Teşviklerin Bölgesel Kalkınmadaki Rolü: Güneydoğu Anadolu Bölgesi Üzerine Uygulama,** Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa, 2005, s.29
[47] Gündüz; **a.g.e.,** s.15
[48] Gündüz; **a.g.e.,** s.16

1.2.2 Bölgesel Dengesizliğin Ortaya Çıkışı

Bu başlık altında bölgesel dengesizliklerin ortaya çıkış nedenleri üzerinde durulmaya çalışılacaktır.

Tarihsel süreç içerisinde bölgelerin gelişme dinamiklerinde çeşitli nedenlerle farklılıklar meydana gelmiştir. Bu nedenlerin ilk akla gelenleri doğal kaynakların, demografik yapının ve tarihsel birikimlerin çeşitli yörelerdeki yoğunlaşmalarındaki farklılıklardır. Ayrıca ülkede uygulanmakta olan ekonomi politikalarının da doğrudan ya da dolaylı olarak bölgesel bir boyutunun olduğunu söylemek mümkündür.

Çeşitli nedenlerle belirli bir noktada başlayan ekonomik gelişmenin, giderek orada yoğunlaşması iki nedene bağlanabilir. Birincisi, ölçek ekonomisinden maksimum derecede yararlanmak isteyen işletmelerin, üretim tesis ölçeklerini optimal düzeye eriştirmek için, yeni yatırımlara gitmeleri, yani işletmelerini genişletmeleridir. Böylece bir işletme ‘‘pozitif içsel ekonomiler’’ şeklinde sağlamak istediği avantajlarını maksimize etmek isterken, faaliyette bulunduğu yörede de ekonomik faaliyetler artmış olacaktır. İkincisi, birlikte bulunmaktan doğan avantajlardan yani dışsal ekonomilerden yararlanabilmek için işletmeler aynı bölgeye toplanmak eğilimini gösterirler. Bir başka deyişle yeni kurulan işletmeler, dışsal ekonomilerin ortaya çıkmış olduğu yörelerde toplanma eğilimi içine girerler.[49]

Gelişme noktaları etrafında yoğunlaşan ekonomik ve sosyal hareketliliğin giderek artması ve bunun sonucunda bölgelerarası dengesizliğin ortaya çıkması, kaçınılmaz bir zorunluluk olduğu gibi ekonomik gelişmenin de bir koşuludur.[50]

1.2.3 Bölgesel Dengesizliğin Yol Açtığı Değişmeler

Bünyesinde gelişme noktası oluşan bölgenin giderek geliştiği diğer bölgelerin ise buna ayak uyduramadığı hatta gerilediği görülmektedir. Ancak gelişen bölge giderek çevre bölgeleri etkileyerek onların da bu gelişmeden nasiplerini almasına neden olmaktadır. Yani gelişen bölgenin diğer bölgeler üzerinde demografik, sosyal ve ekonomik alanlarda bazı olumlu ya da olumsuz etkileri bulunmaktadır.

---

[49] Dinler; **a.g.e.,** s.108
[50] Dinler; **a.g.e.,** s.108

1.2.3.1 Demografik Değişme

Az gelişmiş bölgenin çevresindeki dinamik ve kaliteli işgücü kutupları bölgeye kayacaktır. Bu durum, zaten geri kalmış bölgelerin işe yarar nüfusu kaybetmeleri nedeniyle gittikçe tenhalaşmasına, buna karşılık gelişen bölgede ise nüfusun artmasına neden olacaktır. Buna bağlı olarak ise yeni yatırımlar, yeni istihdam alanları ortaya çıkacaktır. İşte bu şekilde bir nüfus göçünden dolayı ortaya çıkan kentleşmeye ‘‘Demografik Kentleşme’’ adı verilmektedir.[51]

Göçün yalnızca demografik bir süreç olarak tanımlanması onun içeriğini anlatmak bakımından yetersizdir.[52] Göç kentleşmeyi artırdığı kadar birçok sosyal problemi de kentlere taşımakta, kentlerin genel yapısını etkilemektedir. Bu sorunların başında eğitim ve sağlık hizmetlerinin yeterince karşılanamaması, belediye hizmetleriyle ilgili sorunların artması, ücretlerin düşmesi, kayıtdışı istihdamın artması, konut ve altyapı yetersizliği gibi sorunlar gelmektedir.

Bir bölgede nüfusun artması, fiyat artışlarını da beraberinde getirebilecektir. Bu fiyat artışları, her türlü mal ve hizmetlerde görülmesine rağmen özellikle gayrimenkul ve kira artışlarında daha fazla görülecektir. İnsanların açıkta barınmaları söz konusu olmadığı için gelirlerine göre, hazine arazileri üzerine ucuz oturma yerleri yapacaklardır. İşte bu yerleşim yerlerinin oluşmasına ‘‘Gecekondulaşma’’ adı verilmektedir. Bu gibi yerlerdeki gecekondularda ulaşım, haberleşme ve sağlık hizmetleri yetersiz ya da hiç yoktur. Bu da başlı başına büyük bir sorun teşkil etmektedir. Bugün ülkemizdeki İstanbul, Ankara, İzmir gibi birçok metropol şehrimizin önemli bir kısmı gecekondu bölgelerinden oluşmaktadır.[53]

1.2.3.2 Sosyal Alandaki Değişmeler

Kutuplaşma olgusu ile birlikte sosyal alanda da bir takım değişmeler ortaya çıkmaktadır. Bu değişiklikler aşağıdaki gibi sıralanabilir;[54]

- Halkın batıl inancı ve değer yargılarının değişmesi,
- Eğitim ve sağlık kurumlarının yaygınlaşması,

---

[51] Gündüz; **a.g.e.,** s.17
[52] Yenigül, Sevinç Bahar; ‘‘Göçün Kent Mekanı Üzerine Etkileri’’, **Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi,** Cilt No:18, Sayı:2, 2005, s.274
[53] Gündüz; **a.g.e.,** s.17-18
[54] Gündüz; **a.g.e.,** s.18

- Bölgedeki köylerin altyapı yatırımlarına kavuşması ve bu sayede köylerin statik sosyal yapısının dinamikleşmesi,
- Bölgedeki şehirleri ve köyleri birbirine bağlayan ulaşım ağlarının gelişmesi ve bunun da üretim ve tüketim tarzında değişikliklere yol açması,
- Bölgede kişi başına düşen gelir seviyesinin yükselmesi, tasarrufların ve dolaysıyla yatırımların ve sonuç olarak istihdamın artması.

1.2.3.3 Ekonomik Alandaki Değişmeler

Kutuplaşma olayı, demografik ve sosyal alanda bir takım değişmelere sebep olduğu gibi ekonomik alanda da değişiklikler meydana getirmektedir. Bu değişikliklerden en önemlilerini şöyle sıralamak mümkündür;[55]

- Kutuplaşmanın yoğunlaşması için gerçekleştirilen yatırımlar ve satın alınan girdiler için yapılan harcamaların, bölgede satın alma gücünün artmasını sağlayarak yeni yatırımların yapılmasını gerekli kılması ve böylece bölgedeki her türlü ekonomik hareketin yeni yatırımları teşvik ederek çarpan mekanizmasını hızlandırması,
- Kutupta ortaya çıkan dışsal ekonomiler dolayısıyla bölgeye yeni işletmeler gelmesi ve daha düşük maliyetlerle üretimde bulunması,
- Daha önce düşük maliyetlerle çalışan firma ve işletmelerin, bölgede gelişmiş teknoloji kullanan firma ve işletmelerin faaliyetinden etkilenip yeni teknoloji ve üretim yöntemleri kullanması ve sonuç olarak ekonomik gelişmenin yükselmesine yol açması,
- Kutuplaşma sonucunda tarıma dayalı ekonomik yapının sanayie kayması ve tarım sektöründeki gizli işsizliğin zamanla azalması.

[55] Gündüz; **a.g.e.,** s.19

İKİNCİ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE BÖLGESEL GELİŞMİŞLİK FARKLARI; NEDENLERİ VE BÖLGESEL DENGESİZLİĞİN GÖRÜNÜMÜ

2.1 TÜRKİYE'DE BÖLGE KAVRAMIN ELE ALINIŞI

Türkiye'de bölgelendirme konusuna yönelik farklı kurumlarca ve değişik yaklaşımlarla çalışmalar yapılmıştır.

Günümüzde de kullanılan bölge ayrımına yönelik ilk çalışma 1941 yılında Birinci Coğrafya Kongresinde yapılmıştır. Bu kapsamda ülkenin; biçimi, iklimi, doğal bitki örtüsü, tarımsal faaliyetlerdeki farklılaşma ve yerleşme-ulaştırma ilişkileri çerçevesinde yedi bölgeye (Akdeniz, Ege, Marmara, Karadeniz, İç Anadolu, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri) ayrılmasına karar verilmiştir.

''Türkiye Coğrafya Kongresi'nde ülkenin bu şekilde bölgelere ayrılmasının; yüzey şekilleri, iklim ve bitki örtüsünün bölgelere göre farklılıklar göstermesinden ileri geldiği söylenebilir.

1950'li yıllardan itibaren Türkiye'de bölge ayrımlarına yönelik; DPT, DSİ, DİE ve buna benzer bir takım devlet kuruluşlarınca da çalışmalar yapıldığı bilinmektedir. Fakat gerek bölge sayısı gerekse bölgelere isabet eden il sayısı bakımından birliktelik sağlanamamıştır. Türkiye tarımsal çalışmalarda dokuz, Devlet Planlama Teşkilatının (DPT) yapmış olduğu gelişmişlik düzeyini esas alan ayrıma göre on beş, nüfus araştırmalarında ise sekiz bölgeye ayrılmıştır.[56]

Her ülkede olduğu gibi, ülkemizde de bölgeler arasında gelişme farkı vardır. Bu fark özellikle doğu ile batı arasında çok açık bir şekilde görülmektedir. Gelişmiş ülkeler almış oldukları etkin tedbirlerle bölgeler arasında nispi bir denge sağlamayı başardıkları halde, gelişmekte olan ülkelerde bu denge sağlanamamıştır. Gelişmekte olan ülkelerde ve ülkemizde de bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi amacıyla çalışmalar sürdürülmektedir.[57]

---

[56] Gündüz; **a.g.e.,** s.100
[57] Gündüz; **a.g.e.,** s.100

Türkiye'de bölgelerarası dengesizliğin ele alındığı bu bölümde, dengesizliğin ortaya çıkış nedenleri üzerinde durulacaktır.

2.2 TÜRKİYE'DE BÖLGESEL GELİŞMİŞLİK FARKLARININ ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ

Bölgelerarası dengesizlik genel olarak coğrafi, tarihi, ekonomik, sosyal ve kültürel nedenlerle ortaya çıkabilmektedir. Bu başlık altında Türkiye için bölgesel gelişmişlik farklarının ortaya çıkış nedenlerine; coğrafi, tarihi, sosyo-ekonomik ve kültürel açıdan kısaca değinilmiştir.

2.2.1 Coğrafi Nedenler

Coğrafi nedenler denildiğinde öncelikle iklim, yer altı ve yer üstü zenginlikler, doğal koşullar, ulaşım ve haberleşme imkanları gibi çeşitli unsurlar gelmektedir.

Türkiye, yedi coğrafi bölgeye ayrılmıştır. Bu bölgelerin her birinde de farklı coğrafi özellikler görmek mümkündür. Farklı coğrafi özelliklerden tarım sektörü oldukça etkilenmektedir. İnsan ihtiyaçlarının karşılanması genelde tarıma bağlı bulunmakta bu ise tüm iktisadi hayatı etkilemektedir. Bu yüzden iktisadi hayat tabii çevreye bağlı olarak devam ettirilmektedir. Tabii çevreyi göz önünde bulundurmadan hiçbir ülkenin ekonomisini tam olarak kavramak mümkün değildir. Tarım sektörü, ülke kalkınmasında olduğu gibi bölge kalkınmasında da ekonominin lokomotifi vazifesi görmektedir.[58]

Türkiye'de Doğu Anadolu Bölgesinin yükseklik, bitki örtüsü ve yüzey şekilleri bakımından diğer bölgelere oranla daha dezavantajlı olduğu görülmektedir. Ülkenin en dağlık bölgesi olan bölgenin ortalama yüksekliği 1500 metre civarındadır. Burada yüksekliğin fazla olması iklimi çok sert kılmış ve bölgenin bitki örtüsü fakir kalmıştır. Büyük kısmı otlaklarla kaplı olan bölgede ormanlar oldukça az, arazi ise ekime elverişli değildir. Batı Anadolu'daki ılıman deniz iklimi, yerini doğuda sert bir karasal iklime bırakmaktadır. Benzer şekilde Batı Anadolu'da gerek deniz gerekse kara ulaşım olanakları bulunmasına rağmen, Doğu Anadolu'da yüzey şekillerinin özellikleri ve geçit vermeyen dağlar nedeniyle ulaşım ağının yapılması oldukça zor ve pahalıdır. Az

[58] Gündüz; **a.g.e.,** s.100-101

sayıdaki yol ise kar nedeniyle yılın büyük bir bölümünde kapalı kalmaktadır. Bütün bunlar coğrafi açıdan bölgesel eşitsizliğin ortaya çıkmasına neden olabilmektedir.[59]

Son yıllarda Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerine yapılmakta olan barajlar, bölgenin iklimini ve ulaşım imkanlarını kısmen de olsa değiştirmiştir. Örneğin, Malatya ve Elazığ yörelerinde bu değişikler kolayca görülebilmektedir. Söz konusu yerler son yıllarda daha çok yağmur almaya başladığı ve karla kaplı gün sayısının azaldığı gözlenmektedir. Bu yüzden söz konusu iller, son 15-20 yıldır kalkınmışlık açısından bölgenin diğer illerine kıyasla farklı bir gelişmişlik düzeyine ulaşmışlardır. Bu değişmelerin etkileri ileriki yıllarda daha belirgin olarak görülebilecektir.[60]

2.2.2 Tarihsel Nedenler

Osmanlı İmparatorluğu'nun son yıllarına kadar Anadolu'da bölgeler arasında önemli bir dengesizlik görülmediği söylenebilir. XVI. Yüzyıla kadar toprakları devamlı genişleyen İmparatorluk'ta, bu karakterine uyan bir yerleşme düzeni benimsenmiştir. Bu yerleşme düzeninde; yerleşme merkezleri arasında başkent, bölgesel merkezler, pazar şehirleri ve köyler şeklinde bir kademeleşme oluşmuştur. İmparatorluğun ekonomik gücü, izlediği yayılma politikası nedeniyle, oldukça muntazam aralıklarla dağılmış bölgesel yerleşme merkezlerine dayanmıştır.[61] Ancak, Osmanlı'da bir çok bölgede tarımsal verimliliği artırabilecek Tımar sistemi uygulanırken, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesinde bugün bile devam eden ağalık sistemine neden olan yurtluk veya ocaklık sistemi uygulanmıştır.

XIX. yüzyılda Avrupa'da görülen gelişmeler ve yapılan çeşitli anlaşmalar Osmanlı topraklarını Avrupalı'ların sanayi ürünleri için bir pazar haline getirmiştir. Ülkede hiçbir kısıtlamaya tabi olmadan satılan yabancı mallar Osmanlı şehirlerinde daha önce var olan ekonomik faaliyetleri kısa süre içerisinde adeta söndürmüştür.[62]

Osmanlı toplumunda 19. yüzyıl sonunda ortaya çıkan bölgelerarası gelişmişlik farkı, batıya açılma sonucu, İmparatorluğun mevcut el sanatlarına dayalı ekonomik faaliyetlerinin gerilemesi ve yıkılmasıyla başlamıştır. Geleneksel ekonomik faaliyetlerin

---

[59] Yılmaz, Ömer; ''Bölgesel Eşitsizlik: Türkiye Örneği'', **Atatürk Üniversitesi İİBF Dergisi,** Cilt No:15, Sayı:1-2, s.6
[60] Gündüz; **a.g.e.,** s.101
[61] Tekeli, İlhan; **Bölge Planlama Üzerine,** İstanbul, 1972, s.93-95
[62] Tekeli; **a.g.e.,** s.106

azalması İmparatorluğun kentleri arasındaki hiyerarşinin de bozulmasına neden olmuştur. Başta limanlar olmak üzere, Batı Anadolu'daki kentler, endüstrileşmiş Batı Avrupa kentleriyle daha sıkı ilişki içine girerek, ön plana çıkmışlardır. Şu halde, Osmanlı İmparatorluğu zamanında ortaya çıkan bölgesel dengesizlik, dış dinamiğin doğurduğu ülkelerarası emperyalist ilişkilerin sonucu ortaya çıkan bir dengesizliktir.[63]

Cumhuriyetin ilk yıllarında devletin ağır sosyal, siyasal ve ekonomik sorunlarla uğraşması, bölgelerarası eşitsizliği giderme yönündeki çabaları bir bakıma sekteye uğratmıştır. Yine bu dönemde; Batı Avrupa ile ticari ilişki içine girme şansını, coğrafi konum ve doğal zenginliği sonucu elde eden Batı Anadolu, bu avantajlara sahip olamayan Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerine oranla, daha gelişmiş bir duruma gelmiştir. Daha sonraki yıllarda ise bu gelişmişlik farkı gerek izlenilen devlet politikalarının yetersizliği gerekse firmaların büyük şehirlerde yoğunlaşması nedeniyle azalma yerine, daha da büyümüştür.[64]

2.2.3 Sosyo-Ekonomik Nedenler

Genel olarak; nitelikli işgücünün, girişimci nüfusun ve sermayenin bölgelerarası dağılımı, hızlı nüfus hareketleri, nüfus artışının yüksekliği, işgücüne düşük katılım oranları, kamu yatırımlarının dağılımı, iç pazarın büyüklüğü, bazı bölgelerde altyapı yatırımlarının tamamlanamamış olması, ulaştırma ve haberleşme imkanlarındaki farklılıklar, bölgesel planlama açısından kurumsal yetersizlikler gelişmişlik farklarına yol açan sosyo-ekonomik nedenler arasındadır.[65]

Türkiye'de işgücü verimliliğindeki farklılıklar bölgesel dengesizliklere yol açan bir başka nedendir. Geri kalmış bölgelerde eğitimdeki aksaklıklar, işgücünün niteliğinin düşüklüğü, düşük teknoloji ile üretim, eksik kapasite kullanımı, tarımda istihdam edilenlerin fazlalılığı ve genel anlamda tarım istihdamının verimliliğinin diğer sektörlere göre daha düşük olması bölgeler arasındaki farkları artırmaktadır.

İç ticaret hadlerinin özellikle 1977'den bu yana tarımın aleyhine gelişmesi, bölgesel gelişmişlik farklarının bir diğer nedenidir. İç ticaret hadlerinde 1980'ler ve

---

[63] Dinler; **a.g.e.,** s.170-171
[64] Yılmaz; **a.g.m,** s.4
[65] Uzay, Nısfet; **Bölgesel Gelişmişlik Farklarının Giderilmesi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları,** Seçkin, Ankara, 2005, s.95

90'larda görülen gerileme en yoğun olarak Güneydoğu ve Kuzeydoğuda hissedilmiştir. Fiziki üretimin artırılamadığı bir ortamda iç ticaret hadlerinin gerilemesi, kişi başına düşen gelirin ve satın alma gücünün azalması, kırsal refah düzeyinin azalması anlamına gelmiştir. İç ticaret hadlerindeki gerilemenin en önemli sonucu, göçlerdeki artış olmuştur.[66]

2.2.4 Kültürel Nedenler

Diğer nedenlerde oluğu gibi Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi kültürel açıdan da gelişmemiştir. Söz konusu bölgelerde Osmanlı döneminden beri süre gelen aşiret yapısı, varlığını hala sürdürmektedir. Bu olgu bölgedeki üretim ve insan ilişkilerini oldukça etkilemektedir. Ağalık, şeyhlik ve aşiret reisliği gibi ağır basan kurumlar yaşam biçimine yön vermektedir. Ülkemizin bir çok yerinde aşiret, beylik geleneğinin yavaş yavaş ortadan kalkmasına rağmen Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da varlıklarını, özellikle Mardin, Siirt ve Urfa gibi yörelerde, sürdürdükleri bilinmektedir. Buralarda iktisadi ve sosyal faaliyetlerin şekillenmesinde önemli ölçüde ağa, şeyh ve aşiret reislerinin görüşleri etkili olmaktadır. Bir toplumda sosyal gelişmenin ortaya çıkabilmesin ve insan unsurunun fiziki çevreyi işleyebilmesi, o toplumun sahip olduğu kültürün yaratıcılığına bağlanmaktadır. Az gelişmişlik sorununun çözümünde ve bölgelerarası dengesizliğin azaltılmasında, eğitim düzeyinin yükseltilmesi ve işgücünün yetenek ve kabiliyetlerinin geliştirilmesi hayati öneme sahiptir. Bu yüzden eğitim ve kültür kuruluşlarının çoğaltılması lazımdır. Bu kurumlar üniversitelerden başlayıp, yüksek okullar, çeşitli sanat akademileri, enstitüler, işçi okulları, meslek kursları, basın-yayın, kütüphaneler, müzeler, camiler, kültür dernekleri, tiyatro salonları gibi kurum ve kuruluşlara kadar uzanmaktadır.[67]

2.3 TÜRKİYE'DE BÖLGESEL DENGESİZLİĞİN GÖRÜNÜMÜ

2002 yılında (22 Eylül 2002) Resmi Gazetede yayınlanan bir kararname (2002/4720) ile, ülkemizde bundan böyle ''bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevelerinin belirlenmesi'' için, Avrupa Birliği Bölgesel İstatistikleri ile karşılaştırmalar yapılmasını sağlayabilmek amacıyla, İstatistiki Bölge Birimleri

[66] Uzay; **a.g.e.,** s.96
[67] Gündüz; **a.g.e.,** s.104

oluşturulmuştur. Bu istatistiki bölge birimleri, Düzey 1, Düzey 2 ve Düzey 3 olmak üzere üç basamaklıdır. Düzey 1, ülkemizdeki 81 ilin 12 grup altında kümeleştirilmesi sonucu yapılan bir bölgesel ayrımdır. Düzey 2 ise yine 81 ilin bu defa 26 grup altında kümeleştirilmesi sonucu oluşturulmuş olan bir bölgesel ayrımdır. Düzey 3 ise 81 ilin ayrı ayrı değerlendirilmesinden ibarettir.[68] Bölge birimleri sınıflamasının yapılması, bundan sonra yapılacak araştırmalarda kolaylık ve birlik sağlayacaktır. Söz konusu bölge sınıflandırmasına ilişkin tablo, Ek'de verilmiştir.

Bölgelerarası sosyo-ekonomik gelişmişlik farklarını azaltabilmek amacıyla 1968 yılından günümüze, yöresel teşviklerin verildiği ülkemizde, hangi yörelere (illere) teşvikler verileceğinin belirlenmesi amacıyla, DPT tarafından illerimizin sosyo-ekonomik gelişmişlik endeks çalışmaları yapılmaktadır. İlki 1970 yılında yapılan ve belirli dönemlerde yinelenen bu endeks çalışmalarının sonuncusu 2003 yılında yapılmıştır. Başta imalat, inşaat, tarım, mali gibi ekonomik ve nüfus, istihdam, eğitim, sağlık, altyapı gibi sosyal olmak üzere 58 değişkenin göz önüne alındığı çalışmada, bölgesel farklılaşmanın boyutunu vurgulayabilmek için 81 il baz alınmıştır. Ülkemizdeki bölgesel farklılaşmanın boyutlarını açık bir şekilde ortaya koyabilmek için söz konusu çalışmada önce aynı gelişmişlik düzeyinde olan iller gruplaştırılarak homojen alan çalışması yapılmış, daha sonra ise coğrafi bölgelerin gelişmişlik düzeyleri belirtilmiştir.

2.3.1 Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Endeksine Göre İllerin Gelişmişlik Sıralaması

Daha önce sözü edilen DPT tarafından 2003 yılında yayınlanan ve 2000 yılı verilerine göre hazırlanan endeks çalışmasında, 81 ilimiz sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeylerine göre en gelişmiş il olan İstanbul'dan, en az gelişmiş ile doğru (Muş) sıralanmıştır. Bu araştırmadaki amaçlardan biri de eşdeğer gelişmişlik seviyesine sahip illerin belirlenmesi ve bu şekilde ülke genelinde homojen alanların saptanması olmuştur.[69] Bu kapsamda 81 il içinde gelişmişlik düzeyleri birbirine yakın olan illerin gruplaştırılması sonucu, 5 farklı gelişmişlik düzeyinde il grubu (homojen alan) saptanmıştır. Tablo 2'de görüldüğü gibi en gelişmiş illerden oluşan birinci grupta 5,

---

[68] Dinler; **a.g.e.,** s.233

[69] Dinçer Bülent, Özaslan Metin, Kavasoğlu Taner; **İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması,** DPT Yayın No:2671, Mayıs, 2003, s.57

ikinci grupta 20, üçüncü grupta 21, dördüncü grupta 19 ve beşinci grupta 16 il yer almaktadır.

Tablo 2: Gelişmişlik Endeksine Göre Kademeli İl Grupları

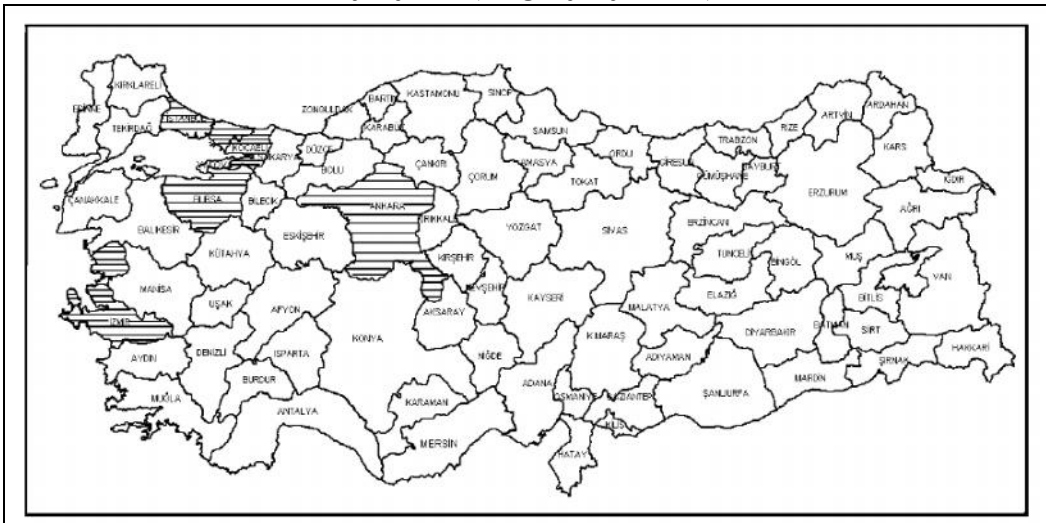
1. Derece Gelişmiş İller	Endeks	2. Derece Gelişmiş İller	Endeks	3. Derece Gelişmiş İller	Endeks	4. Derece Gelişmiş İller	Endeks	5. Derece Gelişmiş İller	Endeks
İstanbul	4.80	Eskişehir	1.10	Konya	0.25	Osmaniye	-0.73	Bayburt	-0.80
Ankara	3.31	Tekirdağ	1.05	Karabük	0.21	K. Maraş	-0.34	Kars	-0.81
İzmir	2.52	Adana	0.94	Isparta	0.21	Niğde	-0.35	Şanlıurfa	-0.83
Kocaeli	1.94	Yalova	0.93	Hatay	0.19	Giresun	-0.36	Iğdır	-0.89
Bursa	1.67	Antalya	0.91	Uşak	0.16	Kastamonu	-0.37	Batman	-0.90
		Kırklareli	0.86	Burdur	0.14	Tunceli	-0.40	G. hane	-0.92
		Denizli	0.71	Samsun	0.08	Sivas	-0.41	Mardin	-0.98
		Muğla	0.71	Kırıkkale	0.05	Kilis	-041	Siirt	-0.10
		Bolu	0.60	Nevşehir	-0.07	Bartın	-0.45	Ardahan	-1.07
		Balıkesir	0.56	Karaman	-0.09	Aksaray	-0.45	Van	-1.09
		Edirne	0.56	Elazığ	-0.10	Sinop	-0.48	Bingöl	-1.12
		Mersin	0.51	Rize	-0.17	Erzincan	-0.49	Hakkari	-1.13
		Bilecik	0.50	Trabzon	-0.18	Çankırı	-0.51	Şırnak	-1.13
		Kayseri	0.47	Amasya	-0.20	Erzurum	-0.53	Bitlis	-1.15
		Gaziantep	0.46	Kütahya	-0.22	Tokat	-0.59	Ağrı	-1.28
		Zonguldak	0.44	Malatya	-0.22	Ordu	-0.64	Muş	-1.43
		Aydın	0.42	Kırşehir	-0.26	Diyarbakır	-0.66		
		Sakarya	0.40	Artvin	-0.27	Yozgat	-0.71		
		Çanakkale	0.36	Afyon	-0.27	Adıyaman	-0.77		
		Manisa	0.34	Düzce	-0.27				
				Çorum	-0.32				

Kaynak: Dinçer vd.

Harita 1'de gösterilen ülkemizde en gelişmiş iller grubunda İstanbul, Ankara, İzmir ile İstanbul metropolünün etkisi altındaki Kocaeli ve Bursa yer almaktadır.Diğer 76 il ile aralarında çok büyük gelişmişlik farkı olan bu 5 ilin kendi aralarında da önemli farklılıklar vardır. En gelişmiş il olan İstanbul 4.80 endeksine sahipken, bu grubun sonuncusu olan Bursa'nın gelişmişlik endeksi 1.61'dir. Bu en gelişmiş iller grubu, ülke topraklarının %7.2'sini kapsarken, ülke nüfusunun %30,5'ine sahiptir. Ülke GSYİH'sının içindeki payı ise % 46'dır.[70]

[70] Dinler; **a.g.e.,** 234-235

Harita 1: Birinci Derece Gelişmiş İller (En gelişmiş ilk 5 il)



Grupta yer alan iller genel olarak ulusal veya bir alt ölçekte bölgesel merkez niteliği taşımaktadırlar. Bu illerden İstanbul, hem ülkenin hem de Marmara Bölgesi'nin merkezi konumundadır. Ayrıca il, son yıllarda sınır ötesi bir işlev de görmeye başlayarak, uluslararası şirketlerin ana yönetim birimlerinin konumlandığı bir küresel kent ve dünya kenti niteliği kazanmıştır.[71]

Ülkenin Başkent'i ve İç Anadolu Bölgesi'nin hizmet ve ticaret merkezi Ankara ise, İstanbul'u izleyerek bu grubun ikinci sırasında yer almıştır. Çok eski dönemlerden beri ülkenin önemli bir dış ticaret merkezi olarak uzmanlaşan İzmir ise, mevcut durumda Ege Bölgesi'nin iktisadi merkezi iken, çevrede yer alan iller ve bölgeler için ülkenin ikinci derecede öneme sahip dış ticaret merkezi olma özelliğini sürdürmektedir.[72]

Birinci derecede gelişmiş iller grubunda yer alan diğer iki il ise Kocaeli ve Bursa'dır. Kendilerine özgü içsel özellikler taşımakla beraber, her iki il de İstanbul metropolitan bölgesinin hinterlandında yer alarak İstanbul'un banliyöleri ve sanayi yayılma alanları özelliği taşımaktadır.[73]

En gelişmiş iller grubu, nüfus büyüklüklerine paralel olarak İstanbul, Ankara ve İzmir ile, önemli ölçüde İstanbul metropolü tarafından etkilenen Kocaeli ve Bursa

[71] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.59
[72] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.59
[73] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.59

illerinden oluşmaktadır. Bu beş il bir grupta olmasına rağmen diğer grupların kendi içerisindeki benzerlik derecesi burada daha az görülmektedir. Yani en gelişmiş iller grubunda homojenlik diğer gruplara göre daha düşük seviyededir.

Harita 2: İkinci Derece Gelişmiş İller (20 il)

Ülke topraklarının %26'sını kapsayan ülke nüfusunun ise %21'ine sahip olan 20 ilden oluşan bu iller grubunun GSYİH'dan aldığı pay %26,9'dur. Ülke topraklarında sahip olduğu oran ile ülke nüfusu içindeki payı ve GSYİH'dan aldığı pay birbirine çok yakın olan bu iller grubu Harita 2'de görüldüğü gibi, ülkemizin batısında yer alan kıyı kentleri ile en gelişmiş il olan İstanbul'a yakın olan ve İstanbul'un etkisi altında gelişen illerle (Tekirdağ, Yalova, Kırklareli, Edirne, Bilecik, Sakarya, Çanakkale) birinci derecede gelişmiş iller grubunda ikinci sırada bulunan Ankara'ya yakın olan ve Ankara'nın etkisi altında olan illerdir (Sakarya, Bolu).[74]

Son yıllarda Anadolu Kaplanları olarak adlandırılan ve sanayileşmenin belirli düzeye ulaştığı Eskişehir, Denizli, Bilecik, Kayseri, Gaziantep ve Çanakkale illeri bu grupta yer almaktadır. Bu illerin en önemli özelliklerinden biri, 1980'li yıllar sonrasında yaşanan dışa açık büyüme politikası ile bol ve ucuz iş gücünün sağladığı avantajlarla tekstil sektörü başta olmak üzere hızlı bir gelişme sürecini başlatabilmeleridir.[75]

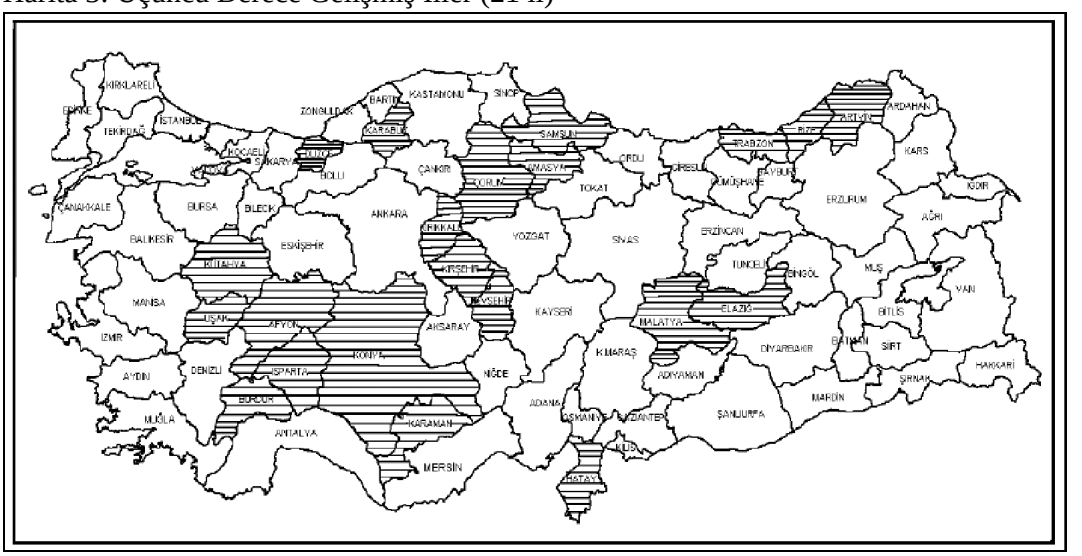
Grupta yer alan Tekirdağ, Yalova, Kırklareli, Edirne ve Sakarya illeri ise İstanbul metropolitan alanı ard bölgesinde yer almalarından kaynaklanan gelişim

[74] Dinler; **a.g.e.,** 235
[75] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.62

sürecinde bulunmaktadırlar. Bu iller, son dönemlerde İstanbul merkezli sanayinin birinci gelişme aksı olarak kabul edilen Kocaeli ve Bursa'dan sonra, ikinci gelişme ve yayılma aksı olarak belirmektedir.[76]

Antalya, Muğla, Balıkesir ve Aydın illeri ise turizm ve tarım karakterli bir yapı sergilemektedirler. Kamu sanayi merkezi niteliği taşıyan Zonguldak ili ve Çukurova merkezli tarım ve tarımsal sanayiler temelinde güneyin bir merkezi olarak beliren Adana ve komşu il Mersin'de bu grupta yer almaktadır. Grupta yer alan illerin sosyo-ekonomik göstergelerine bakıldığında, genel olarak Türkiye ortalamasının üzerinde değerler aldıkları ancak, birinci derecede gelişmiş illerin performasına yetişemedikleri görülmektedir.[77]

Harita 3: Üçüncü Derece Gelişmiş İller (21 il)



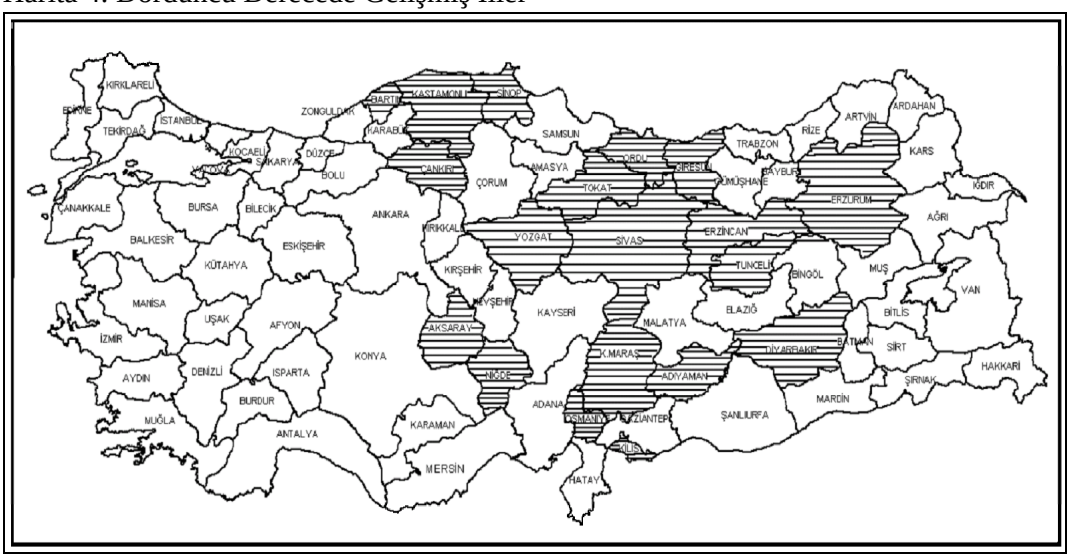
Üçüncü derecede gelişmiş iller, ülke yüzölçümünün %24'ünü, ülke nüfusunun %19 ve GSYİH'nın ancak %14.5'na sahip olan 21 ilden oluşmaktadır. Bu 21 ilin 8 tanesi ülke sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksinin ortalamasının üstünde bir endekse (pozitif değerli), kalan 13 il ise ülke ortalamasının altında bir endekse (negatif değerli) sahiptir. Harita 3'de görüldüğü gibi, birinci ve ikinci derecede gelişmiş iller grubunun dışında kalan batı bölgedeki illerle (Karabük, Isparta, Uşak, Burdur, Afyon, Düzce),

[76] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.62
[77] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.62

Karadeniz kıyısındaki bazı iller (Karabük, Samsun, Rize, Trabzon, Amasya, Artvin) bu gruba girmektedir.[78]

Özet olarak; üçüncü derecede gelişmiş iller grubu, genel olarak yüksek bir gelişme potansiyeline sahip, ekonomik faaliyetlerde tarım sektörünün ön planda olduğu, genellikle il ve bölge ölçeğinde üretim yapan sanayi kuruluşlarının yer aldığı, küçük ve orta ölçekli tesislerin yaygın olarak bulunduğu ve sosyo-ekonomik gösterge değerlerinin ülke ortalamalarına yakın olduğu orta derecede gelişmiş illerden oluşmaktadır. Son yıllarda sanayinin yerel düzeyde yaygınlaşmasında (yöreselleşmesinde) gözlenen önemli gelişmeler, büyük ölçüde bu grupta yer alan illerde gerçekleşmiştir. Büyük çoğunluğu yeni sanayileşen bu iller, hızlı bir gelişme süreci içinde bulunmaktadır.[79]

Harita 4: Dördüncü Derecede Gelişmiş İller

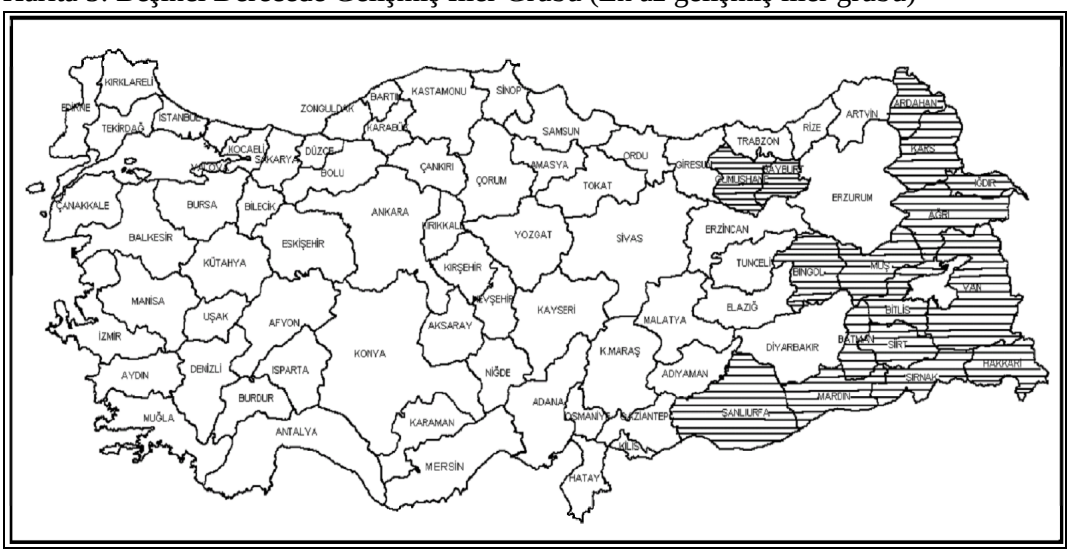


Ülke yüzölçümünün %25'ini kapsayan 19 ilden oluşan dördüncü derecede gelişmiş iller, ülke nüfusunun %15.3'üne sahiptir ve GSYİH'nın ise ancak %8.7'sini alabilmektedir. Bu illerin tümü Zonguldak ile Gaziantep arasına çekilen bir hattın doğusunda yer alan Karadeniz sahil kesimi ve yakınında yer alan bazı illerle (Giresun, Bartın, Kastamonu, Sinop, Tokat, Ordu) Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki üçüncü derecede gelişmiş illere komşu (Tunceli, Erzincan, Diyarbakır, Kilis. . .) illerdir.[80]

[78] Dinler; **a.g.e.,** 236
[79] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.66
[80] Dinler; **a.g.e.,** 237

Bu grupta yer alan iller genel olarak üçüncü derecede gelişmiş iller grubundaki illerin çevresinde yer almaktadır. Üçüncü grupta bulunan illerden çoğunluğu, son dönemlerde imalat sanayii faaliyetlerine dayalı olarak hızla bir gelişme sürecine girmiştir. Nitekim, mekansal gelişmenin yayılma dinamikleri göz önünde bulundurulduğunda, dördüncü derecede gelişmiş iller grubunun gelişme eşiğinde olduğunu belirtebiliriz.[81]

Harita 5: Beşinci Derecede Gelişmiş İller Grubu (En az gelişmiş iller grubu)



Ülke topraklarının %18'ini kapsayan ülke nüfusunun %10.1'ine sahip olan 16 ilden oluşan beşinci derecede gelişmiş iller, GSYİH'nın ancak % 3.9'una sahiptir. Batı ve Güney sınırlarımızda sıralanmış olan ülkenim bu en geri kalmış illerinde, tarımsal faaliyet ön plandadır ve genellikle hayvancılık yapılmaktadır. Bu illerden, istihdam olanakları daha iyi olan batıya doğru yoğun bir göç hareketi yaşanmaktadır.[82]

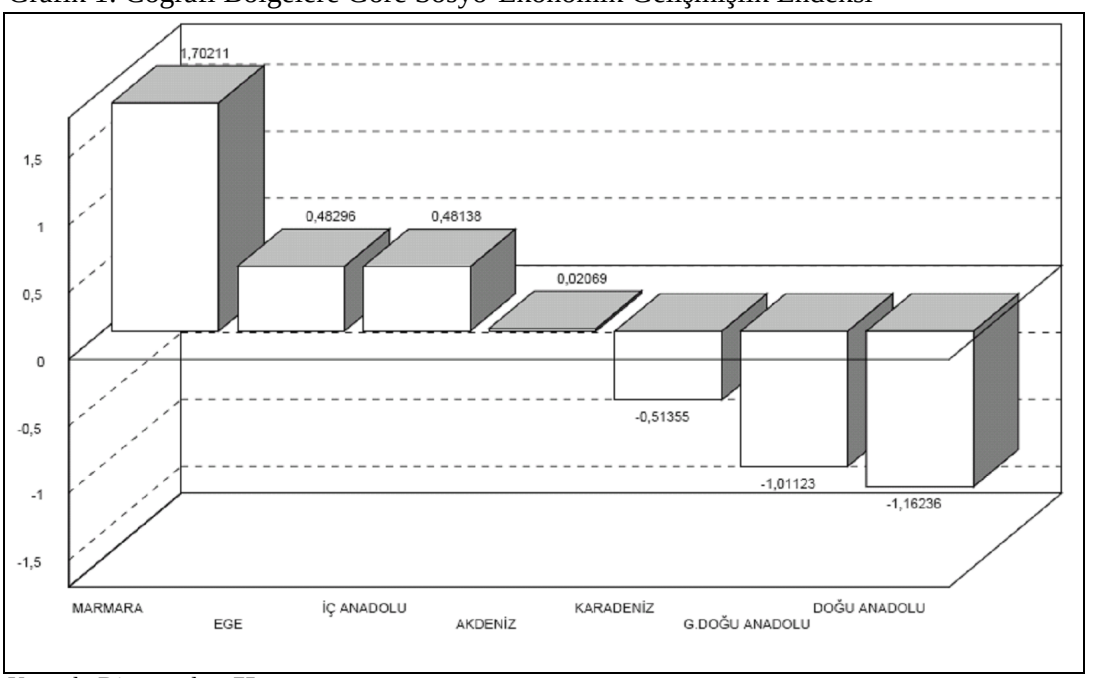
2000 yılı verilerine dayanarak yapılan ve 2003 yılında yayınlanan yukarıda sadece varılan sonuçları özetlediğimiz, illerimizin Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Çalışması göstermektedir ki, ülkemizde ekonomik gelişme, ilk kalkınma kutbu olan İstanbul, Ankara ve İzmir'in çevresinden başlayarak, kademe kademe tüm Türkiye'ye yayılmaktadır. Diğer yandan üst gelişmişlik kademesinde bulunan iller, komşuları olan iller üzerinde, onların gelişmesini sağlayıcı etkilerde bulunmaktadırlar.[83]

[81] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.68
[82] Dinler; **a.g.e.,** 237
[83] Dinler; **a.g.e.,** 237

2.3.2 Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Endeksine Göre Coğrafi Bölgelerin Gelişmişlik Düzeyi

Ülkemizde yedi coğrafi bölge ve bu bölgelere dahil iller herkes tarafından çok iyi bilindiğinden, iller bazında elde edilen sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksleri, yukarıda anılan çalışmada, coğrafi bölgeler açısından yeniden değerlendirilerek, coğrafi bölgelerin gelişmişlik sıralamaları, ortaya konulmuştur. Bu şekilde hesaplanan coğrafi bölgelerimizin sosyo-ekonomik gelişmişlik endeks değerleri Grafik 1'de yer almaktadır. Söz konusu grafikte net olarak görüldüğü gibi 1.70211 endeksiyle Marmara Bölgesi ülkenin en gelişmiş bölgesidir. Marmara Bölgesi'ni 0.48296 endeksiyle Ege Bölgesi ve 0.48138 endeksiyle İç Anadolu Bölgesi izlemektedir. Ancak Marmara Bölgesi ile bu bölgeyi izleyen Ege ve İç Anadolu Bölgelerinin endeks değerleri arasında Marmara Bölgesi lehine çok büyük fark vardır ve bu fark sütunların boylarının karşılaştırılması ile kolayca anlaşılmaktadır.[84]

Grafik 1: Coğrafi Bölgelere Göre Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi



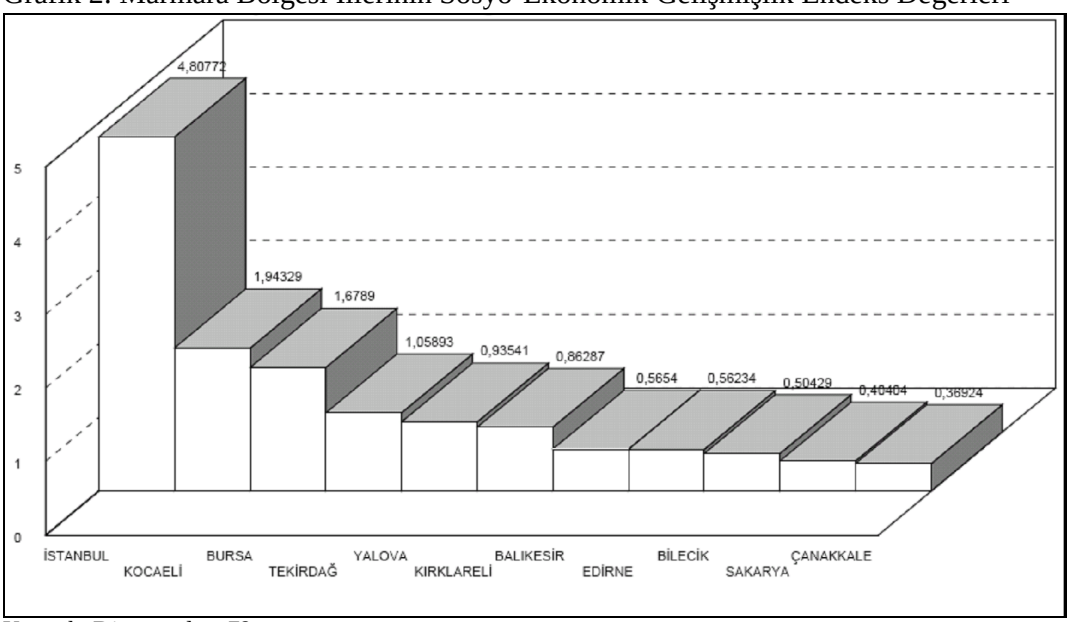
Kaynak: Dinçer vd., s.75

Diğer yandan nasıl Marmara Bölgesi'nin sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksiyle Ege ve İç Anadolu Bölgelerinin gelişmişlik endeksleri arasında önemli boyutlara varan farklar varsa, benzer şekilde Marmara Bölgesi'nin illeri arasında da söz konusudur.

[84] Dinler; **a.g.e.,** 239

Ülkemizin ilk kalkınma kutbu ve dünya kenti olan İstanbul'un gelişmişlik endeksi ile bölgenin diğer illerinin gelişmişlik endeksi arasındaki farklılık Grafik 2'de daha bariz olarak görülmektedir. Gelişmişlik sıralamasında dördüncülüğü 0.02069 endeksiyle Akdeniz bölgesi yer almaktadır. Bu bölgenin sahip olduğu endeks değeri yine Grafik 1'de görüldüğü gibi, ülke ortalaması civarındadır ve Ege ve İç Anadolu Bölgeleri'nin endeks değerlerinden oldukça geridir. Gelişmişlik sıralamasında beşinciliği Karadeniz Bölgesi almaktadır. Ancak –0.51355 endeksiyle bu bölge ülke ortalamasına yakın, ancak ortalamanın altındadır. Güneydoğu ve Doğu Anadolu Bölgeleri ise –1.01123 ve –1.16236 endeksleriyle ülke ortalamasının çok altında kalmaktadır. Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde Gaziantep hariç, tüm illerin gelişmişlik düzeyi ülke ortalamasının altındadır. Ancak Kilis'ten Şırnak'a doğru gelişmişlik endeksinin değeri giderek azalmaktadır.[85]

Grafik 2: Marmara Bölgesi İllerinin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeks Değerleri



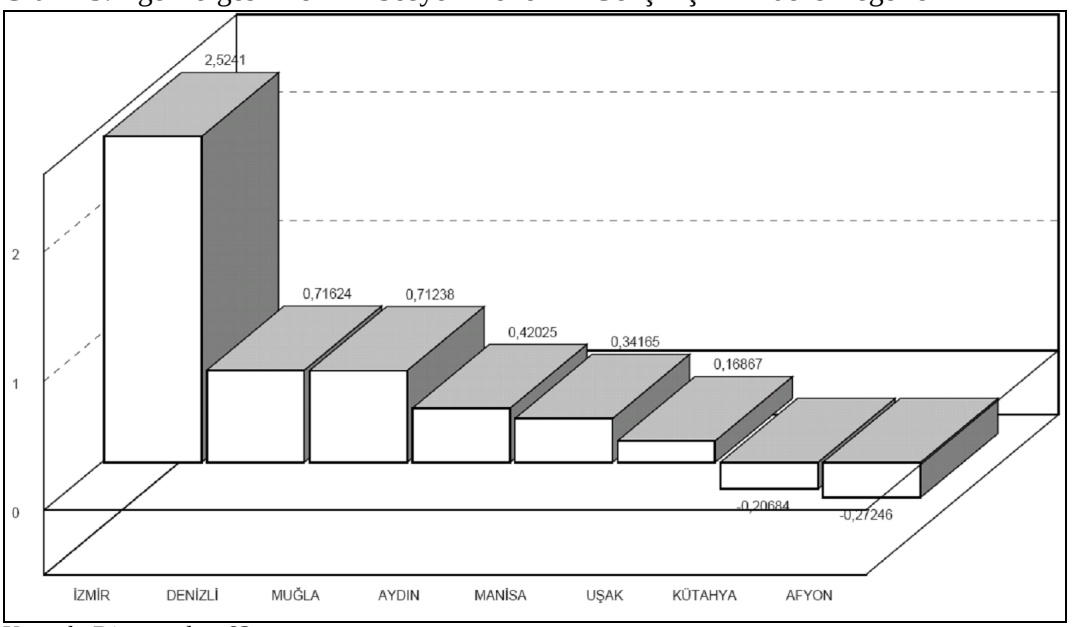
Kaynak: Dinçer vd., s.79

2000 Yılı Genel Nüfus Sayımı sonuçlarına göre, 68 milyona yaklaşan Türkiye nüfusunun yaklaşık yüzde 25'i (17 milyon) en gelişmiş bölge olan Marmara Bölgesi'nde bulunmaktadır. Marmara Bölgesinin sahip olduğu nüfusun yarıdan fazlası, bölge merkezi İstanbul'da toplanmıştır. Yaklaşık 10 milyon nüfusu ile İstanbul; hem Marmara'nın, hem de ülkenin en çok nüfusa sahip olan ilidir. İstanbul'dan sonra en çok

[85] Dinler; **a.g.e.,** 239

nüfusa sahip iller sırasıyla; Bursa (2.125.140), Kocaeli (1.206.085) ve Balıkesir'dir (1.076.347) 10 ilden oluşan Marmara'da diğer illerin nüfusu 1 milyonun altındadır.[86]

Grafik 3: Ege Bölgesi İllerinin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeks Değerleri



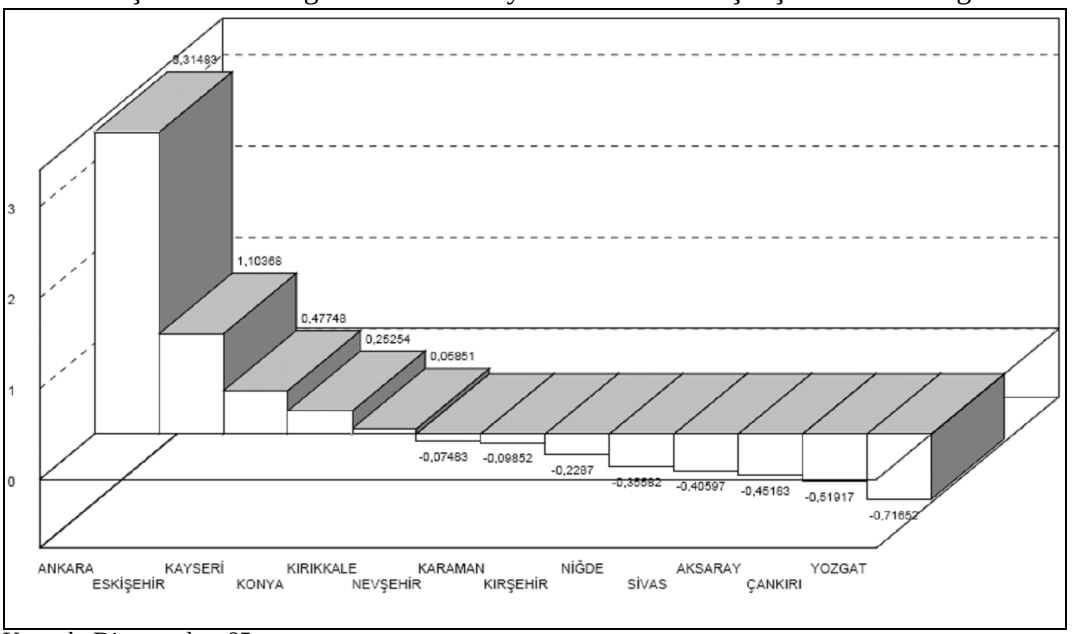
Kaynak: Dinçer vd., s.83

Ege Bölgesi, mevcut sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi ile oldukça dengeli bir yapı sergilemektedir. Ekonomik ve sosyal sektörlerde gözlenen dengeli gelişme, mekansal düzeyde de geçerlidir. Bölgede endeks değeri itibariyle Türkiye ortalaması altında kalan tek il Afyon ve Kütahya olmakla beraber, bu iller ile diğer iller arasında sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi oranları yakındır. İzmir dışında Ege'de yer alan tüm iller, Türkiye ortalamasına yakın değerler almıştır.[87]

13 ilden oluşan İç Anadolu Bölgesi'nin 2000 yılı nüfusu 11,6 milyondur. Bu nüfusun yaklaşık üçte birini barındıran Başkent Ankara, aynı zamanda İstanbul'dan sonra ülkenin en çok nüfusa sahip ikinci ilidir. Konya, yaklaşık 2,2 milyon nüfusuyla Ankara'yı izlerken, diğer iller 1 milyon nüfusun altında kalmaktadır.[88]

[86] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.79
[87] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.84
[88] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.86

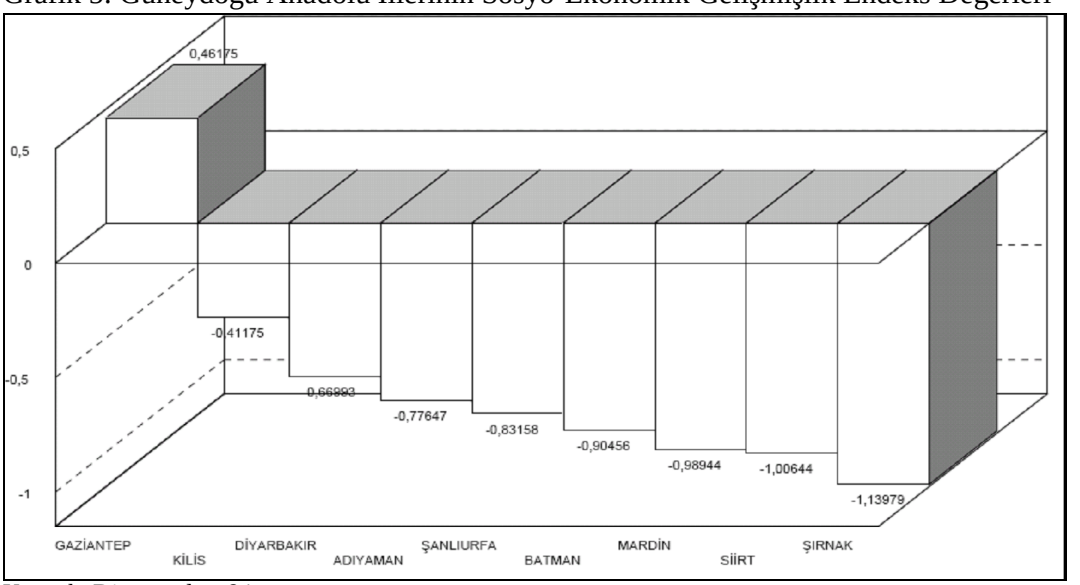
Grafik 4: İç Anadolu Bölgesi İllerinin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeks Değerleri



Kaynak: Dinçer vd., s.85

Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde Gaziantep hariç, tüm illerin gelişmişlik düzeyi ülke ortalamasının altındadır. Ancak Kilis'ten Şırnak'a doğru gelişmişlik endeksinin değeri giderek azalmaktadır.[89]

Grafik 5: Güneydoğu Anadolu İllerinin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeks Değerleri

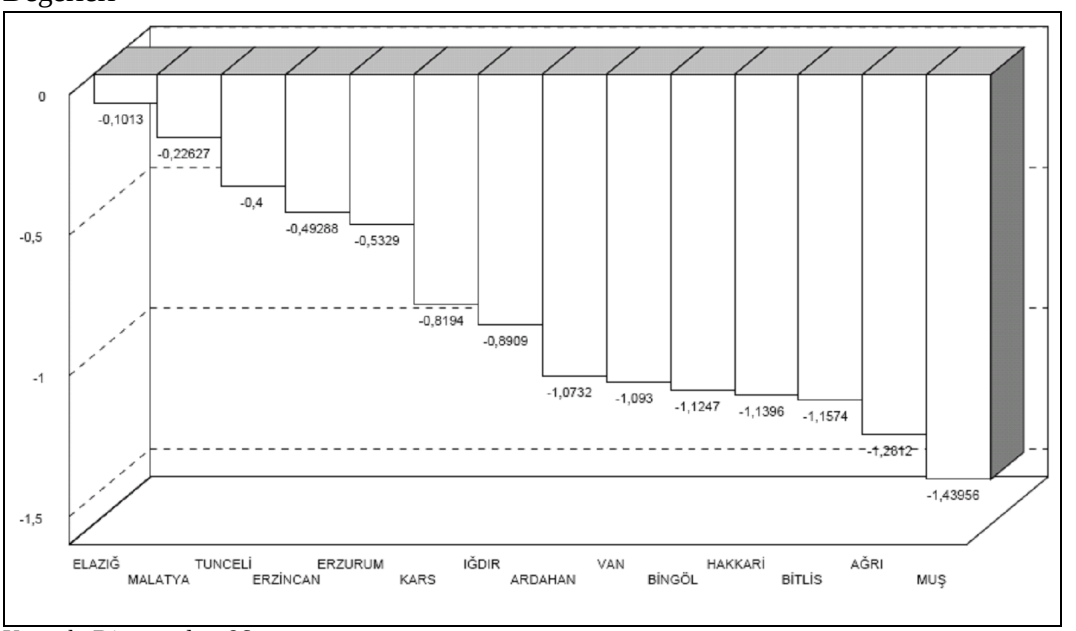


Kaynak: Dinçer vd., s.94

[89] Dinler; **a.g.e.,** s.240

Doğu Anadolu Bölgesi'ndeki iller arasında önemli boyutlara varan sosyo-ekonomik farklılıklar olmasına karşın, tüm illerin endeksleri ülke ortalamasının altındadır. Sadece Elazığ ülke ortalamasına yaklaşırken, Türkiye'nin en düşük endekse sahip üç ili (Bitlis, Ağrı, Muş) bu bölgede bulunmaktadır.[90]

Grafik 6: Doğu Anadolu Bölgesi İllerinin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeks Değerleri



Kaynak: Dinçer vd., s.96

[90] Dinler; **a.g.e.,** s.241

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE BÖLGESEL GELİŞMİŞLİK FARKLARINI AZALTMAYA YÖNELİK KURUMSAL VE İDARİ YAPI İLE UYGULANAN POLİTİKALAR

3.1 BÖLGESEL POLİTİKAYA İLİŞKİN KURUMSAL VE HUKUKİ YAPI

Türkiye'nin idari yapısı, merkezi ve mahalli idareler olmak üzere iki kısımdan oluşmaktadır. Merkezi idare, ülke yönetimine ilişkin ekonomik, siyasi ve idari kararları alır. Merkezi idarenin merkez teşkilatı, Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklar ile Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Danıştay ve Sayıştay gibi kuruluşlardan oluşmaktadır. Mahalli idareler ise il özel idareleri, belediye ve köylerden oluşmaktadır**.** Bölgesel politikaların oluşturulması ve tespitinde hakim olan kısım merkezi idaredir. Kamu kaynaklarından bölgesel gelişme planlarına kaynak temin ve tahsisi de merkezi idare tarafından sağlanmaktadır. Bölgesel kalkınma ile doğrudan ilgili olan DPT, Başbakan'a bağlı çalışmaktadır. DPT, 1960 Anayasası ile, kaynakların verimli kullanılması ve kalkınmanın hızlandırılması amacıyla ülkenin ekonomik, sosyal ve kültürel planlama hizmetlerinin bir bütünlük içerisinde etkin, düzenli ve süratli olarak görülebilmesi için kurulmuştur. Türkiye'nin ekonomik kalkınması için uzun vadeli planlar ve yıllık programlar hazırlayan DPT, bu plan ve programların uygulanması ve denetimi aşamalarından da sorumludur. Bölgesel kalkınma projeleri de DPT'nin eşgüdümü altında hazırlanmakta ve çalışmalar projelere ilişkin diğer kurumlarla işbirliği içerisinde sürdürülmektedir. DPT bünyesinde bu amaca yönelik olarak, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü kurulmuştur.[91]

Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının, 19.06.1994 tarih ve 540 sayılı Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 9. maddesinde sayılan ana hizmet birimlerindendir. Kararnamenin 14. maddesinde Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğünün görevleri aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir.[92]

''Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü; il ve ilçe bazında araştırma ve planlama çalışmaları yapmak, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bu

[91] Bildirir, H.Nisa**; Avrupa Birliği ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikaları: Uygulamalar ve Alınan Sonuçlar,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gaziantep, 2005, s.82-83
[92] DPT; **Yeni Bölgesel Gelişme Politika ve Uygulamaları,** Haziran, 2007, s.6

konularda yapacakları çalışmaların Kalkınma Planları ve Yıllık Programlarla tutarlılığını sağlamak, yapısal uyum politikalarının uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek sorunların çözümü amacıyla projeler geliştirmek ve bu konularda yapılacak çalışmaları koordine etmek, kalkınma ajanslarının genel koordinasyonunu sağlamak ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek, yerel istihdamın ve girişimciliğin geliştirilmesi çerçevesinde küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerinin, esnaf ve sanatkarların ve kırsal kesimin sorunlarına yönelik politikalar geliştirmek, kurumsal ve hukuki düzenlemeler ile ilgili görüş vermek, uygulamayı yönlendirmek, kalkınmada öncelikli yöreleri ve ihtiyaçlarını tespit etmek, bu yörelerin özelliklerini dikkate alarak daha hızlı bir gelişme sağlanması amacıyla gerekli çalışmaları yapmak, bölgesel kalkınma projeleri ile ilgili koordinasyonu sağlamak ve görev alanına giren konularda görüş vermek ve uluslar arası kuruluşlarla temas müzakerelere iştirak etmekle görevlidir. ’’

3.1.1 Avrupa Birliği Bölgesel Politikasına Uyum Kapsamında Yapılan İdari ve Kurumsal Yapıya İlişkin Düzenlemeler

Bölgesel gelişme alanında genel itibariyle üstlenilmesi gereken bir mevzuat bulunmamaktadır. Her ülke için üyelik sonrası kullanılabilecek Yapısal Fonların ve Uyum Fonu’nun uygulama esasları tüzükler aracılığı ile ortaya konmaktadır. Uygulama üye ülkelerin kendi sorumluluğundadır. Üye ülkelerin uygulamaya ilişkin yeterli kapasitelerinin oluşması beklenmektedir. Bu kapsamda, aday ülkelerde bölgesel gelişme alanında yapılan çalışmaların temel amacı; üyelik sonrası faydalanılabilecek olan Yapısal Fonların kullanımı için gerekli sistemin ve kapasitenin oluşturulmasıdır.[93]

AB’nin 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi’nde, Türkiye’nin AB üyeliğine aday bir devlet olduğu ve diğer aday ülkeler gibi mevcut Avrupa Stratejisi doğrultusunda, reformlarını hızlandıran ve destekleyen bir katılım öncesi stratejiden yararlanması gerektiği kararlaştırılmıştır. Bu karar sonrasında, AB Konseyi’nce onaylanan, Türkiye’nin Kopenhag kriterlerine uyum için yapması gerekenleri, AB Müktesebatına uyum yükümlülüklerini, katılım öncesi süreçte sağlanması beklenen mali yardımları ve üyelik için gerekli kısa ve orta vadeli öncelikleri içeren Katılım Ortaklığı Belgesi

[93] DPT; **Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, 2008, s.142

(KOB), 24 Mart 2001 tarihinde Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesinde yayımlanmıştır.[94]

Ayrıca, Avrupa Komisyonu her yıl aday ülkelerde ilgili gelişmeleri değerlendirmek üzere "İlerleme Raporları" hazırlamaktadır. 1998 yılından itibaren Türkiye'ye yönelik hazırlanan ilerleme raporlarında bölgesel politikaya yönelik tespit ve değerlendirmeler "Bölgesel Politika ve Uyum" ya da "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" başlıkları altında yer almaktadır. Türkiye, AB'nin "Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım" başlığı altında toplanan fonlarından yararlanılabilmesi amacıyla, Avrupa Komisyonunun 2001 yılında talep ettiği ve diğer aday ülkeler tarafından da hazırlanan Ön Ulusal Kalkınma Planını (ÖUKP) hazırlamıştır. 2004-2006 dönemini kapsayan ÖUKP'de, Türkiye'nin 26 Düzey 2 Bölgesinden sosyo ekonomik gelişmişlik açısından görece az gelişmiş olan 12 Düzey 2 Bölgesi öncelikli olarak belirlenmiştir. AB mali yardımları ile desteklenen bölgesel kalkınma programlarının hazırlık ve uygulamaları, bu öncelikli bölgelerde yürütülmektedir. IPA Kapsamında Yapılan Düzenlemeler başlığı altında daha ayrıntılı inceleneceği üzere 2007-2013 döneminde Türkiye, Avrupa Komisyonu tarafından Katılım Öncesi Mali Yardımlara ilişkin olarak hazırlanan Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) Çerçeve Tüzüğü'ne tabidir.[95]

Ülkemizin hem müzakere sürecinde yararlanılabilecek büyük ölçekli hibe kaynaklardan, hem de üyelik sonrasında kullandırılacak olan yapısal fonlardan etkin bir şekilde yararlanabilmesi fırsatını yakalayabilmesi, bölgelerde idari ve kurumsal yapıya ilişkin bazı düzenlemelerin yapılmasını zorunlu kılmıştır. Aksi takdirde kurumsallaşma sağlanamadığı için ülkemize Ekonomik ve Sosyal Uyum baslığı altında sağlanan hibelerin büyük miktarını oluşturan bölgesel programlara ayrılan kaynaklar kullanılamayacaktır. Bu hem hibelerin geri dönmesi hem de yapısal fonlara hazırlıkta büyük ve önemli bir eksiklik anlamına gelecektir. Bu süreç içinde bölgesel kalkınma konusunda ülkemizde çeşitli düzenlemeler yapılmış ve çalışmalar halen devam etmektedir.[96]

---

[94] DPT; **2008**, s.142
[95] DPT; **2008**, s.142
[96] Ardıç, Özgül; **Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Bölgesel Planlama Çalışmaları,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2007, s.228

3.1.1.1 Mali İşbirliği Sürecinde Türkiye'deki Yapılanmaya İlişkin Düzenlemeler

Mali işbirliği, Ulusal Programımızdaki ve Katılım Ortaklığı Belgesindeki önceliklerimizin ve taahhütlerimizin gerçekleştirilmesini desteklemek amacıyla Avrupa Birliği tarafından aday ülkelere sağlanan hibe niteliğindeki mali yardımlardan oluşmaktadır.

Türkiye'de AB mali yardımlarının dağıtımı ve izlenmesinden Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği sorumludur. Diğer aday ülkeler de olduğu gibi Türkiye de mali yardımları Merkezi Olmayan Yapılanma Sistemi (DIS) çerçevesinde kullanmaktadır. Buna göre mali işbirliğinin değişik evrelerinin uygulanması ve denetlenmesi aday ülkedeki farklı birimler ve kişilerce yapılmakta ve Avrupa Komisyonu Delagasyonunun ex-ante onayı gerekmektedir. Bu kapsamda merkezi olmayan uygulama sistemine ilişkin düzenlemeleri yapmak üzere, 18 Temmuz 2001 tarih ve 2001/41 sayılı Başbakanlık Genelgesi yayımlanmış ve Türkiye'de DIS'in ana unsurları belirlenmiştir. Söz konusu Genelge ile; AB ile mali işbirliğini yürütmek üzere; Ulusal Mali Yardım Koordinatörlüğü (UMYK), Ulusal Fon, Merkezi Finans ve İhale Birimi (MFİB), Mali İşbirliği Komitesi (MİK) ve Ortak İzleme Komitesi (OİK) oluşturulmuş, Ulusal Yetkilendirme Görevlisi (UYG) belirlenmiştir. 2002 yılından itibaren mali işbirliği programlaması söz konusu yeni yapılanma çerçevesinde yürütülmekte olup, bu sistem Avrupa Komisyonu tarafından Ekim 2003'te akredite edilmiş ve mali yardımlar kapsamındaki projelerin fiili uygulaması başlamıştır.[97]

3.1.1.2 İstatistik Bölge Birimleri (İBB) Düzenlemesi

Daha önce ikinci bölümde de değinildiği üzere, 2002 yılında AB Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanının oluşturulması amacıyla ülke çapında İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırılması yapılmıştır.

3.1.1.3 Bölgesel ve Yerel Düzeyde İdari Yapıya İlişkin Düzenlemeler

AB'nin mali yardımları aday ülkedeki farklı birimler tarafından eşgüdüm içerisinde yönetilmesi arzusu bölgesel ve yerel düzeyde bazı idari düzenlemelerin

[97] Katılım Öncesi Mali Yardımlar, http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=5 , (10.10.2008)

yapılmasını gerekli kılmıştır. Diğer yandan yapılan yardımlar merkezi hükümetin emrine değil hazırlanan projelere verilmektedir. Bu kapsamda, 24/12/2004 tarihinde Belediye, 23/07/2004 tarihinde Büyükşehir Belediyesi, 04/03/2005 tarihinde İl Özel İdaresi, 11/06/2005 tarihinde Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bu kanunlarla, yerel yönetimlerin kalkınma konusundaki yetki ve sorumluluklarını artırmak, etkin kaynak dağılımını temin etmek, yerel yönetimlerin sorunlarını yerinde çözmek, yerel sorunların çözümünde o bölgenin insanları ile işbirliği yapmak amaçlanmıştır. Bu gelişme ile, başta az gelişmiş bölgelerdeki yerel yönetimler olmak üzere, bütün yerel yönetimlerin kapasitelerinin geliştirilmesi ve kaynaklarının artırılması ihtiyacı da önem kazanmıştır.[98]

Ülke genelinde yaşanan ekonomik gelişmenin mahalli idarelerin uygulamaları aracılıyla bölgesel ve yerel düzeye de yansımasını sağlamak üzere 5779 sayılı İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun 15/07/2008 tarihinde yayımlanmıştır. Kanun ile Mahalli İdareler Ödeneği uygulamasına son verilmiş bunun yerine illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi de dikkate alınarak mahalli idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından doğrudan pay ayrılma yöntemine geçilmiştir. Bunun dışında 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu'nda değişiklik yapan 5793 sayılı Kanun ile köylere hizmet götürme birlikleri ve il özel idarelerinin uygulama açısından görev ve yetki alanları genişletilmiş, merkezi kamu kuruluşları ve mahalli idarelerin işbirliği kolaylaştırılmış yerelde yapılacak yatırımların yerinden takip ve koordinasyonunda yeni imkanlar sağlanmıştır. Bu düzenlemelerle AB Türkiye'yi tam üyeliğe kabul ederse, yerel yönetimler, AB fonlarının kullanımı için gerekli olan yasal çerçeveye sahip olacaklardır.[99]

Söz konusu düzenlemelerin yerel birimleri daha rekabetçi hale getiren ve kendi kaderlerini tayin etmesine imkan sağlayan bir nitelik taşıdığı ve bu çerçevede daha demokratik bir yönetim anlayışı getireceği öne sürülmektedir. Bunun yanında, yeni yasanın ülkenin üniter devlet yapısını bozacağını dolayısıyla bu değişikliklerin

---

[98] Ardıç, Özgül; **a.g.t.,** s.230

[99] DPT; **Dokuzuncu Kalkınma Planı 2009 Yılı Programı,** 13.10.2008 tarih ve 2008/14200 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Eki, s.226

Türkiye'nin ekonomik, toplumsal ve jeopolitik konumu nedeniyle hedeflerine ve koşullarına uygun nitelikte olmadığı da söylenmektedir.[100]

Dokuzuncu Kalkınma Planı 2009 Yıllık Programına göre, ''Bölgeler ve iller arası gelişmişlik farklarının azaltılması, geri kalmış yörelerde gelir seviyesinin artırılması, ekonomik faaliyet çeşitliliğinin sağlanması, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerel dinamikleri ve potansiyelleri harekete geçirecek girişimlerin desteklenmesi, kurumsal kapasitenin ve işbirliğine dayalı rekabetin geliştirilmesi ile kaynakların yerinde ve etkin kullanılması ihtiyacı devam etmektedir''.

3.1.1.4 Bölge Kalkınma Ajanslarına İlişkin Düzenlemeler

BKA'ları, merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapıda sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirme amacıyla Dünya'da 1930'lu yıllardan itibaren kurulmuşlardır. Önemli bir bölümü Avrupa'da olmak üzere pek çok BKA mevcuttur. Bugün Kalkınma Ajansı olmayan geçiş ülkesi yoktur ve bu ülkelerin ajansları farklı deneyimler yaşanarak oluşturulmuştur. 1990'lı yıllar bu kurumların geçiş ülkelerine ithal edildiği ve olumlu ile olumsuz sonuçların birlikte yaşandığı bir dönemi içerir.[101]

Ön Ulusal Kalkınma Planı'nda, AB'nin finansal desteğinin en geniş olduğu bölgesel gelişme alanında, bölgesel gelişme politikalarını bölge bazında uygulayacak yeni bir teşkilatlanmaya gerek olduğu belirtilmiştir. Bunun için de bölgesel plan ve projelerin yönetiminde bazı görevlerin, kalkınma ajansı denilen, yeni oluşturulacak olan bölgesel örgütlere bırakılması öngörülmüştür. Bu doğrultuda 25/01/2006 tarihinde kalkınma ajanslarına ait kanun çıkarılmıştır.[102]

Bu kanununda kalkınma ajanslarının oluşturma amacı; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi

---

[100] Ardıç, Özgül; **a.g.t.,** s.231
[101] Kaya, Kılıç; **Bölgesel Kalkınmada Yeni Bir Model; Kalkınma Ajansları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2007, s.107-108
[102] Ardıç, Özgül; **a.g.t.,** s.231-232

gelişmişlik farklarını azaltmak olarak belirtilmiştir. Kalkınma Ajanslarının görevleri ise şöyledir;[103]

- Yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak,
- Bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirmek,
- Bölge plan ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak,
- Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek,
- Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek,
- Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak_ Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari işlemlerini takip etmek,
- Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli isletmelerle yeni girişimcileri desteklemek Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara iliksin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak ve koordine etmek.

Ajansın teşkilât yapısı; kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofislerinden oluşmaktadır. Bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetim temsilcilerinden ve en fazla yüz kişiden oluşan Kalkınma kurulu ajansın danışma ve yönlendirme organıdır. Karar alma organı yönetim kurulu ve icra organı ise genel sekreterliktir. Yatırım destek ofisleri ise yatırımcılara izin ve ruhsat işlemlerinde kolaylık sağlama işlevini yerine getirmektedir. Nitelikli personel istihdam etmesi öngörülen ajansın sürekli ve yeterli bir finansal kaynağa sahip olması öngörülmektedir. Genel bütçe vergi gelirlerinin binde beşi oranında bir pay bölgesel gelişme için ayrılacaktır. Bu binde beşlik transfer Yüksek Planlama Kurulu'nca, ajanslar arasında nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre dağıtılacaktır. Bu paya ilave olarak, Bölgedeki il özel idareleri bir yıl önceki kesinleşmiş bütçe gelirlerinin %5'ini, belediyeler ve ticaret sanayi odaları ise bir

[103] Ardıç, Özgül; **a.g.t.,** s.232-233

yıl önceki kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüz birini ajanslara vereceklerdir. Nihayet, AB fonlarından sağlanacak kaynakların, ajansın bütçesinde önemli bir pay oluşturması beklenmektedir.[104]

İlk olarak 31.05.2006 tarihli 2006/10550 sayılı bakanlar kurulu kararı ile TR62 (Adana, Mersin) ve TR31 (İzmir) IBB-2 bölgelerinde kalkınma ajansları kurulmuştur.

Daha sonra 10.11.2008 tarihli 2008/14306 sayılı bakanlar kurulu kararı ile TR10, TR52, TR83, TRA1, TRB2, TRC1, TRC2, TRC3 Düzey 2 Bölgelerinde de kalkınma ajansları kurulmuştur. Dokuzuncu Kalkınma Planı 2009 Yıllık Programında Kalkınma Ajanslarının proje destek kuralları ve mekanizmaları doğrultusunda bölgelerde gerçekleştirdikleri proje destek faaliyetlerinin hem ajanslar hem de merkezde ilgili kuruluşlar tarafından takibini sağlamak üzere izleme bilgi sistemi tasarlanacağından söz edilmektedir.

3.1.1.5 IPA Kapsamında Yapılan Düzenlemeler

Türkiye'nin 1999 yılında Avrupa Birliği'ne aday ülke ilan edilmesinden sonra ülkemize çeşitli kaynaklar vasıtasıyla sağlanan yardımlar tek başlık altında toplanmıştır. 2002-2006 yılları arasında programlanan bu yardımlardan, sadece AB'ye uyum amacıyla tanımlanan projeler yararlanabilmiştir. Bu dönemde müktesebat uyumu, müktesebat uyumu için gerekli idari kapasite oluşturulması ve bunun için gerekli yatırım ihtiyacı ve ekonomik ve sosyal uyum konularındaki projeler finanse edilmiştir.

2007–2013 döneminde Avrupa Birliği beş başlık altında aday ve potansiyel aday ülkelere verdiği bu mali yardımları IPA ile tek bir çerçevede toplamıştır. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı-IPA kapsamında verilen mali yardımların temel amacı, Topluluğun uyum politikasının yönetilmesi ve uygulanmasına hazırlanmalarını teminen aday ve potansiyel ülkelere katkı sağlamak, onları üyelikle birlikte devreye girecek yapısal fon uygulamalarına hazırlamak ve dolayısıyla bu ülkelerin Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanmalarında destek sağlamaktır.

Türkiye, 2007-2013 katılım öncesi dönemde diğer aday ve potansiyel aday ülkeler gibi IPA kapsamında değerlendirilmektedir.

---

[104] Ardıç, Özgül; **a.g.t.,** s.233

IPA kapsamında beş bileşen bulunmaktadır. Bunlar,

- Geçiş dönemi desteği ve kurumsal yapılanma,
- Sınır ötesi işbirliği,
- Bölgesel gelişme,
- İnsan kaynakları,
- Kırsal kalkınma'dır.

Aday ülkelerin bölgesel gelişme ve insan kaynakları bileşenleri için Stratejik Çerçeve Belgesi (SÇB) ve bunun ışığında operasyonel programlar hazırlamaları gerekmektedir. SÇB, ülkenin sosyo-ekonomik durumu ve genel önceliklerini, programın yönetimi için gerekli yapıyı, operasyon el programların listesini ve finansal kaynakları içermektedir. Operasyonel programlar ise SÇB'de yer alan önceliklerin elde edilebilmesi için uygun önlemleri ve eylemleri tanımlamaktadır.

2007–2013 döneminde uygulamada olacak Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı-IPA'nın getirdiği en önemli değişiklik mali yardımların faydalanıcı ülkeler tarafından hazırlanacak programlar çerçevesinde belirlenen öncelik ve faaliyet alanlarına yönelik kullandırılacak olmasıdır. Türkiye'de DPT tarafından SÇB hazırlanmış ve şu anda taslak üzerinde Avrupa Komisyonu ile görüşmeler sürdürülmektedir. SÇB'nin onaylanmasının ardından ilgili bakanlılar tarafından hazırlanan operasyonel programlar onaylanacaktır.

Bu kapsamda, Sanayi ve Ticaret Bakanlığınca Bölgesel Rekabet Edebilirlik Operasyonel Programı, Çevre ve Orman Bakanlığınca Çevre Operasyonel Programı, Ulaştırma Bakanlığınca Ulaştırma Operasyonel Programı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Operasyonel Programı, Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı tarafından da Kırsal Kalkınma Operasyonel Programı hazırlanmış bulunmaktadır. Avrupa Birliği tarafından sağlanacak mali yardımlar bu programlarda belirlenen öncelik ve faaliyet alanlarına yönelik kullandırılacaktır.

3.1.1.6 Avrupa Birliği Destekli Bölgesel Kalkınma Programları Hibe Programı

AB-Türkiye Mali İşbirliği kapsamında yürütülen bölgesel kalkınma programlarında belirlenen öncelik alanlarında hibe programı uygulamasıyla projeler desteklenmektedir. Bu çerçevede programların öncelik alanlarında belirlenecek şartlara

uygun olarak hazırlanan projelerden yarışma ortamında seçilecek başarılı projeler hibeden yararlandırılmaktadır. Hibe Programlarının hazırlık ve uygulamaları DPT koordinasyonu ve yönetiminde olup, ihale aşaması Merkezi Finans ve İhale Birimi tarafından yürütülmektedir. Finanse edilmesi talep edilen faaliyetlerin ilgili bölgesel program kapsamındaki illerin sınırları içinde yürütülmesi koşuluyla, yerel yönetimler ile kar amacı gütmeyen kurum ve kuruluşlar başvuruda bulunabilmektedir. Küçük ve Orta Ölçekli İşletmelerin (KOBİ) ise doğrudan gelir artırıcı nitelikte olmayan faaliyetlerine hibe verilebilmektedir. AB Mali İşbirliği kapsamında yürütülen bölgesel kalkınma programlarının hedeflerine ve belirlenen öncelik alanlarına uygun olan ve program için özel olarak hazırlanan başvuru rehberlerinde belirlenen şartları taşıyan projeler hibe ile desteklenmektedir.[105]

KOBİ'lerin Desteklenmesi kapsamında;

- KOBİ'lerin geliştirilmesine yönelik danışmanlık ve eğitim faaliyetleri,
- Pazarlama girişimleri, fuar ve tanıtım faaliyetleri,
- Tarımsal ürünlerin pazarlanmasına yönelik faaliyetler,
- Turizmde gelir getirici, marka yaratıcı yenilikçi girişimler,
- Teknoloji transferi ve yenilik yaratma faaliyetleri,
- İnsan kaynaklarını geliştirmeye yönelik faaliyetler,

Çevre ve Küçük Ölçekli Altyapı kapsamında;

- Çevre sorunlarının giderilmesine yönelik eğitim faaliyetleri ve çalışmalar,
- Atık yönetimi ile kollektif tesislerin ve altyapısının inşası,
- Ormanların ve nehir havzalarının korunması ve ıslah edilmesi,
- Bölgenin kültür ve turizmini geliştirmeye yönelik restorasyon projeleri,

Yerel Düzeyde Kurumsal Kapasitenin Oluşturulması kapsamında;

[105] DPT; **Türkiye Avrupa Birliği Kapsamındaki Bölgesel Kalkınma Programları,** Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, Şubat 2005, s.55

- Yerel yönetimler, ticaret, ziraat, meslek odaları, sivil toplum kuruluşları, eğitim kurumları ve diğer yerel inisiyatiflerin kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesine yönelik faaliyetler,
- Teknik bilgi ve deneyim alışverişinin desteklenmesine yönelik faaliyetler,
- Mesleki eğitim veya müteşebbis eğitimi sağlamaya yönelik faaliyetler,
- Danışmanlık veya iş destekleme faaliyetleri,
- Araştırma faaliyetleri,
- Kırsal kalkınma faaliyetleri,
- Bölgenin iş veya turizm merkezi olarak imajını artırmayı hedefleyen nitelikteki faaliyetler ile ilgili projeler, desteklenmektedir.[106]

AB bölgesel kalkınma programlarının her bir öncelik alanı için farklı tarihlerde proje teklif çağrıları yapılmaktadır. Teklif çağrıları ve bilgilendirme kampanyalarına ilişkin duyurular, DPT ve Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu internet sayfaları ile ulusal ve yerel basında yer alır. Projeler, Merkezi Finans ve İhale Birimi koordinasyonunda Bağımsız Değerlendirme Komiteleri tarafından, Teklif Çağrısı Başvuru Rehberinde belirtilen standart değerlendirme ölçütlerine göre titizlikle değerlendirilmektedir.[107]

3.2 TÜRKİYE'DE BÖLGELERARASI FARKLILIKLARI GİDERMEK İÇİN UYGULANAN POLİTİKALAR

1923-1950 yılları arasında ülkenin tamamının geri kalmışlık özellikleri taşıması nedeniyle yoğun bir bölgesel kalkınma politikası izlenememiştir. Bunun yerine ulusal kalkınma ilkesi benimsenmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında sayıları az olan özel kesim yatırımları ülkenin batısında yoğunlaşmış ve bu kesimlere nüfus akımı olmuştur. 1923 yılında Ankara'nın başkent olması nispeten bu akımın önüne geçmiştir. 1927 yılında özel sektörün daha sağlıklı gelişebilmesi için Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarılmıştır. Ancak bu kanunda da bölgesel gelişmeye ilişkin bir madde yer almamıştır. 1929'da dünyada yaşanan büyük buhran Türkiye'yi de etkilemiş ve ekonomi politikası olarak Devletçilik ilkesi benimsenmiştir. Bunun sonucu beşer yıllık iki sanayi planı

[106] DPT, **2005,** s.55-56
[107] DPT, **2005,** s.56-57

hazırlanmıştır. 1934'de yürürlüğe giren I. Beş Yıllık Sanayi Planı uygulanmış ancak ikincisi II. Dünya Savaşı nedeniyle uygulamaya konulamamıştır. Sadece devlet tarafından yapılacak yatırımlara yer verilen I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bölgesel kalkınmaya ilişkin bir hedef belirtilmemiş ancak yatırımların yurt düzeyine yayılması öngörülmüştür. 1923-1950 yılları arasında demiryollarının millileştirilmesi ve devlet yatırımlarında olduğu gibi Anadolu'ya yayılması sağlanmaya çalışılmış ancak bu çabalar ülkenin doğusu ile batısı arasındaki farkın artmasına engel olamamıştır.

1950-1960 yılları liberal politikaların izlendiği bir dönem olmuştur. Ancak halka satılacağı belirtilen İkitisadi Devlet Teşekküllerine ait fabrikaların satışından vazgeçildiği gibi, daha önce benimsenen 'yayılma politikasına' sistematik bir tarzda devam edilmiştir.[108] Bu dönemde devlet altyapı yatırımlarına önem vermiş ve kamu yatırımlarının birçoğu büyük yerleşim yerleri dışında gerçekleşmiştir. Özel sektör ise, ülkenin batısında yoğunlaşmaya devam etmiştir. Ulusal ekonomik planlamaya önem verilmediği dönemde bölgesel sorunların çözülmesi için çalışmalar yapılmıştır. Bu dönemde teşvik konusunda sanayi kesimine orta ve uzun vadeli yatırım kredisi sağlamak amacıyla "Türkiye Sınai Kalkınma Bankası"nın kurulması önemli bir gelişme olarak kaydedilmektedir. Banka, bugünkü büyük ölçekli özel sektör sanayi kuruluşlarının bir çoğunun kuruluş sermayelerine önemli katkılar sağlamıştır.[109]

Bu kapsamda 1958 yılında kabul edilen İmar ve İskan Bakanlığı kuruluş ve görevleri hakkında kanunda bakanlık bünyesinde Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü kurulması öngörülmüştür. Genel Müdürlük ancak 1960'dan sonra hazırlanabilen Doğu Marmara ve Zonguldak bölge planlarını hazırlama kararını almıştır. 1960 sonrası planlı dönemde ise, ilk plandan itibaren ''bölgesel planlama ve kalkınma'' sorunsalına yer verilmiştir. Fakat Türkiye'de planlı dönemde özellikle bölgesel politikaların başarılı olduğu konusunda fazla bir şey söylemek mümkün değildir.[110] Diğer yandan 1950'lerde tarımsal üretimde makineleşme köyden kente göçü beraberinde getirmiştir. Tüm bu

---

[108] Dinler; **a.g.e.,** s.183

[109] Duran, Mustafa Sungur ; **Türkiye'de Uygulanan Yatırım Teşvik Politikaları (1968-1998),** T.C.Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara, 1998, s.60

[110] Elmas, Gülen; **Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler AB ve Türkiye,** Ankara, 2001, s.95-97

gelişmeler sonucunda, bölgelerarası eşitsizliklerden sınıflar arası eşitsizliklere doğru gidildiği gözlemlenmektedir.[111]

3.2.1 Kalkınma Planları İtibariyle Bölgesel Kalkınma Politikaları

3.2.1.1 I. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)

I. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bölge planlarının yapılması, ulusal kalkınma planından bağımsız olmaması koşuluyla benimsenmektedir. Planda, nüfusun ve faaliyetlerin bölgelerarasındaki dengeli dağılması ve bölgelerarası gelişmişlik farkının azaltılması için geri kalmış bölgelerin daha hızlı kalkınması öngörülmektedir.[112]

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda kalkınmada öncelikli yöreler politikalarının önemi vurgulanarak, konu teorik çerçevede kapsamlı bir şekilde anlatıldıktan sonra Potansiyel Gelişme Bölgeleri, Geri Kalmış Bölgeler ve Büyükşehir Bölgeleri (Metropoliten Bölge) şeklinde bir ayırıma gidilmektedir.[113] Planda, gelişmiş metropolitan bölgelerin sorunları yeni merkezler yaratılarak azaltılırken, potansiyel gelişme bölgelerinde gelişmenin hızlanması için bazı sektörler seçileceği ve yatırımların bu bölgelerde yoğunlaşacağı belirtilmiştir. Öte yandan kamu hizmetlerinin dağıtılmasında eşitlik ilkesi doğrultusunda geri kalmış bölgelere öncelik verileceğinden söz edilmiştir. Bu dönemde, göreceli olarak geri kalmış yörelere özel sektörün yatırım yapmasını teşvik amacıyla 19 Şubat 1963 tarih ve 202 Sayılı Kanun ve 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nda bir değişiklik yapılarak "yatırım İndirimi" uygulaması getirilmiştir.[114]

Bölgelerde yapılan ve yapılacak çalışmaların, dört bölgeyi esas aldığı belirtilmektedir. Bunların, geri kalmış bir bölge olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi, potansiyel bir gelişme bölgesi olan Antalya bölgesi, Büyükşehir bölgesi olarak Doğu Marmara Bölgesi ve sanayi tasarısının gerçekleştiği, Zonguldak Bölgesi olduğu belirtilmektedir.[115] Bu plan döneminde, Doğu Marmara Bölgesi'nde sanayinin, Antalya Bölgesi'nde tarım ve turizmin, Çukurova Bölgesi'nde tarım ve sanayinin, Zonguldak

---

[111] Göymen, Korel; ''Türkiye'de Bölge Politikalarının Evrimi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları'', **Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar Konferansı Bildirileri,** İstanbul, 2004, s.37
[112] Dinler; **a.g.e.,** s.187
[113] Sarıca, İsmail; ''Türkiye'de Bölgesel Gelişme Politikaları ve Projeleri'', **Akdeniz İ.İ.B.F.Dergisi,** Sayı:1, 2001, s.154
[114] Dinler; **a.g.e.,** s.188
[115] Dinler; **a.g.e.,** s.188

Bölgesi'nde ise sanayinin gelişmesini hedefleyen çalışmalar yapıldığı tespit edilmektedir.[116]

3.2.1.2 II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)

II. BYKP'da, "Bölgesel Gelişme, Şehirleşme ve Yerleşme Sorunu" başlığı altında, yurt düzeyinde bölgelerarası dengeli gelişmeyi gerçekleştirecek ilke ve politikalar tespit edilmektedir. Bu konudaki politikalar; bölgesel gelişme, şehirleşme ve yerleşme başlıkları altında toplanmaktadır.[117]

I. BYKP dönemindeki yatırım indirimi uygulaması, II. BYKP döneminde de sürdürülmektedir. Yatırım indiriminden yararlanan il sayısının, 1968 yılında 22 iken 1969-1971 yıllarında 23'e, 1972 yılında da 33'e çıkarılmıştır. Öte yandan II. BYKP uygulamasının son yılı olan 1972 yılına ait programda, Kalkınma Planı metninde yer alan "Bölgesel Gelişme" bölümünün yerine "Yurt Düzeyinde Dengeli Gelişme", "Bölge Planlaması" yerine de "Kalkınmada Öncelikli Yöre" (KÖY) başlıklı konulara yer verilmiştir. 1972 yılında Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi'nin kurulmasıyla, yatırım indirimi başta olmak üzere, teşvik tedbirlerinden yararlanacak olan illerin, KÖY'ler kapsamındaki illerle sınırlı olması prensibinin uygulanması başlatılmıştır.[118]

3.2.1.3 III. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)

Bir önceki beş yıllık planın 1972 yılına ait programında görülen ''geri kalmış'' bölge teriminin terkedilerek yerine ''Kalkılmada Öncelikli Yöre'' teriminin ikame edilmesiyle ortaya çıkan yeni anlayış, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da benimsenmiştir.

Ulusal ölçekteki yatırımlara ekonomik kriterlere göre yer belirlenmesi öngörülmüştür. III. BYKP, bölgelerarası gelişmişlik farklarını gidermenin uzun dönemde gerçekleştirileceği bir amaç olduğunu belirtmekte, kısa dönemde böyle bir çabaya girişmenin, ekonomik bakımdan etkin olmayan kaynak dağılımına yol açarak uzun dönemde sermaye birikimini ve ekonomik gelişmeyi yavaşlatacağı görüşünü dile getirmektedir. Ayrıca az gelişmiş yörelerin potansiyellerini ve kaynaklarını

---

[116] Peşelioğlu, İstemihan; **Avrupa Birliği Perspektifinde Türkiye Ekonomisinde Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Uygulama İmkanları,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2007, s.245-246
[117] MGK; **a.g.e.,** s.92
[118] Dinler; **a.g.e.,** s.190

değerlendirmede özel çaba gösterilmesi gerektiği kabul edilerek, bölgesel gelişmişlik farklarının uzun donemde giderilmesi için dengeli ve fonksiyonel bir yerleşme ve şehirleşme düzeninin geliştirilmesi üzerinde durulmaktadır.[119]

Kalkınmada Öncelikli Yörelere dahil illerin sayısı 40'a çıkarılmış ve uygulama, söz konusu Plan döneminin sonuna kadar devam etmiştir.

3.2.1.4 IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, ilk üç kalkınma planının bölgesel politika alanındaki yetersizliği dile getirilmekte, planlı dönemdeki yetersiz politika sonucu bölgelerarası gelişmişlik farkının planlı dönemde daha da arttığı yönünde vurgu yapılmaktadır.[120] Ekonominin bütünlük ifade edebilmesi için mekan örgütlenmesi ve geri kalmış bölgelerin sorunlarının giderilmesi için planlama kararlarının mekanla bütünleştirilmesinin sağlanması amaçlanmıştır. Geri kalmış bölgelerden özellikle Doğu ve Güney Doğu Anadolu Bölgeleri'nin hızla gelişmelerini sağlamak için büyük projelerin hazırlanması öngörülmüştür.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde, Kalkınmada Öncelikli Yörelere uygulanan teşvik tedbirleri devam ederken, ayrıca çıkarılan üç kanun ile bu teşvikler daha cazip hale getirilmiştir. Bunlar; 15 Ocak 1984'te çıkarılan yasayla KÖY'de fiilen çalışanların ücretlerinde özel yatırım indirimi yapılması ve KÖY'de yapılacak yatırımlarda vergi indirimi oranının % 100'e kadar artırılmasının Bakanlar Kurulu'na bırakılması, 1 Mart 1984'de çıkarılan kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak konut inşaatı ile tesis inşaatı ve bunlarla ilgili işlemlere getirilen vergi, resim ve harç muafiyeti ve 17 Mart 1984' de çıkarılan, Kamu Ortaklığı Fonu'ndaki paranın en az onda birinin KÖY'de yapılması zorunluluğudur.[121]

3.2.1.5 V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1984-1989)

Dördüncü Beş yıllık Kalkınma Planı'ndaki, Kalkınmada Öncelikli Yörelere ilişkin esasların büyük ölçüde korunduğu beşinci planda, on sene önce terkedilen bölge

---

[119] Candır, Atila, ''Üçüncü Planda Bölgesel Kalkınma ve Tercihler, Uzun Dönemli Plan Stratejisi ve III.Beş Yıllık Plan'', **Ekonomik ve Sosyal Etütler Konferans Heyeti,** Çeltüt Matbaacılık, İstanbul, 1974, s.671

[120] Peşelioğlu, **a.g.t.,** s.248

[121] Uzay; **a.g.e.,** s.102

planlaması yeniden benimsenmiştir. Plan'da kalkınma kutupları yaratılmasından hiç söz edilmeyerek, iktisadi açıdan gelişmekte olan bölgelerle, bölge planlamasına gidileceği belirtilmektedir.[122]

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, Türkiye'de Yerleşme Merkezlerinin Kademeleşmesi çalışmasına dayalı olarak saptanan 16 bölgeli ayırımın benimsenmiş olması, bu planı ilk dört plandan ayıran en önemli özelliktir. Planlı dönemde ilk defa Beşinci Beş Yıllık Plan'da, bölgesel ayırıma yer verilmiş olduğu görülmektedir. Büyük kent sorunlarına da I. BYKB'nından sonra, yeniden V. BYKP'da yer verilmiştir.[123]

V. BYKP'nın vurgulanması gereken bir diğer yönü, bölgelerarası farklılığın azaltılması için, teşvik edilmesinde yarar görülen sektörler saptanması ve bunların teşviki için gerekli ilke ve kıstaslar belirlenmesi şeklinde olmaktadır. Gelişmekte olan bölgelerde imalat sanayini geliştirmek için ucuz kredi verilerek ve "Proje Ofisi" kurularak girişimcilere yatırım konularında ve fizibilite raporlarında yardımcı olunması, planda sayılan diğer önlemler olarak ortaya konmaktadır. Bu bölgelerde oluşturulacak Organize Sanayi Bölgeleri ile girişimcilere yol ve yer gösterilmesi üzerinde durulmaktadır.[124]

3.2.1.6 VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda, V. BYKP'nında benimsenen bölgesel ayrıma dayalı bölgesel planlama yaklaşımı terk edilmiş, ancak Kalkınmada Öncelikli Yöreler'de, daha ayrıntılı çalışmalar yapılabilmesi amacıyla bölge ve alt-bölge bazında planlama yapılacağı ilkesi benimsenmiştir. Bu planda, öbür planlardan farklı olarak, I. ve V. BYKP'nında yer verilen, büyük kent (metropolitan bölge) sorunlarına daha kapsamlı yer verilmiştir. Geri kalmış bölgelerin sorunları kadar, aşırı kalabalıklaşmış yörelerin sorunlarının da ön plana çıktığı, çözüm beklediği görüşünün ağırlık kazandığı anlaşılmaktadır.[125]

---

[122] Dinler; **a.g.e.,** s.192
[123] Dinler; **a.g.e.,** s.193
[124] Peşelioğlu, **a.g.t.,** s.249
[125] Dinler; **a.g.e.,** s.194

VI. BYKP'nda önceki planda tanımlanan ''16 bölge'' bir yana bırakılarak, bölge planlamasının KÖY'lere kaydırılması ilkesi benimsenmiştir.[126]

Yine bu planda, ilk defa, bölgesel politikaların belirlenmesinde, Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalarının dikkate alınması ilkesi benimsenmiştir.[127]

3.2.1.7 VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bölgesel sorunlar, ''Bölgesel Dengelerin Sağlanması'' başlığı altında, ''Bölgesel Gelişme ve Fiziki Planlama'' ve ''Metropollerle İlgili Düzenlemeler'' şeklinde iki ayrı bölümde ele alınmıştır.[128] VII. BYKP'nın temel ilkelerinden biri, her yönüyle (ekonomik, toplumsal, kültürel,siyasal) bir bütün olan ''sürdürülebilir kalkınma''nın, ulusal birliği/bütünlüğü artırmak amacıyla bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltıcı yönde ele alınması gerekliliği düşüncesidir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri'nde coğrafi bütünlük gösteren iller için bölge ve alt-bölge bazında uygulamaya konulmuş, söz konusu illerin bazı acil gereksinimlerini karşılamak için 1994 yılında ''Acil Destek Programı'' uygulanmıştır. Plan döneminde il (gelişme) raporları çalışmalarına ağırlık verilmiştir. Ayrıca DAP, DOKAP, Yeşilırmak Havza Gelişim Projesi gibi bazı bölgesel gelişme/planlama çalışmaları başlatılmıştır.[129]

3.2.1.8 VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda daha önceki planlardan farklı olarak, özel sorunlu bölgelerin gelişmesini sağlamak için, bölgesel gelişme projesi ve planı yapma fikri net olarak açıklanarak, yapılan ve yapılacak olan bölge planları ile ilgili özet bilgiler verilmiştir. Hatta saptanan 4 plan bölgesi (GAP, Zonguldak-Bartın-Karabük, DAP ve DOKAP) karşılaştırılarak, bu bölgelerin Türkiye içindeki ağırlığı vurgulanmaya çalışılmıştır.[130]

Bu plan döneminde, planlı dönemde geri kalmış bölgelerin kalkındırılmasında ve bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılmasında olumlu gelişmeler sağlanmasına

---

[126] Özaslan, Metin, Akpınar, Rasim; ''Türkiye'de Bölgesel Gelişme Politikaları'', **I. Doğu Anadolu Sempozyumu Bildirileri,** Elazığ, 2005, s.237
[127] Dinler; **a.g.e.,** s.194
[128] Dinler; **a.g.e.,** s.196
[129] Özaslan, Akpınar; **a.g.m.,** s.237
[130] Dinler; **a.g.e.,** s.199

rağmen hedeflenen seviyeye ulaşılamadığı ifade edilmektedir. Bu nedenle KÖY'lerin daha hızlı gelişmesini sağlamak için yatırım ve personel politikalarına özel önem verilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır. Bunun yanında, mevcut sorunların giderilmesi amacıyla, KÖY'lerdeki teşvik belgeli yatırımların, gümrük ve fon muafiyeti, katma değer vergisi istisnası ve yatırım indirimi gibi teşvik araçlarından yararlandırılmaları da öngörülmektedir. Ayrıca, bu yörelerdeki KOBİ'lerin, yatırım ve işletme kredisi ile desteklenmesinin sürdürüldüğü görülmektedir. Olağanüstü Hal Bölgesi'nde ve KÖY'lerde, yeni istihdam sağlanması ile yatırımların teşvik edilmesi amacıyla 4325 Sayılı Kanun çerçevesinde Olağanüstü Hal Bölgesi'ndeki illerin de dahil olduğu 22 ilde uygulanmak üzere gelir ve kurumlar vergisi istisnası, çalışanlardan kesilen vergilerin ertelenmesi, vergi, resim, harç istisnası, sigorta primi, işveren paylarının Hazinece karşılanması ve bedelsiz yatırım yeri tahsisi gibi ilave teşvik tedbirlerinin de devam ettirildiği tespit edilmektedir.[131]

3.2.1.9 IX. Kalkınma Planı (2007-2013)

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda bölgesel gelişme politikalarının, bir taraftan bölgelerin verimliliğini yükseltmek suretiyle ulusal kalkınmaya, rekabet gücüne ve istihdama katkıyı artırırken, diğer taraftan da bölgeler ve kır-kent arası gelişmişlik farklılıklarını azaltma temel amacına hizmet edeceği belirtilmektedir.[132]

Diğer yandan, bu kapsamda izlenecek politikaların daha uyumlu ve etkin hale getirilmesine, yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı gelişme ortamının oluşturulmasına, yerel düzeyde kurumsal kapasitenin artırılmasına ve kırsal kalkınmanın hızlandırılmasına yönelik çalışmalara ağırlık verileceği ifade edilmektedir.[133]

Plan'da, bölgesel gelişme politikasının merkezi düzeyde etkinleştirilmesi kapsamında;[134]

- Planlama hiyerarşisinin ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerindeki planlama araçları ve standartları belirlenecek, planların birbiriyle uyumu sağlanacaktır. Fiziksel planlar da dahil

[131] Peşelioğlu, **a.g.t.,** s.251
[132] DPT; **Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı,** Ankara, 2006, s.91
[133] DPT; **2006,** s.91
[134] DPT; **2006**, s.91-92

olmak üzere, yerindenlik ilkesi esas alınarak, planların yönetimi ve denetimi için bütüncül bir sistem oluşturulacağı,

- Bölgesel gelişme açısından ulusal düzeyde eşgüdümü sağlamak ve hazırlanacak alt ölçekli plan ve stratejilere genel bir çerçeve oluşturmak üzere ulusal düzeyde bölgesel gelişme stratejisi hazırlanacağı,
- Yerel ve merkezi kuruluşlar arasında bölgesel gelişme ve yerel kalkınmayla ilgili görev, yetki ve sorumluluklar tanımlanacak, etkin bir eşgüdüm ve denetim mekanizması oluşturulacağı,
- Oluşturulan politikalara uygun kaynak tahsisi ve uygulama aşamalarında merkezi kuruluşlar arasında eşgüdüm ve işbirliği güçlendirilecek, kurumların ve aktörlerin programlama, proje hazırlama, uygulama, izleme ve değerlendirme kapasiteleri artırılacağı,
- Bölgesel gelişme planları; yerel dinamikleri ve içsel potansiyelleri harekete geçirmeye yönelik strateji ve öncelikleri belirleyen esnek, dinamik, katılımcı ve uygulanabilir nitelikte hazırlanacaktır. Kalkınma ajanslarıyla işbirliği içinde tüm bölgelerin gelişme stratejileri ve planları tamamlanacak ve yeterli finansmanla desteklenecegi,
- Bölgelerde iş fırsatlarının ve yaşam kalitesinin artırılmasına, ulaşılabilirlik ile bölge içi ve bölgeler arası etkileşimin geliştirilmesine yönelik olarak, kamu yatırım uygulamalarında ve hizmet arzında mekansal önceliklendirme ve odaklanma sağlanacağı,
- Başta az gelişmiş bölgelerde olmak üzere, büyüme ve çevrelerine hizmet verme potansiyeli yüksek cazibe merkezleri belirlenerek; öncelikle bu merkezlerin ulaşılabilirliği iyileştirilecek, fiziki ve sosyal altyapısı güçlendirileceği,
- Yoğun göç baskısı altında olan kentlerin göçten kaynaklanan temel sorunları tespit edilerek en çok etkilenen alanlarda sosyal uyuma yönelik çalışmalarla birlikte fiziki ve sosyal altyapı iyileştirileceği,
- Bütüncül bir gelişme stratejisi çerçevesinde, ülkemizdeki metropolleri küresel rekabette öne çıkaracak iş ve yaşam ortamının sağlanması desteklenecegi,
- Bölgelerde iş fırsatlarının ve yaşam kalitesinin artırılmasına, ulaşılabilirlik ile bölge içi ve bölgeler arası etkileşimin geliştirilmesine yönelik olarak, kamu yatırım uygulamalarında ve hizmet arzında mekansal önceliklendirme ve odaklanma sağlanacağı,
- Başta az gelişmiş bölgelerde olmak üzere, büyüme ve çevrelerine hizmet verme potansiyeli yüksek cazibe merkezleri belirlenerek; öncelikle bu merkezlerin ulaşılabilirliği iyileştirilecek, fiziki ve sosyal altyapısı güçlendirileceği,
- Yoğun göç baskısı altında olan kentlerin göçten kaynaklanan temel sorunları tespit edilerek en çok etkilenen alanlarda sosyal uyuma yönelik çalışmalarla birlikte fiziki ve sosyal altyapı iyileştirileceği,
- Bütüncül bir gelişme stratejisi çerçevesinde, ülkemizdeki metropolleri küresel rekabette öne çıkaracak iş ve yaşam ortamının sağlanması desteklenecegi,
- Kamunun yerel ve bölgesel kalkınmaya ilişkin destek politikaları, bölgesel gelişme düzey ve potansiyelleri dikkate alınarak gözden geçirileceği,

- Bölgelerde yatırım ortamı iyileştirilecek, girişimciler için finansman olanakları artırılacak ve çeşitlendirilecektir. Girişim sermayesi, mikro-kredi uygulamaları ve farklılaştırılmış girdi maliyetlendirmesi gibi, yatırım, üretim ve istihdamı özendirici yeni araçlar geliştirileceği,
- Bölgelerde; yenilikçi, rekabet edebilir, dinamik ve yüksek katma değer yaratabilen öncü sektörler seçilecek ve desteklenecektir. Bölgesel ve sektörel önceliklere dayalı, daha seçici ve mekansal odaklı devlet yardımları sistemi ile uygulamanın izlenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesi için gerekli mekanizmalar oluşturulacağı, ifade edilmiştir.

3.2.2 Bölgesel Plan ve Projelerle Kalkınma Politikaları

Ülkemizde ilk bölgesel planlama çalışması planlı dönemden 4 yıl önce, 1959 yılında Antalya bölgesinde başlatılmıştır. DPT'nin kurulmasıyla daha da hızlanan bölgesel planlama çalışmaları II. BYKP'nın son yıllarında oluşturulan KÖY Dairesi ile birlikte yavaşlamış ve III. BYKP döneminde tamamen terkedilmiştir.[135] Bölgesel planlamaya ancak 30 yıl sonra VII. BYKP ile dönülmüştür. Ülkemizde ilk bölgesel planlama çalışmasının yapıldığı 1959 yılından bölgesel planlama anlayışının terk edildiği 1970'lere kadar 5 ve VII. BYKP'dan günümüze kadar 6 olmak üzere toplam 11 bölgesel gelişme projesi hazırlanmıştır. Bu bölümde sözü edilen projeler ele alınmaktadır.

3.2.2.1 Antalya Projesi

1959 yılında, henüz DPT kurulmadan başlatılmış ve İmar ve İskan Bakanlığı Bölge Planlama Dairesinin ekipleriyle birlikte, DPT ve FAO'nun bölge planlama ekiplerinin katılmasıyla yürütülmüştür.[136] Antalya'nın seçilme nedeni potansiyel bir gelişme bölgesi olmasıdır. Projenin amacı; Antalya, Isparta ve Burdur illerini içine alan bölgede ekonomik ve toplumsal yönden dengeli bir gelişmeye temel olacak ''yatırım öncesi'' araştırmaları yapmak, hem başka bölgelerde yapılacak araştırmalar için hem de Türk personelin planlama yöntemleri konusunda yetiştirilmesini sağlamak üzere bir pilot proje hizmeti görmek olarak belirlenmiştir.[137] 1961 yılından itibaren yabancı uzmanlarla birlikte Türk uzmanlarca yoğun bir şekilde sürdürülen çalışmalar, 1963 yılında DPT'nin arzusuyla yön değiştirmiş ve 1965 yılında bitirilmiştir. Hazırlanan bölgesel kalkınma planıyla, bölgenin ekonomik yapısına ilişkin özellikleri tanımlamak, gelişmeyi engelleyen unsurları saptamak, mevcut kaynakların daha verimli

[135] Dinler; **a.g.e.,** s.202
[136] Dinler; **a.g.e.,** s.202
[137] Özaslan, Akpınar; **a.g.m.,** s.238

kullanılmasını sağlamak ve bunları gerçekleştirirken de kalkınma planıyla tutarlılığı sağlamak amaçları gerçekleştirilmek istenmiş ancak proje yeterince uygulanamamıştır.[138]

3.2.2.2 Doğu Marmara Projesi

Marmara Bölgesi'nde, bölgesel planlama çalışmalarının başlatılmasının en önemli nedeni, İstanbul gibi büyük bir kente sahip olmasıdır. İstanbul kentinin fiziksel büyümesinin bir bölgesel gelişme planı ile yönlendirileceğinden hareket edilerek, İstanbul Belediyesi'nin arzusu üzerine, İmar ve İskan Bakanlığı tarafından 1960 yıllı sonunda, İstanbul'da ilk Bölge Planlama Bürosu kurulmuştur.[139] Proje, İstanbul'un Anadolu yakasının geliştirilmesini sanayinin ise Derince, İzmit ve Adapazarı'nı içine alan bir koridora kaydırılmasını öngörmüştür.[140] 1964 yılında tamamlanan Proje'nin, planlama alanında hiç deneyimi olmayan 10-15 kişilik ekibin çalışması sonucu ortaya çıktığı bilinmektedir. Mimar, mühendis, coğrafyacı ve ekonomistlerden oluşan bu ekibin, iyi bir planlama için gerekli bilgiye sahip olmadıklarından kentsel ve büyük ölçekli arazi kullanım planlamasının bütünleştirdiği bir fiziksel planlama denemesini ortaya çıkarmaktan öteye gidemedikleri tespit edilmektedir.[141]

3.2.2.3 Zonguldak Projesi

Ülkemizde hazırlanan ilk çok yönlü bölgesel plan niteliğindedir. 1961 yılında hazırlık çalışmalarına başlanan proje, 1963 yılında tamamlanarak ilgili kuruluşlar ve DPT'ye sunulmuştur.[142] Demir-çelik ve kömür üretim merkezi olan Zonguldak için hazırlanan plan, nüfus artışı ve kalkınma hızı arasında bağlantı kurmayı, bölgedeki altyapıyı geliştirmeyi, gelir farklılıklarını azaltmayı, kentleşmeyi ve tarım dışı imkanlarını özendirmeyi, kamu ve özel sektör yatırımları arasında denge sağlamayı amaçlamıştır. Proje bölgenin balıkçılık, madeni eşya sanayi, ayakkabıcılık, mobilyacılık, çimento ve yapı gereçleri gibi sanayi etkinliklerinin geliştirilmesini öngörmüştür.[143] İmar ve İskan Bakanlığı'nca yürütülen proje, yürürlüğe konmamıştır.

---

[138] Dinler; **a.g.e.,** s.203
[139] Dinler; **a.g.e.,** s.203
[140] Özaslan, Akpınar; **a.g.m.,** s.238
[141] Tavgaç, Gürsel, **Türkiye'de Kalkınma Planlarında Bölgelerarası Kalkınma Politikası,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2001, s.80
[142] Dinler; **a.g.e.,** s.203
[143] Özaslan, Akpınar; **a.g.m.,** s.238

Buna rağmen, daha sonraları yapılan fiziki plan çalışmalarında, temel kaynak olarak kullanılmıştır.[144]

3.2.2.4 Çukurova Bölge Projesi

Çukurova plan bölgesi ülkemizin en verimli tarımsal alanlarında biri olan Çukurova'yı kapsar. Tüm doğal avantajlarına karşın, bu bölgedeki tarımsal potansiyelin tam kullanılmadığı, mevcut tarımsal üretime dayanan daha yoğun ticari ve endüstriyel faaliyetin geliştirilmesinin mümkün olduğu noktasından hareketle, Çukurova Bölge Planı hazırlanmıştır. Proje, 1962 yılında İmar ve İskan Bakanlığı tarafından envanter çalışmalarıyla başlatılmış, 1963 yılında DPT projeyle ilgilenerek, çalışmalara katılmıştır.[145] Projenin başlıca amacı, sektörlerarası geniş kapsamlı bir yaklaşımla bölge gelirinin artmasını sağlayacak yatırım alanlarının belirlenmesi ve bölge içinde dengeli bir gelir dağılımının gerçekleştirilmesidir. Projede Çukurova Bölgesinin kaynak envanteri yapılmış ve ayrıntılı bir arazi kullanım planı hazırlanmıştır. Projede tarımsal kalkınma ve sanayi ağırlıklı kalkınma, ana bölümler olarak işlenmiş, bölgedeki turizm potansiyeli incelenmiş ve öneriler sıralanmıştır.[146]

3.2.2.5 Keban Projesi

Ülkemizin en geri kalmış bölgeleri olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri için başlatılan ilk somut projedir. Ancak proje 1964 yılından sonra Keban Barajı nedeniyle çıkan sorunların çözümüne yönelik bir şekil almış ve bölgenin kalkınması için gerekli çabaların arka planda kalmasına neden olmuştur. Buna rağmen, bölgenin ulusal ekonomiyle bütünleşmesi için uzun vadeli, alternatif çözümler arayan makro model denemeleri de yapılmıştır.[147]

3.2.2.6 Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi

Zonguldak-Bartın-Karabük yöresinde, ülkemizin en önemli KİT'lerinden olan Türkiye Taş Kömürü Kurumu ile Karabük ve Ereğli Demirçelik İşletmeleri vardır. İlgili dönemde Türkiye Taşkömürü Kurumu'nun taşkömürü üretim maliyeti, satış fiyatının iki katı düzeyinde olduğundan sürekli zarar etmektedir ve üretimini sürdürmesi halinde,

---

[144] Dinler; **a.g.e.,** s.204
[145] Dinler; **a.g.e.,** s.204
[146] Özaslan, Akpınar; **a.g.m.,** s.238
[147] Dinler; **a.g.e.,** s.204

işletme zararı ve mali giderler için yıllık 527 milyon dolarlık sübvansiyona ihtiyaç duyulmaktadır. Bu durumda 1980 yılından itibaren kurumun üretiminde ve istihdamında küçülme kararı alınmış ve 1990-1995 yılları arasında istihdam 10.400 kişi azaltılmıştır. Yine bölgede demir-çelik üretimini gerçekleştiren KARDEMİR'in çok büyük rakamlara varan zararları, devletçe sübvanse ediliyordu. 1995 yılında bu kamu kurumu, sembolik bir fiyatla özelleştirilerek, farklı bir statü kazanmıştır. Özelleştirme kararı ile kararı ile birlikte, 1995 yılında istihdam 1.100 kişi azaltıldığı gibi, çalışanların ücretleri reel olarak dondurulmuştur. Türkiye Taşkömürü Kurumu'nun küçülmesi ve KARDEMİR'in özelleştirilmesi Zonguldak, Bartın ve Karabük illerinde ve ilçelerinde sosyo-ekonomik yapıyı son derece olumsuz etkilemiştir. Bu durumda, bu üç ilde söz konusu küçülme ve özelleştirmenin olumsuz sonuçlarını telafi edebilmek amacıyla ''çok sektörlü, kamu-özel kesim işbirliğine dayalı'' bir bölgesel gelişme projesi, uluslar arası ihaleye çıkarılarak hazırlatılmıştır. Bölge ekonomisine, yukarıda da belirttiğimiz gibi üç KİT (Türkiye Taş Kömürü Kurumu, KARDEMİR ve ERDEMİR) damgasını vurmaktadır. Bu üç işletme ile bunlara bağlı şirketlerde 36 binin üzerinde işçi çalışmaktadır. Ücretler yüksek olduğundan bölge, yeni işletmeler için cazip değildir. Yine de metal sanayi ürünleri iş kollarında 18.500 işçi çalışmaktadır.[148] Proje ile bölgede yer alan sanayi ve madencilik kuruluşlarından Türkiye Taş Kömürü'nün rehabilitesi, Karabük ve Ereğli Demirçelik fabrikalarının özelleştirilmesi sonucunda ortaya çıkacak ekonomik ve sosyal değişmenin analizi özel sektöre yeni yatırım alternatifleri belirlenmesi, orta ve uzun dönemde uygulanabilir gelişme planı hazırlanması ve bölgede yapılabilecek yeni yatırımların tanımlanması amaçlanmıştır.[149]

Bölgesel gelişme için biri %5'lik diğeri %6.6'lık büyümeyi öngören iki alternatif senaryo hazırlanmıştır. %5'lik bölgesel büyüme senaryosuna göre 10 yıllık bölgesel gelişme planı hazırlanmıştır. Bu plana göre 10 yıl sonunda tarım sektöründe 18 bin, sanayi sektöründe 35 bin ve hizmet sektöründe 58 bin olmak üzere, toplam 113 bin kişiye istihdam yaratılabilinecektir.[150]

---

[148] Dinler; **a.g.e.,** s.206-207
[149] Özaslan, Akpınar; **a.g.m.,** s.239
[150] Dinler; **a.g.e.,** s.208

3.2.2.7 Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP)

Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP), Türkiye'nin Kuzey-doğusundaki yedi ili kapsayan, bu illerin potansiyellerinin harekete geçirerek, ülkenin diğer bölgeleri ile aralarında var olan farkları azaltmaya yönelik bir bölge planıdır. Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon'u kapsayan DOKAP Bölgesi, ülke topraklarının %5'ini (39.203 km2) ve ülke nüfusunun %4,6'sını (1997 verilerine göre 2.9 milyon) kapsamaktadır. DOKAP Bölgesi'nin gelişmişlik düzeyinin ülke ortalamasının altında olması, son yıllarda Sovyetler Birliği'nin dağılması ile ilişkilerimizin yoğunlaştığı yeni cumhuriyetlere olan coğrafi yakınlığı, Karadeniz Ekonomik İşbirliği'nin faaliyete geçmesi, Tuna nehri yolu ile su yolu ticaretinin canlanması projenin hazırlanma nedenlerindendir.[151]

DOKAP ile Doğu Karadeniz Bölgesi için hedef yılı 2020 olmak üzere, kısa ve uzun dönemli bir entegre bölge gelişme ana planı hazırlanması ve bu plan doğrultusunda öncelikli sektörlerin ve mümkün olabilecek yatırım projelerinin tespit edilmesi temel amaç olarak belirlenmiştir.[152]

Projeye göre, 2020 yılında bölgede tarımda istihdam edilenlerin %31.9'a düşmesi, sanayide istihdam edilenlerin %25.6'ya, hizmetlerde istihdam edilenlerin %42.5'e yükselmesi beklenmektedir.[153]

3.2.2.8 Doğu Anadolu Projesi (DAP)

Doğu Anadolu Projesi Ana Planı, DPT'nin sorumluluğunda Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün denetimi ve koordinasyonu altında bölgede yer alan Atatürk, Fırat, İnönü, Kafkas ve Yüzüncü Yıl Üniversitelerinin oluşturduğu ''Ortak Girişimce'' hazırlanmıştır.[154] 1998 yılında başlatılan Plan çalışmaları 2000 yılında tamamlanmıştır. Plan; Doğu Anadolu Bölgesinde yer alan 14 ili (Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkari, Iğdır, Kars, Malatya, Muş, Tunceli, Van) ve bölge ile homojenlik gösteren Gümüşhane ve Bayburt illerini kapsamaktadır.[155] DAP Ana Planı'nın temel hedefi, "Bölge'nin kendi potansiyellerini harekete geçirecek

---

[151] Dinler; **a.g.e.,** s.208-209
[152] Özaslan, Akpınar; **a.g.m.,** s.239
[153] Dinler; **a.g.e.,** s.209
[154] Dinler; **a.g.e.,** s.211
[155] Özaslan, Akpınar; **a.g.m.,** s.240

ortamın yaratılmasını sağlamak" şeklinde ifade edilmektedir. Bunun için; mevcut gelişme eğilimleri ile uyumlu bir planlama stratejisi esas alındığı görülmektedir. Bu kapsamda; özellikle gelişme sürecinin ilk aşamalarında kaynakların öncelikle bölgenin göreli üstünlüğe sahip faaliyet alanlarına ve mekanlarına yönlendirilmesi, bir çekim merkezleri politikası güdülmesi, gelişmenin zaman içinde bu öncü sektör ve alanlardan diğerlerine yaygınlaştırılması gerekli görülmektedir. İkinci ana strateji, bölgedeki mevcut üretim ve hizmet kapasitelerinin daha etkin kullanımını sağlayacak düzenlemelere öncelik verilmesi olmaktadır. Örgütlenmelerin yaygınlaştırılması, kurumsal yapıların, insan kaynaklarının ve diğer alt yapıların daha iyi yönetimi ve işletilmesi yoluyla bunların mevcut düşük verim ve kapasitelerinin ekonomiye katkılarını artıracak düzeylere çıkarılması, her sektörde temel yaklaşım olarak benimsenmektedir. Aynı amaç doğrultusunda, sektörlerarası bağlantıların geliştirilmesi ve farklı sektörlerin birbirini destekleyecek şekilde organize edilmesine yönelik stratejiler de önem kazanmaktadır.[156]

3.2.2.9 Yeşilırmak Havza Gelişim Projesi

Yeşilırmak ve kollarının yer aldığı havza, sık sık yaşanan taşkınlar nedeniyle erozyona maruz kaldığı gibi, aynı zamanda çevre kirliliği ile de karşı karşıya kalmaktadır. Bu havzada, doğal kaynakların korunması amacıyla, ekolojik dengeyi bozmayacak arazi düzenlemesini gerçekleştirmek için bir proje hazırlanması kararı alınmıştır. Amasya, Çorum, Samsun, Tokat ve Yozgat illerini kapsayan Yeşilırmak Havza Gelişim Projesi'nin hazırlanması çalışmaları 1997 yılında Bakanlar Kurulu Kararı (97/9991 sayılı karar)'na istinaden Yeşilırmak Havzası İl Özel İdareleri Birliği'nin oluşturulması ile başlatılmıştır. Bu birlik, havzadaki illerin valilikleri arasında işbirliği sağlanmasına yardımcı olacaktır. Hazırlanacak olan Yeşilırmak Havzası Gelişme Ana Planı, VII. Plan'da da belirtildiği gibi, ''ekolojik dengeyi bozmadan, arazinin uygun ve ekonomik kullanımını, doğal kaynakların güncel takibinin ve yönetilmesinin sağlanması, ... kentleşme ve sanayileşmenin izlenmesi ve planlı gelişimi konularında, sorunların çözümünü'' sağlamayı hedefleyen projelerden oluşacaktır.[157]

---

[156] Peşelioğlu, **a.g.t.,** s.263-264
[157] Dinler; **a.g.e.,** s.212

3.2.2.10 Marmara Bölge Planı

17 Ağustos 1999 tarihinde yaşanan depremin Kocaeli, Sakarya ve Yalova illerinde yarattığı olumsuzluklar ve zamanı bilinmemekle birlikte Kuzey Anadolu fay hattının batıya doğru kırılmaya devam edeceğinin söz konusu olması bu planın hazırlanmasına neden olmuştur.

Marmara Bölge Planı'nın amaçları; depremden birinci derecede zarar görmüş olan Kocaeli, Sakarya ve Yalova illerinden oluşan bölgede, depremin yarattığı olumsuzlukların giderilmesi yanında, yerleşim alanlarına afet risklerinin de göz önünde bulundurularak hazırlanacak olan bir arazi kullanım planına göre yön verilmesi, kentsel büyümenin çevre ve mekan kalitesi korunarak denetim altına alınması ve sosyo ekonomik gelişme döneminin belirlenmesi şeklinde özetlenebilir.[158]

3.2.2.11 Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)

GAP projesi II. BYKP ile VII. BYKP arasında bölgesel planlama çalışmalarının yapılmadığı bir dönemde başlatılmış daha sonra bölge planlama çalışmalarının başlatılması gereğinin duyulduğu dev bir projedir. Türkiye için son derece önemli olan su ve toprak kaynaklarının geliştirilmesi amacına yönelik olan bu projenin, bölgesel kalkınma planına dayandırılması halinde bölgede yapılmakta olan yatırımlardan daha büyük verim elde edilmesi mümkün olabileceği düşüncesiyle, bir bölgesel gelişme planının yapılmasına karar verilmiştir. Yalnız Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin değil, ülkemizin bile ekonomik ve sosyal yaşantısını etkileyecek olan Güneydoğu Anadolu Projesi tarım ve endüstri sektörü yanında, diğer birçok sektörde de büyük atılımları gerçekleştirecek bir projedir. Bu proje önceleri Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünce ele alınan Aşağı Fırat Planlaması ile ortaya çıkmış ve ''Aşağı Fırat Projesi'' diye adlandırılmıştır. Sonraları, Dicle Havzası Planlaması da bu projeye eklenerek, projeye Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) adı verilmiştir. Bu yöredeki çabaların, çeşitli etaplardan geçerek, bir proje şekline dönüşmesi ve Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) adını alması, 1978 yılından gerçekleşmiştir.[159]

---

[158] Dinler; **a.g.e.,** s.213
[159] Dinler; **a.g.e.,** s.214

Dicle ve Fırat nehirlerinin aşağı kesimleri ile iki nehir arasında uzanan eski Mezopotamya ovalarının üst kısmını kapsayan GAP bölgesi, Mardin ve Şanlıurfa illerinin tamamıyla, Adıyaman, Diyarbakır, Siirt, Batman, Şırnak, Kilis ve Gaziantep illerinin bir kısmını kapsar.[160]

Bir enerji ve sulama projesi olmaktan öte, bir entegre bölgesel kalkınma projesi olarak benimsenen GAP için 1987-89 yılları arasında Türk-Japon ortaklığı olan bir Konsorsiyum'a Güneydoğu Anadolu Master Plan çalışması hazırlatılmıştır. Bu çalışma, makro düzeyde, bölgenin kalkınma hedeflerini belirlemiş, GAP bölgesi ile ülkenin diğer bölgeleri arasındaki gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla neler yapılabileceğini ortaya koymuştur.

3.2.2.12 Avrupa Birliği Destekli Bölgesel Kalkınma Programları

Avrupa Birliği Bölgesel Politikası'na uyum amacıyla ''IPA Kapsamında Yapılan Düzenlemeler'' başlığı altında yapılan açıklamalardan hatırlanacağı üzere Avrupa Birliği değişik başlıklar altında toplanan aday ve potansiyel aday ülkelere vermiş olduğu mali yardımları 2007-2013 döneminde IPA ile tek bir çerçevede toplanmıştır.

Böylece daha önce PHARE, ISPA, SAPARD gibi değişik başlıklar altında; bölgesel gelişme ekseni çerçevesinde (ulaştırma alt yapısı, çevre alt yapısı, enerji altyapısı, eğitim altyapısı, sağlık altyapısı ve bölgesel rekabet edebilirlik) alınan yardımlar IPA kapsamında alınacaktır.

Ülkemizdeki bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını azaltabilmek amacıyla, gerice bölgeleri geliştirme stratejisi saptanmasında Düzey 2'i oluşturan 26 bölge esas alınmış ve Ön Ulusal Kalkınma Planı'nın Bölgesel Gelişme Ekseninde, bu bölgelerden 12'si öncelikli olarak öne çıkarılmıştır. Bu 12 bölge Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da yer alan ülkemizin sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksine göre en geri bölgeleridir. Bu 12 Düzey 2 bölgesindeki illerden üçü (Gaziantep, Konya ve Kayseri) dışında tümü, Kalkınmada Öncelikli Yöreler içinde yer almaktadır.[161] Bölgesel kalkınma programı uygulamaları, Türkiye-AB Katılım Öncesi Mali İşbirliği kapsamında, Avrupa

[160] Dinler; **a.g.e.,** s.214
[161] Dinler; **a.g.e.,** s.224

Komisyonu'nun Uygulama Klavuzunda (PRAG) ortaya konan bir dizi kurala göre yürütülmektedir. Program bazında AB fonu ve %25 oranında Türkiye katkısı ile oluşturulan kaynaktan; insan kaynaklarının geliştirilmesi, istihdamın artırılması, küçük ölçekli altyapı ve kırsal altyapının inşası ve girişimciliğin desteklenmesi gibi alanlarda, özellikle yatırım projelerine yarışma ortamında hibe desteği sağlanmaktadır.[162]

3.2.2.12.1 Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKP)

TRB2 Düzey 2 bölgesinde yer alan Bitlis, Hakkari, Muş ve Van illerini kapsayan Doğu Anadolu Kalkınma Programı, AB MEDA fonundan 45 milyon Avro hibe ile desteklenmektedir. 5 Ağustos 2003 tarihinde Avrupa komisyonu ile Türkiye Cumhuriyeti arasında imzalanan söz konusu programın finansman anlaşması DPT Müsteşarlığı koordinatörlüğünce yürütülmektedir ve Program Koordinasyon merkezi Van'dadır. Program, Türkiye'nin katılım öncesi uyum politikaları ve ulusal hedefleriyle uyumlu olarak, bölgesel gelişme projelerinin uygulanması için bölgede kapasite oluşturulması suretiyle sürdürülebilir sosyo-ekonomik kalkınmayı desteklemeyi ve bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmayı amaçlamaktadır.[163]

3.2.2.12.2 TR82, TR83, TRA1 DÜZEY 2 Bölgeleri Kalkınma Programı

TR 82 Bölgesi Çankırı, Kastamonu ve Sinop illerini, TR83 Bölgesi Amasya, Çorum, Samsun ve Tokat illerini, TRA1 Bölgesi ise Bayburt, Erzincan ve Erzurum illerini kapsamaktadır. Bir başka deyişle Düzey 2 kapsamındaki bu kalkınma programındaki bölgeleri, Türkiye'nin kuzey doğusundaki 10 ili kapsamaktadır.[164] Programın bütçesi; 40 milyon Avro'su AB desteği, 12,33 milyon Avro'su ulusal bütçe katkısı olmak üzere toplam 52,33 milyon Avro'dur.[165] Programın amacı, bölgede ekonomik kalkınmaya katkıda bulunulması ve ayrıca, merkezi ve bölgesel düzeyde proje uygulama kapasitesinin artırılmasıdır. Programın öncelikli alanları, yerel kalkınma girişimleri, KOBİ'ler, küçük ölçekli altyapı ve teknik yardımdır.[166]

---

[162] DPT; **Yeni Bölgesel Gelişme Politika ve Uygulamaları,** Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, Haziran 2007, s.21
[163] Dinler; **a.g.e.,** s.225
[164] Dinler; **a.g.e.,** s.226
[165] DPT; **2007,** s.27
[166] Dinler; **a.g.e.,** s.227

3.2.2.12.3 TRA2, TR72, TR52, TRB1 DÜZEY 2 Bölgeleri Kalkınma Programı

TR A2 Bölgesi Ağrı, Ardahan, Iğdır ve Kars illerini, TR72 Bölgesi Sivas, Kayseri ve Yozgat illerini, TR52 Bölgesi Karaman ve Konya illerini TRB1 Bölgesi ise Bingöl, Elazığ, Malatya ve Tunceli illerini kapsamaktadır. Bir başka deyişle, Düzey 2 kapsamındaki bu kalkınma programındaki bölgeler, Türkiye'nin orta ve doğu yöresindeki 13 ili kapsamaktadır. AB PHARE kuralları çerçevesinde desteklenen programın bütçesi 90,67 milyon Avro olup, bu rakamın 70 milyon Avro'su AB tarafından verilecek, kalan 20,67 milyon Avro'su bütçe tarafından karşılanacaktır.[167] Programın genel amacı, Ön Ulusal Kalkınma Planında ekonomik ve sosyal uyum kapsamında desteklenmesi öngörülen Düzey 2 bölgelerinde, ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmanın yanı sıra merkezi ve bölgesel düzeyde proje hazırlama ve uygulama kapasitesini artırmaktır.[168]

3.2.2.12.4 TR90 DÜZEY 2 Bölgesi Kalkınma Programı

DPT koordinasyonunda yürütülmekte olan TR90 Düzey 2 Bölgesi Kalkınma Programı; Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon olmak üzere toplam 6 ili kapsamaktadır. Program; Türkiye-AB 2005 yılı Mali İşbirliği Programlamasında yer almaktadır. Programın toplam bütçesi; 18 Milyon Avro'su AB katkısı ve 6 Milyon Avro'su ulusal katkı olmak üzere toplam 24 Milyon Avro'dur. Programın genel amacı, Ön Ulusal Kalkınma Planı'nda öngörülen; Türkiye'de bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması ve merkezde ve yerelde kurumsal kapasitenin artırılması hedeflerinin desteklenmesidir.[169]

3.2.2.12.5 Türkiye –Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı

DPT koordinasyonunda yürütülen ''Türkiye- Bulgaristan Sınır Ötesi İşbirliği Programı'' 2004-2006 yıllarını kapsamaktadır. Program her iki ülke sınırında yer alan; Türkiye tarafından Edirne ve Kırklareli illeri ile Bulgaristan tarafında Hasköy, Yambol ve Burgaz idari yerleşim birimleri arasındaki yerel işbirliğini desteklemektedir. Avrupa Komisyonu tarafından 2004-2006 döneminde bu program için 15 milyon Avro kaynak tahsis edilmiştir. Ayrıca, bu programın uygulamaya konulmasına yönelik pilot bir

[167] Dinler; **a.g.e.,** s.228
[168] DPT; **2007,** s.31
[169] DPT; **2007,** s.35

faaliyet olarak, 2003-2005 döneminde Ortak Küçük Projeler Fonu Hibe Programı için yıllık 500.000 Avro kaynak tahsis edilmiştir. Programın amacı, Türkiye-Bulgaristan arasındaki sınır bölgesinin dengeli ve sürdürülebilir yerel/bölgesel kalkınmasının desteklenmesi, sınırın her iki tarafında işbirliği ağlarının oluşturulması ve geliştirilmesi, bu ağlar ile Avrupa Birliği ağları arasında ilişki kurulmasının teşvik edilmesidir.[170]

3.2.2.12.6 Yunanistan-Türkiye Sınır Ötesi İşbirliği Programı

Avrupa Birliği kaynaklarıyla desteklemek ve geliştirmek üzere, Türkiye ile Yunanistan arasındaki sınır illeri arasındaki işbirliğini geliştirmek amacıyla 'İnterreg III/A Yunanistan-Türkiye Programı' başlatılmıştır. Bu program, 2004-2006 yıllarını kapsamaktadır. Programın bütçesi 19.3 milyon Avro'dur.[171] Program Türkiye ile Yunanistan arasında deniz ve kara sınırı olan Aydın, Balıkesir, İzmir, Çanakkale, Muğla ve Edirne illerini kapsamaktadır. Programın amacı, Türkiye ve Yunanistan'ın komşu bölgeleri arasında sorunların çözümüne yönelik işbirliğini geliştirmektir. Sınır ötesi altyapının tamamlanması, ekonomik gelişme sağlanması ve istihdamın artırılması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, çevre ve kültür, programın önceliklerini oluşturmaktadır.[172]

[170] DPT; **2007,** s.37
[171] Dinler; **a.g.e.,** s.230
[172] Dinler; **a.g.e.,** s.231

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM
TÜRKİYE'DE İSTİHDAMIN BÖLGESEL GÖRÜNÜMÜ VE BÖLGESEL POLİTİKALAR AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

4.1 TÜRKİYE'DE İSTİHDAMIN BÖLGESEL GÖRÜNÜMÜ

Bölgelerarası gelişmişlik düzeyinin önemli bir göstergesi de bir bölgede çalışanların (istihdamın) çeşitli kesimler arasındaki oransal dağılımıdır. İstihdamın bölgesel görünümünü yine DPT'nin 2003 yılında yayınladığı Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması'ndaki 2000 yılı Genel Nüfus Sayımı verilerine göre elde edilmiş sonuçlar üzerinden incelenmeye çalışılmıştır. Toplam istihdam içinde tarımın, sanayinin, ticaretin, mali iş kolunun, ücretli çalışanların, ücretli çalışan kadınların ve nihayet işverenlerin payı önce kademeli il grupları daha sonra ise coğrafi bölgeler itibariyle ele alınmıştır.

4.1.1 Kademeli İl Grupları İtibariyle İstihdamın Görünümü

Burada 2003 yılında DPT tarafından 2003 yılında yapılan çalışma sonucu gelişmişlik derecesine göre gruplandırılmış illeri hatırlamakta fayda var.

Tablo 3: Gelişmişlik Endeksine Göre Kademeli İl Grupları

1. Derece Gelişmiş İller	2. Derece Gelişmiş İller	3. Derece Gelişmiş İller	4. Derece Gelişmiş İller	5. Derece Gelişmiş İller
İstanbul	Eskişehir	Konya	Osmaniye	Bayburt
Ankara	Tekirdağ	Karabük	K. Maraş	Kars
İzmir	Adana	Isparta	Niğde	Şanlıurfa
Kocaeli	Yalova	Hatay	Giresun	Iğdır
Bursa	Antalya	Uşak	Kastamonu	Batman
	Kırklareli	Burdur	Tunceli	G. hane
	Denizli	Samsun	Sivas	Mardin
	Muğla	Kırıkkale	Kilis	Siirt
	Bolu	Nevşehir	Bartın	Ardahan
	Balıkesir	Karaman	Aksaray	Van
	Edirne	Elazığ	Sinop	Bingöl
	Mersin	Rize	Erzincan	Hakkari
	Bilecik	Trabzon	Çankırı	Şırnak
	Kayseri	Amasya	Erzurum	Bitlis
	Gaziantep	Kütahya	Tokat	Ağrı
	Zonguldak	Malatya	Ordu	Muş
	Aydın	Kırşehir	Diyarbakır	
	Sakarya	Artvin	Yozgat	
	Çanakkale	Afyon	Adıyaman	
	Manisa	Düzce		
		Çorum		

Kaynak: Dinçer vd.

Kademeli il grupları listesi hatırlandıktan sonra bu il grupları ve Türkiye geneli itibariyle istihdamın sektörel dağılımı Tablo 4'de gösterilmiştir.

Tablo 4: Kademeli İl Grupları İtibariyle İstihdam Göstergeleri (2000 yılı)

	1. Grup	2. Grup	3. Grup	4. Grup	5. Grup	Türkiye
Tarım İş Kolunda Çalışanların Toplam İstihdama Oranı	18.03	51.56	62.85	68.55	69.38	48.38
Sanayi İş Kolunda Çalışanların Toplam İstihdama Oranı	25.46	12.50	8.09	5.30	2.48	13.35
Ticaret İş Kolunda Çalışanların Toplam İstihdama Oranı	15.70	10.13	6.41	5.12	3.90	9.67
Mali Kurumlar İş Kolunda Çalışanların Toplam İstihdama Oranı	6.72	2.26	1.59	1.19	0.76	3.11
Ücretli Çalışanların Toplam İstihdama Oranı	69.02	41.35	30.50	26.36	26.65	43.52
Ücretli Çalışan Kadınların Toplam İstihdama Oranı	17.03	8.44	4.43	3.60	2.17	8.81
İşverenlerin Toplam İstihdama Oranı	4.72	2.38	1.71	1.22	0.87	2.61

Kaynak: Dinçer vd.

İstihdamın sektörel dağılımı, illerin temel ekonomik faaliyetlerinin yapısını göstermesi bakımından önemli bir göstergedir. Modern tarımsal üretim tekniklerinin kullanılmadığı ve buna bağlı olarak, tarımsal verimliliğin düşük olduğu görece geri kalmış yörelerde, tarım kesiminde çalışanların, toplam istihdam içerisindeki payının göreli olarak yüksek olduğu gözlenmektedir. Sosyo-ekonomik gelişmeyle birlikte, toplam istihdam içinde, tarım sektörünün payı göreli olarak gerilerken, sanayi ve hizmetler sektörlerinin payı artmaktadır. Bununla birlikte, iktisadi faaliyetlerin gelişmesi ve çeşitlilik göstermesiyle gelir ve refah düzeyinin artmasına paralel olarak, ticaret ve mali kurumlarda çalışan kesimin payı da göreli olarak artmaktadır.[173]

Diğer istihdam değişkenlerinden, ücretli çalışanların ve işverenlerin toplam istihdam içindeki payının artması ise, iş hacminin genişlemesi ve iktisadi faaliyetlere katılımın yaygınlığı anlamına gelmektedir. Yine, ücretli çalışanlar içinde kadınların

[173] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.24

oranı, kadınların çalışma hayatına ve ekonomik faaliyetlere katılımı yanında, sosyal gelişmişliği de açıklamaktadır.[174]

En gelişmiş beş ili kapsayan birinci grupta istihdamın sektörel dağılımı, ekonomik faaliyetlerin sanayi ve hizmetler sektörlerinde yoğunlaştığını göstermektedir. Toplam istihdamın, yüzde 18'i tarım, yüzde 26'sı sanayi, yüzde 56'sı hizmetler sektörlerinde çalışmaktadır. Bununla beraber; İzmir, Kocaeli, ve Bursa illerinde, sanayi sektörünün yanında, tarım sektörü de ağırlığını korumaktadır. Tarım kesiminde çalışanların toplam istihdam içindeki payı, İzmir'de yüzde 29, Kocaeli'de yüzde 39, Bursa'da yüzde 34 düzeyindedir. İstihdamın yapısı ile ilgili olarak; ekonomik faaliyetlerin sanayi ve hizmetler sektörlerinde yoğunlaşması, ücretli çalışanlar oranının (yüzde 69) ve kadınların iş gücüne katılım oranının (yüzde 17), diğer gruplara ve ülke geneline oranla (yüzde 44, yüzde 9) daha yüksek düzeye gelmesine neden olmuştur.[175]

İkinci grup genelinde, toplam istihdamın yüzde 52'si tarım, yüzde 13'ü sanayi, yüzde 35'i hizmetler sektörlerinde çalışmaktadır. Toplam istihdam içinde sanayi sektörünün payının en yüksek olduğu iller; Tekirdağ, Gaziantep, Bilecik, Denizli ve Eskişehir'dir. Bu illerde, sanayi sektörü istihdamının yanı sıra ücretli çalışanlar ve işverenler oranlarının da göreli olarak yüksek olduğu görülmektedir. Grup içinde, istihdamın tarım kesiminde yoğunlaştığı iller ise; Aydın, Manisa, Mersin, Balıkesir, Muğla, Bolu, Zonguldak ve Çanakkale'dir. Diğer taraftan, turizm merkezleri Antalya ve Muğla illerinde, tarım sektörünün yanında hizmetler sektörü de toplam istihdam içinde önemli bir yer tutmaktadır.[176]

Üçüncü grupta istihdamın sektörel dağılımı, çalışan kesimin tarım kesiminde yoğunlaştığını göstermektedir. Toplam istihdamın yüzde 63'ü tarım, yüzde 8'i sanayi, yüzde 29'u hizmetler sektöründe yer almaktadır. Tarım sektörü ağırlıklı ekonomik yapıya sahip bu illerde, toplam istihdam içinde tarım sektörü payının en yüksek olduğu iller Afyon, Nevşehir, Çorum, Kütahya ve Karaman'dır. Toplam istihdam içerisinde sanayi sektörü payının, ülke genel seviyesinin (yüzde 13) üzerinde bulunduğu iller ise, Karabük (yüzde 19) ve Uşak'dır (yüzde 15).[177]

---

[174] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.24
[175] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.59-61
[176] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.63
[177] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.65

Dördüncü grupta istihdamın büyük bir kısmı tarım ağırlıklı olmakla beraber, kırsal nüfus başına düşen tarımsal ürünler üretimi, ülke ortalamasının altında bulunmaktadır. Bunun başlıca nedeni, tarımsal verimliliğin düşük olmasıdır. Başka bir deyişle, tarım sektöründe önemli ölçüde gizli işsizlik sorunu yaşanmaktadır. Ülke tarımsal üretim değerinin yüzde 18'i bu grupta gerçekleşmektedir. Tarımsal üretimin, ülke tarımsal üretimine oransal dağılımının en yüksek olduğu iller; yüzde 1,8'lik payla Diyarbakır; yüzde 1,4 ile Kahramanmaraş, Sivas, Tokat ve Ordu; yüzde 1,3 payla Niğde, Erzurum ve Yozgat'dır.[178]

Beşinci grupta toplam istihdamın yüzde 69,3'ü tarım sektöründe çalışırken, sanayi sektörü istihdamı, ancak yüzde 3,9 düzeyindedir. Temel ekonomik faaliyetlerin tarım ve bu sektör içinde de büyük ölçüde hayvancılıkta yoğunlaşmış olmasına rağmen, tarımsal üretim değeri ülke tarımsal üretim değerinin yüzde 9,8'i düzeyinde kalmaktadır. Grup, tarımsal üretimin gelişmişlik grupları arasında dağılımı itibariyle en son sırada bulunmaktadır. Benzer şekilde, kırsal nüfus başına düşen tarımsal üretim değerinde de, tüm gruplar içinde en düşük değere sahiptir. Bu iller grubunda, tarımsal verimlilik düşük olduğu gibi, tarım sektöründe önemli bir gizli işsizlik sorunu da bulunmaktadır.[179]

4.1.2 Coğrafi Bölgeler İtibariyle İstihdamın Görünümü

Kademeli il grupları itibariyle istihdamın sektörel dağılımı incelendikten sonra coğrafi bölgeler itibariyle istihdamın dağılımını Tablo 5'de görmekteyiz.

Marmara Bölgesi'nde istihdamın sektörel dağılımı, sanayi ve ticaret ağırlıklıdır. Sanayi iş kolunda çalışanlar, toplam istihdamın yüzde 25,67'sini oluştururken; ticaret iş kolunda çalışanlar istihdamın yüzde 14,28'ini, mali kurumlar iş kolunda çalışanlar ise yüzde 5,39'unu oluşturmaktadır. Her üç gösterge itibariyle Marmara, ülke genelinde en yüksek oranlara sahip bölgedir. Bölgede tarım, göreli olarak önemini yitirmiştir. Ziraat iş kolunda çalışanların toplam istihdam içindeki oranı, (yüzde 25,33) diğer bölgelerin oldukça gerisindedir. Ayrıca, Marmara Bölgesi, ücretli çalışanların, ücretli çalışan kadınların ve işverenlerin toplam istihdama oranı göstergelerinde de en yüksek değerlere sahip olmuştur. Belirtilen göstergeler itibariyle Marmara'nın aldığı değerler

[178] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.67-68
[179] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.69-70

sırasıyla; yüzde 62,23, yüzde 14,68 ve yüzde 4,29'dur. Genel olarak Marmara Bölgesi, istihdam göstergeleri itibariyle sanayi ve hizmet ağırlıklı bir dağılım sergilemektedir. Bölgenin istihdam yapısı içinde, göreli olarak önemini yitiren tarım sektöründe de, az gelişmiş bölgelere özgü düşük verimlilik ve gizli işsizlik sorunu önemini yitirmiştir.[180]

Tablo 5: Coğrafi Bölgeler İtibariyle İstihdam Göstergeleri (2000 yılı)

	Tarım İş Kolunda Çalışanların Toplam İstihdama Oranı	Sanayi İş Kolunda Çalışanların Toplam İstihdama Oranı	Ticaret İş Kolunda Çalışanların Toplam İstihdama Oranı	Mali Kurumlar İş Kolunda Çalışanların Toplam İstihdama Oranı	Ücretli Çalışanların Toplam İstihdama Oranı	Ücretli Çalışan Kadınların Toplam İstihdama Oranı	İşverenlerin Toplam İstihdama Oranı
Marmara B.	25.3	25.6	14.2	5.3	62.2	14.8	4.2
İstanbul	8.3	32.1	18.7	8.1	75,9	19.3	5.9
Ege Bölgesi	50.4	13.8	10.1	2.6	43.2	10.4	2.6
(İzmir)	28.5	20.5	14.5	4.5	61.9	16.2	3.9
İç Anadolu	45.8	10.5	8.9	4.0	45.0	8.5	2.5
(Ankara)	16.2	13.4	13.8	8.7	72.0	16.8	3.9
Akdeniz B.	54.7	8.7	10.4	2.2	37.8	7.3	2.2
Karadeniz B.	66.1	7.2	5.9	1.4	27.4	4.4	1.6
Güneydoğu Anadolu B.	61.3	7.0	6.2	1.1	33.2	3.7	1.5
Doğu Anadolu B.	66.4	3.2	4.4	1.0	28.8	2.6	1.0
TÜRKİYE	48.3	13.3	9.6	3.1	43.5	8.8	2.6

Kaynak: Dinçer vd.

Ege Bölgesi yüzde 13,8'lik sanayi istihdamı ile Marmara'dan sonra en yüksek orana sahiptir. Tarımın büyük ölçüde modernize olduğu Ege Bölgesi'nde sanayi ve ticarette de büyük bir gelişme yaşanmıştır. Özellikle bölge merkezi İzmir, sanayi ve ticari faaliyetlerin yoğunlaştığı ildir. Ticaret iş kolunda çalışanların oranı (yüzde 10,1) ülke genel seviyesinin (yüzde 9,7) üzerindedir. Diğer taraftan, mali kurumlarda çalışanların oranı (yüzde 2,6) ülke genel seviyesinin (yüzde 3,1) altında bulunmaktadır.[181]

İç Anadolu'da istihdamın sektörel dağılımı ise şöyle bir yapı sergilemektedir: Ziraat iş kolunda çalışanların toplam istihdama oranı yüzde 46,81; sanayi iş kolunda çalışanlar yüzde 10,55; ticaret iş kolunda çalışanlar yüzde 8,9 ve mali kurumlar iş

[180] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.80
[181] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.83

kolunda çalışanlar oranı yüzde 4,01'dir. Ziraat, sanayi ve ticaret iş kollarında çalışanlar oranları ülke ortalamalarına (yüzde 48,38; 13,35; 9,67) yakın olmakla beraber altındadır. Mali kurumlar iş kolunda çalışanlar ise Marmara ile birlikte ülke ortalamasının (yüzde 3,11) üzerindedir.[182]

Akdeniz Bölgesi'nde istihdamın sektörel dağılımı, ana sektörler itibariyle şöyledir: Tarım sektörü, yüzde 54,97 oranıyla temel sektör olma özelliğini sürdürürken, son dönemlerde gelişmeye başlayan sanayi faaliyetlerindeki istihdam yüzde 8,78 düzeyindedir. Yüzde 10,46 oranına sahip ticaret iş kolu, bölgede 1980'li yıllar sonrasında ivme kazanan turizm faaliyetlerine dayalı olarak gelişmiş ve bölgesel sıralamada Marmara'dan sonra ikinci sıraya oturmuştur. Mali kurumlar iş kolunda çalışanlar ise toplam istihdamın yüzde 2,29'u düzeyindedir. Bu oran ülke ortalamasının (yüzde 3,11) altındadır. Genel olarak ücretli çalışanların toplam istihdama oranı ise, yüzde 37,81 değeriyle bölgesel sıralamada dördüncü sırada yer almakta ve ülke ortalamasının (yüzde 43,52) altında kalmaktadır.[183]

Karadeniz Bölgesi'nde istihdamın sektörel dağılımı, tarımın egemen sektör olduğunu göstermektedir. Karadeniz'de, ziraat iş kolunda çalışanların toplam istihdama oranı yüzde 66,1'dir. Sanayi iş kolunda çalışanlar yüzde 7,29; ticaret iş kolunda çalışanlar yüzde 5,97 ve mali kurumlar işkolunda çalışanlar ise yüzde 1,45 düzeyindedir. Ülke genelinde ücretli çalışanların toplam istihdama oranının en düşük olduğu (yüzde 27) bölge olan Karadeniz'de, ücretli çalışan kadın oranı da (yüzde 4,4) oldukça düşüktür.[184]

Güneydoğu Anadolu'da, ücretli çalışanların toplam istihdama oranı yüzde 33,21; ücretli çalışan kadınların toplam istihdama oranı ise yüzde 3,72'dir. İstihdamın sektörel dağılımında en önemli dilimi, ziraat iş kolunda çalışanlar (yüzde 61,35) oluşturmaktadır. Sanayide istihdamın yüzde 7 düzeyinde olduğu bölgede, ticaret iş kolunda çalışanlar yüzde 6,21 ve mali kurumlar iş kolunda çalışanlar ise yüzde 1,17 oranlarına sahiptir.[185]

---

[182] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.86
[183] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.89
[184] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.91
[185] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.93

Doğu Anadolu Bölgesi, istihdamın sektörel dağılımı itibariyle, tarım ağırlıklı bir yapı sergilemektedir. Ziraat işkolunda çalışanların toplam istihdam içindeki oranı yüzde 66,41'dir. Tarımsal istihdam en büyük dilime sahip olmakla beraber, kırsal nüfus başına tarımsal üretim değeri, ülke ortalamasının oldukça altındadır. 2000 yılında Doğu Anadolu Bölgesi'nde kırsal nüfus başına tarımsal üretim değeri, cari fiyatlarla 884 milyon lira civarında iken, ülke ortalaması 1,1 milyar lira düzeyindedir. Ayrıca, Doğu Anadolu Bölgesi'nin, Türkiye tarımsal üretim değerine katkısı da, yüzde 9,5 gibi çok düşük bir orandadır.[186]

Doğu Anadolu, tarımsal istihdamın en yoğun olduğu bölge konumunda olmasına rağmen, tarımsal verimliliğin en düşük olduğu bölgelerden biridir. Nitekim, tarımsal istihdam ile tarımsal verimlilik arasında Doğu Anadolu'da gözlenen ters orantı, diğer bölgeler için de geçerlidir. Denilebilir ki, toplam istihdam içinde ziraat işkolunda çalışanların yüzde dağılımının en düşük olduğu bölgeler, tarımın modernize olduğu ve tarımsal verimliliğin yüksek olduğu bölgelerdir. Araştırma sonuçlarından da gözlenebildiği gibi; Doğu Anadolu, Güneydoğu Anadolu ve Karadeniz Bölgeleri'nde, toplam istihdam içinde tarımsal istihdamın ağırlığı çok yüksek olmakla birlikte, tarımsal verimlilik genel olarak çok düşüktür.[187]

Doğu Anadolu, toplam istihdam içinde, sanayide istihdamın (yüzde 3,26) en düşük olduğu bölgedir. Benzer şekilde ticaret (yüzde 4,4) ve mali kurumlar (yüzde 1,05) iş kolu istihdamı da en düşük oranlara sahiptir. Sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında en düşük değere sahip olan Doğu Anadolu ile en gelişmiş bölge olan Marmara'nın istihdam yapısı, tamamen farklıdır. Zira, Marmara; en düşük tarımsal istihdama sahip bölge iken, aynı zamanda en yüksek sanayi, ticari ve mali istihdam oranlarına sahip bölgedir. Buradan bir sonuç çıkarmak gerekirse, denilebilir ki, toplam istihdam içinde tarımsal istihdam oranı, diğer sektörler lehine düştükçe, sosyo-ekonomik gelişme düzeyi yükselmektedir. Nitekim, kırsal yapının egemen olduğu azgelişmiş bölgelerde verimsiz bir şekilde yığılan tarımsal istihdam, daha verimli sektörlere çekecek politikalar ile tarımsal verimliliği yükseltecek modernizasyon politikaları, bölgesel gelişme sürecinde ayrıcalıklı bir yere sahip olmaktadır. Doğu Anadolu'da, ücretli çalışan kadınların toplam istihdam içindeki oranı da (yüzde 2,69), ülke genelinde en alt sıradadır. Sosyal göstergelerden geniş aile yapısının egemenliği,

[186] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.97
[187] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.97

yüksek ortalama hanehalkı büyüklüğü, yüksek doğurganlık ve bebek ölüm oranları, düşük eğitim ve sağlık göstergeleriyle beraber, ücretli kadın istihdamının düşüklüğü de, Doğu Anadolu gibi nisbi olarak geri kalmış bölgelerin tipik özellikleri olmaktadır.[188]

4.2 İSTİHDAMIN ARTIRILMASINA YÖNELİK BÖLGESEL POLİTİKA ARAÇLARI

4.2.1 Kamu Yatırımları

Bölgesel dengesizliğin önemli boyutlara ulaştığı ekonomilerde bu dengesizliği giderebilecek en temel araçlardan biri kamu yatırımlarıdır. Kamu yatırımları yoluyla bir yandan görece geri bölgelerdeki ekonomi canlanırken, diğer yandan özel yatırımcıların görece geri bölgelerde yatırım yapması için uygun iklimin yaratılması sağlanarak, görece geri bölgeler ekonomik kalkınma açısından önemli bir dinamizme sahip olacaktır.[189]

Devlet nispi olarak geri kalmış bölgeye, o bölgeden elde ettiği kamu gelirinden daha fazla harcama yaparak, söz konusu bölgeye ilave bir satın alma gücü kanalize edebilir. Böylece hem bölgede kanalize edilen satın alma gücü nedeniyle bir canlanma başlayacak, hem de yapılan kamu yatırımlarıyla bölgenin üretim kapasitesi artırılacak ya da eksik olan altyapısı tamamlanarak, bölge işletmeleri için daha cazip hale getirilecektir. Azgelişmiş bölgelerde, kalkınmanın başlatılması için, devletin o bölgeye öncelikle gitmesi kaçınılmaz zorunluluktur. Devletin üretken kamu yatırımlarıyla geri kalmış bir bölgeye dolaysız müdahalesi ve üretici olarak bizzat müdahalesi, günümüzün gelişmiş liberal ülkelerinde bile görülmektedir. Üretken kamu yatırımlarının geri kalmış bölgelere kayması için kuşkusuz ekonomik verimlilikten belirli ölçüde özveri gerektirmektedir. Bu özveri yatırımların sosyal yönünü oluşturmaktadır.[190]

Altyapı kavramı, belirli bir ekonomik alanda üretim koşullarının yaratılması ya da geliştirilmesini sağlayan, ekonomik, kurumsal ve sosyal düzenin tümünü ilgilendiren her çeşit yatırımı kapsamaktadır. Altyapı yatırımlarını uzunca bir zamana yayılması ve

---

[188] Dinçer vd.; **a.g.e.,** s.98

[189] Eşiyok, Ali; **AB Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Farklılıkları, Büyüme Kutupları, Sanayinin Mekansal Dağılımı ve Bölgesel Gelir,** Türkiye Kalkınma Bankası, Ankara, Ekim 2005, s.46

[190] Taştekin, Abdullah; **Avrupa Birliği'nde Bölgeselleşme Politikaları ve Türkiye'de Bölgesel Stratejiler,** Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 2007, s.30

oldukça fazla kapital gerektirmesi, bunun yanında uzun dönemde verim alınabildiği için, özel sektör bu yatırımları yapamamaktadır. Bu nedenle de yalnız geri kalmış yörelerde değil, gelişmiş yörelerde bile altyapı yatırımlarının hiçbir kar amacı gütmeden, tamamen sosyal amaçlarla devlet tarafından yapılması gerekir.[191]

Az gelişmiş bölgelerin gelişmiş bölgelere ve ülke dışına olan nüfus hareketleri, gizli işsizlik koşulları altında, bölgede bir gelir artısına yol açtığı halde, nüfusu zaten yoğun olmayan bölgeler için bir kayıp sayılacağından geri kalmış bölgelerin kalkındırılması, gizli işsiz de olsa, fazla nüfusun, kendi bölgesinde iş olanaklarına kavuşturulması ile sağlanabilir. Bu nedenle devletin ekonomik ve toplumsal altyapı için yatırım yapması gerekmektedir.[192]

Tablo 6: Kamu Yatırım Harcamalarının Bölgesel Dağılımı (%)

Bölgeler	Akdeniz	D.Anadolu	Ege	G. Doğu	İç Anadolu	Karadeniz	Marmara	Toplam
1990	9,0	7,7	20,4	12,3	20,3	9,5	21,2	100
1991	8,9	9,0	20,9	10,7	18,7	9,6	22,2	100
1992	14,1	8,7	23,1	8,8	18,8	9,5	17,0	100
1993	8,6	12,5	17,9	7,9	19,6	8,2	25,3	100
1994	10,6	9,7	12,8	7,4	25,7	6,9	27,0	100
1995	7,4	13,6	10,8	9,1	22,2	7,1	29,8	100
1996	8,9	10,4	10,5	9,1	23,6	10,5	26,9	100
1997	9,7	10,4	11,8	8,6	24,0	10,6	24,8	100
1998	8,5	7,7	12,0	7,6	18,0	12,1	34,1	100
1999	8,8	9,8	14,5	7,5	17,2	13,0	29,2	100
2000	15,2	8,1	12,4	8,4	11,9	17,2	27,0	100
2001	15,9	7,8	12,7	8,0	9,9	22,2	23,6	100
Y.ortalama	10,5	9,6	15,0	8,8	19,1	11,4	25,7	100

Kaynak : Eşiyok; a.g.e., s.47

Ülkemizde bölgeler itibariyle kamu yatırım harcamalarının gelişimini 1990-2001 dönemi için gösteren Tablo 6 verileri incelendiğinde, kamu yatırım harcamalarının yukarıda belirtilen bölgesel dengesizliği dengeleyici işlevini yerine getiremediği, kamu yatırım harcamalarının ağırlıklı olarak Marmara başta olmak üzere İç Anadolu ve Ege bölgelerinde yoğunlaştığı anlaşılmaktadır. Buna göre 1990-2001 döneminde Marmara bölgesinin toplam kamu yatırım harcamalarında aldığı pay yıllık ortalama %25 iken, İç

[191] Taştekin, **a.g.t.,** s.30
[192] Küçükoğlu, Mahmut; **a.g.t.,** s.105

Anadolu %18,7 ve Ege ise %15,2 olmuştur. Bölgesel dengesizlikleri gidermede en etkin araçların başında gelen kamu yatırım harcamaları, 1980'li yıllarda azalmış ve Doğu Anadolu ve Güney Doğu Anadolu bölgeleri kamu yatırım harcamalarından en az pay alan bölgeler olarak öne çıkmıştır. 1990-2001 döneminde, görece geri bölgelerden Doğu Anadolu bölgesi toplam kamu yatırım harcamalarından yıllık ortalama %9,4, Güney Doğu Anadolu bölgesi ise yıllık ortalama %8,9 pay almıştır.[193]

4.2.2 Teşvik Tedbirleri

Devlet, belirlediği bölgesel kalkınma politikası amaçlarını gerçekleştirebilmek için, özel teşebbüsü azgelişmiş bölgelere çekebilecek bazı mali ve vergisel teşvik tedbirleri öngörebilir. Yatırımların maliyetini düşürmeye ya da kısaca karlılığı artırmaya yönelik bu önlemler, yalnızca geri kalmış bölgelerin canlandırılması amacına değil, aynı zamanda birçok geri kalmış ülkelerde ekonomik gelişmeyi sağlamak için endüstriyel sektörün geliştirilmesi amacına da yöneliktir. Mali ve vergisel özendirme önlemlerinin avantajlarını şu şekilde saymak olanaklıdır.[194]

- Geliştirme ve teşvik fonları,
- Faizsiz ya da düşük faizli krediler,
- Devlet garantisi,
- Gümrük muafiyetleri(tam ya da kısmi),
- Gümrük vergi ve resimlerinin taksitlendirilmesi,
- İhracata vergi iadesi,
- Yatırım indirimi,
- Karın bölgelere göre farklı vergilendirilmesi,
- İşletmelere, sağladıkları her yeni istihdam için ödemede bulunmak
- Ücretlilere sağlanan her türlü mali avantajlar,. . . vb.

Bu tedbirler genelde, üretim sürecinde girdilere ya da çıktılara uygulanan bölgeler arasında girdi ve çıktı fiyatlarını değiştirmeye yöneliktir. Bununla beraber, sayıları oldukça kabarık olan teşvik tedbirlerinin etkinlikleri aynı değildir. Mali ve vergisel avantajlardan yararlanmayı isteyen girişimcilerin, başlatmak ya da geliştirmek istedikleri projeleri, gelişme olanakları gösterir nitelikte olmalıdır. Özendirme

[193] Eşiyok; **a.g.e.,** s.46-47
[194] Taştekin, **a.g.t.,** s.29

önlemlerin etkin olabilmesi için bölgede ekonomik ve sosyal altyapı yatırımlarının belirli bir düzeye erişmiş olması gereklidir. Özendirme önlemlerinin, bölgenin ekonomik yapısını yeni teknik zorunluluklara uymasını kolaylaştırmaya yönelik olmaları ve özendirme politikalarının ekonomik ve sosyal amaçların optimal bileşimini bulmak gerekmektedir.[195]

Tablo 7: Teşvik Belgeli Sabit Sermaye Yatırımlarının Bölgesel Dağılımı (%)

Bölgeler	Marmara	İç Anadolu	Ege	Akdeniz	Karadeniz	D.Anadolu	G.D.Anadolu
1980	67,4	4,5	5,0	4,7	15,0	0,8	0,8
1981	55,1	16,1	5,6	6,8	8,2	1,1	2,1
1982	64,6	5,8	6,9	5,8	1,6	1,1	4,5
1983	35,6	5,3	19,2	8,5	1,6	5,0	23,6
1984	35,8	9,8	15,9	10,8	14,2	4,3	5,2
1985	19,4	4,5	70,8	1,6	0,6	0,2	2,8
1986	42,8	17,6	10,7	7,6	5,7	1,7	5,9
1987	27,4	5,9	33,3	9,1	6,4	0,9	2,9
1988	54,5	12,2	12,2	12,3	2,1	1,9	2,4
1989	63,0	5,1	6,7	10,1	2,8	2,3	3,7
1990	22,1	5,9	5,6	25,4	2,5	8,2	24,6
1991	28,6	21,0	7,0	23,2	2,6	3,5	9,9
1992	41,1	8,2	8,4	31,0	7,9	1,1	1,1
1993	41,4	22,3	10,0	10,8	4,9	1,0	3,9
1994	46,9	8,5	14,5	13,0	3,5	3,4	4,1
1995	40,0	11,7	18,4	17,4	2,1	1,6	8,1
1996	52,6	10,7	11,7	11,4	4,5	1,6	6,2
1997	50,2	13,0	12,3	11,8	2,8	1,6	4,5
1998	39,8	12,0	17,0	10,4	6,6	2,4	7,7
1999	48,8	12,3	12,3	5,8	4,1	1,6	3,2
2000	39,6	8,8	8,7	21,0	8,3	2,3	3,6
2001	38,3	7,9	10,3	18,0	5,6	7,1	6,8
2002	38,5	14,9	12,2	12,8	3,8	1,9	9,2
2003	48,3	13,2	9,8	13,8	2,5	1,6	7,3
Y.Ortalama	43,4	10,7	14,4	12,6	5,0	2,4	6,4

Kaynak: Eşiyok; a.g.e., s.45

Türkiye ekonomisinde teşvik belgeli sabit sermaye yatırımlarının bölgesel dağılımını gösteren Tablo 7 verileri incelendiğinde, Marmara bölgesinin yıllık ortalama %43,4 oranı ile diğer bölgelerin neredeyse tamamına yakın bir pay aldığı görülmektedir. Marmara bölgesini Ege (%14,4), Akdeniz (%12,6) ve İç Anadolu (%10,7) bölgelerinin

[195] Taştekin, **a.g.t.,** s.29-30

izlediği anlaşılmaktadır. Bu bölgelerimizi bir üçüncü grup olarak Karadeniz (%5,0) ve GAP yatırımları nedeniyle Güney Doğu Anadolu (%6,4) bölgeleri izlerken, son sırada yıllık ortalama %2,4'lük pay ile Doğu Anadolu Bölgesi'nin geldiği görülmektedir. Başka bir ifadeyle, teşviklerin bölgesel dengesizlikleri gidermede beklenen işlevi yerine getiremediği ve giderek başta Marmara bölgesi olmak üzere ülkenin en gelişmiş bölgelerinde yoğunlaştığı, görece geri bölgelere yönelik teşviklerin sınırlı kaldığı görülmektedir.[196]

4.3 BÖLGESEL GELİŞMİŞLİK FARKLARININ İSTİHDAM AÇISINDAN SONUÇLARI

4.3.1 İşsizlik

Az gelişmiş bölgeler çoğunlukla ülke düzeyinde gerçekleşen istihdamdaki büyümeden pay alamayan yörelerdir bu da dikkatleri bölgesel işsizlik düzeyine çekmektedir. Gelişmiş bölgelerin aksine geri kalmış bölgeler, endüstriyel yeşermenin olmadığı ve işsizlik oranının çok yüksek olduğu bölgelerdir. İşgücünün eksik istihdam edilmesi, açık ve gizli işsizliğin büyük oranlarda olması ise, bu bölgelerden gelişmiş bölgelere göçü teşvik eden bir unsur olarak yaşanan refah kaybının önemli bir nedenini oluşturmaktadır.[197] Diğer yandan az gelişmiş bölgelerde tarım sektörü istihdamının yüksek olması mevsimsel işsizliğin bir nedenini oluşturmaktadır.

Az gelişmiş bölgelerde tarım sektöründe istihdam edilenlerin göreli olarak fazla olduğu düşünüldüğünde, bu bölgelerde tarım dışı işsizlik oranının daha yüksek çıkması beklenir. Ülkemizde 2006 yılında çoğunlukla az gelişmiş illeri içeren Ortadoğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Düzey 2 bölgelerinde, TÜİK verilerine göre tarım dışı işsizlik oranları sırasıyla yüzde 18,9 ve 15,1 olarak gerçekleşmiştir. Aynı yıl ülke genelinde tarım dışı işsizlik oranı %12,6 olmuştur. Söz konusu bölgelerde yaşanan yoğun göçe rağmen tarım dışı işsizlik oranlarının yüksek çıkması az gelişmişliğin bir sonucudur.

---

[196] Eşiyok; **a.g.e.,** s.44-45

[197] Bozdoğan, Mine Nur; **Bölgesel Kalkınmanın Sağlanmasına Yönelik Vergi Özendirme Önlemlerinin Türkiye Açısından İncelenmesi ve Etkinliğinin Analizi,** TOBB, Ankara, 2008, s.15

4.3.2 Ücret Düşüklüğü

Geri kalmış bölgeler işsizliğin boyutlarının yüksekliğine bağlı olarak ücretlerin genellikle düşük olduğu ve düşük işgücü faktörüyle rekabet gücü kazanmış olan bölgelerdir. Ancak maliyetlerin düşük işgücü ile azaltılmasına bağlı olarak rekabet gücü kazanmış olan bu bölgelerin, uzun vadede ekonomik alanda varlığını sürdürmesinin mümkün olmayacağı ve bunun uzantısı olarak sosyal boyutlu çeşitli sorunların ortaya çıkabileceği göz önünde bulundurulmalıdır.[198]

Ülkemizde 2001 yılı TÜİK verilerine göre; Türkiye genelinde ücretle çalışanlara yapılan toplam ödeme miktarı 6.919.618.604 YTL, ücretle çalışanların yıllık ortalama sayısı ise 1.095.618'dir. Buna göre ücretlilere yapılan toplam ödeme miktarı ücretle çalışanların yıllık ortalama sayısına bölündüğünde ülke genelinde kişi başına düşen yıllık ortalama ücretin yaklaşık 6.315 YTL olduğu söylenebilir. Aynı yöntem Güney Doğu Anadolu Düzey 2 bölgesi için uygulandığında, bu bölgedeki kişi başına düşen yıllık ortalama ücretin yaklaşık 3.365 YTL olduğu görülmektedir.

4.3.3 İşgücü Hareketliliği

Ülkenin diğer bölgelerine kıyasla, bir bölgedeki istihdam olasılıkları ve işsizlik oranları göçün en önemli nedenlerindendir.[199]

Bölgesel işsizlik farklılıkları hareketliliği teşvik eder; eğer işçi yüksek işsizliğin olduğu bölgede yaşıyorsa bu kişinin göç etme olasılığı daha yüksektir. Diğer bir ifadeyle bölgesel işsizlik farklılığı daha büyükse göç olasılığı daha yüksektir.[200]

Bölgesel farklardan kaynaklanan, ama aynı zamanda bölgesel farkların oluşmasına da neden olan göç Türkiye'de ciddi boyutlardadır; son yıllarda yavaşladığı iddialarına rağmen, 1995-2000 yılları arasında, mekân değiştiren insan sayısı yedi milyon civarındadır. Bunların %72'si ise il değiştirmektedir.[201]

---

[198] Bozdoğan; **a.g.e.,** s.17
[199] Yüceol, Hüseyin Mualla; ''Türkiye'de Bölgesel İşgücü Hareketleri, İşsizlik ve Ekonomik Kalkınma'', **İş, Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi,** Cilt:9, Sayı:1, Ocak 2007, s.112
[200] Yüceol; **a.g.m.,** s.113
[201] TÜSİAD; **Türkiye'de Bölgesel Farklar ve Politikalar**, Eylül, 2008, s.83

İstanbul, Batı ve Doğu Marmara bölgelerinde 2000 yılında yaşayan nüfusun %10'unun son beş yıl içinde bu bölgelere gelmiş olması, göçün ne denli önemli bir unsur olduğunu göstermesi açısından oldukça çarpıcıdır. Yine, İstanbul'da yaşayan nüfusun, sadece %40'ının doğum yeri de İstanbul'dur. Bu hızlı dönüşüm bölgelerin gerek ekonomilerini gerekse sosyal ve kültürel hayatlarını ciddi olarak etkilemektedir.[202]

2000 Genel Nüfus Sayımı göç istatistiklerine göre; Türkiye'de 1995-2000 döneminde 6.692.263 kişi yerleşim yerleri (il, ilçe, bucak ve köy) arasında göç etmiş, göç eden nüfusun 4.788.193'ünü iller arası göç eden nüfus oluşturmuştur. Bu dönemde iş arama/iş bulma amaçlı göç, Türkiye'de yerleşim yerleri arasındaki göçün en önemli nedenlerinden birisi olmuştur. İller arası göç eden nüfusun %20'si iş arama-bulma, yaklaşık %13'ü tayin ve atama nedeniyle göç etmiştir. Bu durum, Türkiye'de iç göçün boyutunu ve bu insan gücü hareketlerinin işgücü piyasaları açısından önemini ortaya çıkarmaktadır.[203]

İnsanların, bölgelerin gelişmişlik farkları, bireylerin daha fazla gelir elde etme ve daha yüksek refah seviyesine ulaşma gibi nedenlerle geri kalmış bir bölgeden gelişmiş bir bölgeye göç etmeleri söz konusu olabilmektedir. Ancak bu durumda, gelişmiş bölgelere işgücü gönderen bölgelerde nitelikli insan kaynağı noksanlığının baş göstermesi yerel/bölgesel kalkınmayı engellemektedir. Sonuç olarak bu bölgelerden sermaye birikimi de göç etmekte ve zamanla göç veren bölgeler rekabet güçlerini de yitirmektedirler. Daha fazla gelir elde etme isteğiyle gerçekleştirilen göç harcamaları, kişilerin gittikleri yerlerde daha iyi iş olanakları elde ettikleri varsayımı altında emek faktörünün verimliliğini artırması ve üretime katkısı açısından bir sermaye unsuru olarak kabul edilebilmektedir. Ancak, burada göçün gerçekleşmesi durumunda emek faktörünün niteliğinin, göç edilen yerdeki emek piyasasının gereksinimlerine uygun olması büyük önem içermektedir. Aksi takdirde, göç hareketi özellikle gelişmekte olan ülkelerde mevcut emek arzı fazlalığını ve söz konusu bölgede nüfus baskısını daha da

[202] TÜSİAD; **a.g.e.,** s.83
[203] Yüceol; **a.g.m.,** s.115

artırarak birçok ekonomik, sosyal, kültürel ve politik sorunların oluşmasına yol açabilmektedir.[204]

Türkiye'de yaşanan içgöçün önemli bir nedeninin iktisadi olduğu açıktır. Görece olarak daha az gelişmiş doğudan dışarıya göçün, bölgeler arası farkları azaltma olasılığı olduğu da anlaşılmaktadır. Ancak, göç edenlerin önemli bir kısmının gittikleri yerlerde de işsiz kalması, fark kapatmanın kaynakların daha iyi kullanılması yoluyla değil, eksikliklerin ihracı yoluyla olduğuna delalet etmektedir.[205]

4.3.4 Kayıtdışı İstihdam

Önceki başlık altında incelediğimiz üzere ülkemizde az gelişmiş bölgelerden gelişmiş bölgelere olan göçün en önemli nedeni söz konusu bölgedeki istihdam olanaklarının sınırlı olmasıdır. Az gelişmiş bölgelerden iş bulabilmek umuduyla gelişmiş bölgelere göç eden işgücünün önemli bir kısmı hemen işe girememekte, bu da kişileri daha zor şartlarda yaşamaya itmektedir.

Hızlı nüfus artışı ve bölgesel geri kalmışlık ile körüklenen iç göç nedeniyle artan işsizlik bireylerin işteki seçiciliğini kırmakta, nerede ve nasıl olursa olsun herhangi bir işte çalışmaya zorlamaktadır.[206]

Büyük kentlere göç eden bu insanların çoğunluğunu tarım sektöründen kopan ve bu sektör dışında herhangi bir üretim tecrübesi olmayan eğitim düzeyi düşük kişiler oluşturmaktadır. Kentlerde mevcut işsizlere dahi yeterli düzeyde istihdam imkanları yaratılamazken, göç eden bu niteliksiz işgücünün kayıtlı sektörde istihdam edilebilme olasılıkları çok düşüktür. Bu da emek sahiplerinin daha az ücretle ve sosyal güvenceye sahip olmaksızın çalışmaya razı olması sonucunu doğurmaktadır.[207]

Ülkemizde kayıtdışı istihdam verileri, kişinin herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olup olmadığına göre hesaplanmaktadır. Buna göre, 2006 yılı bölgelere göre (Düzey 1) istihdamın kayıtlılık durumu Tablo 8'de görülmektedir.

---

[204] Acar, Tolga; **Bölgesel Kalkınma Potansiyelinin Harekete Geçirilmesinde İnsan Kaynağının Rolü ve Balıkesir İli Örneği,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2006, s.64
[205] TÜSİAD; **a.g.e.,** s.86
[206] DPT; **Sekizinci Kalkınma Planı Kayıtdışı İstihdam Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** s.46
[207] Sıvacı, Celalettin; ''Kayıt Dışı Ekonomi ve Kadim Projesi'', **Bütçe Dünyası Dergisi,** Cilt:3 Sayı:27 Güz 2007, s.54

Tablo'dan oniki Bölgenin altısında kayıtdışı istihdamın kayıtlı istihdamdan daha fazla olduğu anlaşılmaktadır. Kayıtdışı istihdamın az gelişmiş bölgelerde oransal olarak daha fazla olması, bu bölgelerde tarımda istihdam edilenlerin payının yüksek olmasından kaynaklandığı söylenebilir. Diğer yandan az gelişmiş illeri içeren bölgeler kadar gelişmiş illeri içeren bölgelerde de kayıtdışı istihdamın yüksek olduğu görülmektedir. Konunun başında da değinildiği üzere gelişmiş bölgelerde kayıtdışı istihdamı oluşturan en önemli nedenlerden biri bölgelerarası gelişmişlik farklarıdır.

Tablo 8: Sosyal Güvenlik Kurumuna Kayıtlılığa ve Bölgelere (Düzey 1) Göre İstihdam Edilenler (2006)

	Kayıtlı Değil	Kayıtlı	Toplam
İstanbul	1.169	2.508	**3.677**
Batı Marmara	548	568	**1.116**
Ege	1.557	1.673	**3.230**
Doğu Marmara	794	1.327	**2.121**
Batı Anadolu	749	1.339	**2.088**
Akdeniz	1.563	1.369	**2.932**
Orta Anadolu	555	596	**1.151**
Batı Karadeniz	1.085	672	**1.756**
Doğu Karadeniz	875	503	**1.378**
Kuzey Doğu Anadolu	476	237	**713**
Orta Doğu Anadolu	624	294	**918**
Güney Doğu Anadolu	834	415	**1.248**
Toplam	**10.827**	**11.503**	**22.330**

Kaynak: TÜİK

BEŞİNCİ BÖLÜM
İŞKUR'UN BÖLGESEL POLİTİKALARA OLAN KATKISI VE KURUM HİZMETLERİNİN ÇEŞİTLENDİRİLMESİ

5.1 İŞKUR'UN KURULUŞU İLE HUKUKİ VE İDARİ YAPISI

5.1.1 İş ve İşçi Bulma Kurumu'ndan Türkiye İş Kurumu'na

Türkiye'de iş ve işçi bulma aracılığı faaliyetleri, Cumhuriyet sonrası dönemde üzerinde önemle durulan bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. İstihdam hizmetlerini yerine getirmek için oluşturulan ve ilk resmi kurum olan İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun (İ.İ.B.K.) oluşumuna kadar, tarım aracıları dışında, işçilere iş ve işverenlere işçi bulma fonksiyonunu kazanç amacı, hatta kazanç amacı gütmeksizin yerine getiren özel bir kuruluş görülmemiştir.[208]

Çalışmalarına 1920'de başlanan ilk İş Kanunu Tasarısı 1924'te tamamlanarak Büyük Millet Meclisi'ne sunulmuştur. 1924 tarihli İş Kanunu Tasarısı Türkiye'de iş ve işçi bulma faaliyetlerini düzenleyen ilk kanun olması nedeniyle önemli bir yere sahiptir. Fakat tasarının yalnızca 30-40 maddesi görüşülebilmiş; iş aracılığını düzenleyen hükümlerin tartışması dahi yapılamadan tasarı geri çekilmiştir. Yine 1927, 1929, 1932 ve 1934 tarihli İş Kanunu tasarılarında da iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetleri hakkında düzenlemeler yapılmış, fakat bu tasarılar da çeşitli sebeplerden ötürü kabul edilmemiştir.[209]

8 Haziran 1936 tarihinde kabul edilip 15 Haziran 1936'da yürürlüğe giren 3008 sayılı ilk İş Kanunu, Türkiye'de çalışma hayatını düzenleyen ilk kapsamlı yasa olma özelliğinin yanı sıra, iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetlerinin de ilk kez düzenlendiği yasadır. 3008 sayılı yasa iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetleri için bir kamu iş ve işçi bulma kurumu kurulmasını hükme bağlayarak, bu hususta devlet tekeli ilkesini benimsemiş, kanunun yürürlüğe girmesinden sonra işçilere iş ve işlere işçi bulmak üzere, kazanç amacıyla özel büro açılmasını yasaklamıştır (md.65/A). Buna bağlı olarak

---

[208] Selek Öz, Cihan; ''4857 Sayılı İş Kanunu Döneminde İş ve İşçi Bulmaya Aracılık Faaliyetleri'', **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi,** Cilt:21, Sayı:5-6, Ağustos-Kasım 2008, s.18-19

[209] Selek Öz, **a.g.m.,** s.19

21 Ocak 1946 tarihinde 4837 sayılı yasanın kabulüyle İş ve İşçi Bulma Kurumu (İ.İ.B.K.) resmen kurulmuştur.[210]

İş ve İşçi Bulma Kurumu, 1946 yılından 617 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Türkiye İş Kurumu'nun oluşturulduğu 2000 yılına kadar, bazı değişiklikler yapılmakla birlikte, 54 yıl süreyle iş piyasasının düzenlenmesi ile ilgili tek kurum olarak faaliyet göstermiştir. Bu süre içerisinde İş ve İşçi Bulma Kurumu beklenen etkinliği gösterememiştir. 1960'lı yıllarda başta Federal Almanya olmak üzere Avrupa ülkelerine gitmek isteyen işgücünün seçilmesi ve yerleştirilmesi alanında yabancı iş bulma büroları ile işbirliği içinde çalışmalar yapan Kurum, son yıllarda hemen hemen sadece kamu işverenlerinin işgücü taleplerini karşılamak ve yine yasal bir zorunluluk olan sakat ve eski hükümlü istihdamında aracılık yapmakla yetinmiştir.[211]

Gerçekten zaman içinde İ.İ.B.K. yaşanan hızlı gelişmelere gerek teşkilat yapısı, gerek sunduğu hizmetler, gerekse kapsam açısında cevap verememeye başlamış; istihdamı geliştirecek, işsizlikle mücadelede etkin hizmet verebilecek şekilde yeniden yapılandırılması gerekli olmuştur.[212]

Kurum'un istihdam piyasasını düzenleyici fonksiyonlarının kaybına neden olan sebeplerden birçoğu kendi iç yapısı ile ilgili, teşkilatlanma, personel, mali imkânlar gibi sorunlardan kaynaklanmıştır. Kurum'un yeniden yapılanmasını gerekli kılan bir diğer önemli gelişme de iş piyasasının değişen niteliği ve Kurum'un bu yeni yapının ihtiyaçlarına cevap vermede yetersiz kalmasıdır. Özellikle yüksek vasıflı işgücü için hem arz hem de talep yönünden işe yerleştirmede aracılık fonksiyonunu gerektiği gibi yerine getiremeyen Kurum, yalnızca düşük vasıf ve eğitimli işçilerin iş bulmak için son çare olarak başvurdukları bir yer olarak görülmeye başlanmıştır.[213]

Ülkemizde ciddi boyutlarda seyreden yapısal işsizlik sorunu ile mücadele edilebilmesi ve çalışma hayatımızda yerini alan işsizlik sigortası sistemini uygulama görevinin Kurum'a verilmesi de Kurum'un modernize edilerek hızla yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmıştır 25.8.1999 tarihinde kabul edilip 8.9.1999 tarihinde

---

[210] Selek Öz, **a.g.m.,** s.19
[211] Selek Öz, **a.g.m.,** s.21
[212] Fırat, Zerrin; ''İş ve İşçi Bulma Kurumu'ndan İŞKUR'a İşe Yerleştirme Hizmetleri'', http://www.paradoks.org/index.php?Itemid=26&id=106&option=com_content&task=view , 10.08.2008
[213] Selek Öz, **a.g.m.,** s.21

yürürlüğe giren 4447 sayılı Kanun'la hayata geçirilen işsizlik sigortasının, primlerinin 1 Haziran 2000 tarihinde tahsil edilmeye başlanması ve Şubat 2002'de ilk işsizlik sigortası ödemelerinin yapılmaya başlanması İ.İ.B.K.'nın mevcut yapısı ile bu faaliyetleri gerektiği gibi yerine getiremeyeceği görüşünün hakim olması Kurum'un yeniden yapılandırılması çalışmalarını hızlandırmıştır.[214]

Özellikle, Haziran 2000 tarihinden itibaren işsizlik sigortası primlerinin toplanmaya başlanmasına rağmen, hala Türkiye İş Kurumu olarak düşünülen Kurumla ilgili yasal düzenlemenin gerçekleştirilememesi, siyasi iktidarı konu ile ilgili düzenlemeleri, Meclisin açılmasını beklemeden, 29.6.2000 tarih ve 4588 sayılı yetki Kanununa istinaden, Kanun Hükmünde Kararname olarak çıkarmaya zorlamıştır. Ancak dönemin Ana Muhalefet Partisi 4588 sayılı Yetki Yasası için Anayasa'ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkeme'sine dava açmıştır. Anayasa Mahkemesi, açılan iptal davalarını incelemiş ve 26.10.2000 ve 31.10.2000 tarihli kararı ile 617 ve bunun yanında aynı yetki yasasına dayalı olarak çıkarılan 616, 618 ve 619 sayılı KHK'leri iptal etmiştir. Öte yandan, Anayasa Mahkemesi, iptal kararının doğuracağı boşluğu kamu yararını ihlal edici nitelikte gördüğünden, gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi için iptal kararının yürürlüğe girmesini 617 sayılı KHK için 9 aylık süre sonunda uygun görmüştür.[215]

4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu, Türkiye Büyük Millet Meclisince 25.06.2003 tarihinde kabul edilmiş ve 05.07.2003 tarih ve 25159 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu ağır ihmal karşısında geçen süre zarfında (yaklaşık 2 yıl) hukuki açıdan tüzel kişiliğini kaybetmiş bir kurum olarak faaliyet gösteren İŞKUR, nihayet kuruluş yasasına kavuşmuş olmuştur.[216]

4 Ekim 2000 tarih ve 617 sayılı KHK ile hayata geçirilen Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) Genel Müdürlüğü, AB norm ve standartlarına uygun, yeni bir teşkilat yapısını benimsemiştir. Kurum, bu düzenleme ile aktif işgücü programları uygulayabilecek, özel istihdam bürolarının faaliyetlerine izin verebilecek, işçi ve işveren konfederasyonlarıyla gerek Genel Kurul ve Yönetim Kurulu'nda, gerekse İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları'nda işbirliği yapabilecek, istihdamda riskli grup olarak nitelendirilen kişiler

[214] Selek Öz, **a.g.m.,** s.21
[215] Selek Öz, **a.g.m.,** s.21-22
[216] Selek Öz, **a.g.m.,** s.22

için meslek edinme, değiştirme ve yetiştirme kursları düzenleyebilecek ve ayrıca işsizlik sigortasını uygulayacaktır.[217]

4904 sayılı yasaya göre, "istihdamın korunması, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması, işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve işsizlik sigortası hizmetlerini yürütmek üzere Türkiye İş Kurumu" kurulmuştur.

5.1.2 İŞKUR'un Hukuki ve İdari Yapısı

Kurum, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının ilgili kuruluşu olup, özel hukuk hükümlerine tabi, tüzel kişiliği haiz, idarî ve malî bakımdan özerk bir kamu kurumudur. Kurumun

Organları ise;

Devletin ekonomik ve sosyal politikalarına uyumlu Ulusal İstihdam Politikasının oluşturulmasına yardımcı olmak, uygulanan politikaların dönem içindeki etkilerini değerlendirmek, istihdamın korunması, geliştirilmesi, yaygınlaştırılması ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmakla görevlidir. Sosyal taraflardan 46 ve kamudan 33 olmak üzere toplam 79 üyeden oluşmaktadır.

Yönetim Kurulu; Kurumun en yüksek yönetim, karar, yetki ve sorumluluğa sahip organı olup; Genel Müdürün başkanlığında, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının ve Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın önerisi üzerine müşterek kararla atanan birer temsilci, en çok üyeye sahip işçi konfederasyonu, işveren konfederasyonu ve esnaf ve sanatkârlar konfederasyonunca belirlenen birer temsilci olmak üzere toplam 6 üyeden oluşmaktadır.

Genel Müdürlük, merkez ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Kurumun Merkez Teşkilatını, Teftiş Kurulu Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, İç Denetim Birimi, 7 Daire Başkanlığı ve Savunma Uzmanlığı; Taşra Teşkilatını ise 81 il müdürlüğü ve 27 ilçe şube müdürlüğü oluşturmaktadır.

İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları, ilin işgücü, istihdam ve mesleki eğitim ihtiyacını tespit etmek, mesleki ve teknik eğitim okul ve kurumları ile işletmelerde

[217] Selek Öz, **a.g.m.,** s.22

yapılacak mesleki eğitim ve istihdam konularında etkinlik ve verimliliği artırmak amacıyla yerel düzeyde politikalar oluşturmak, plan yapmak ve kararlar almak, ilgili kurum ve kuruluşlara görüş ve önerilerde bulunmakla görevlidir. Kurullar, il düzeyindeki sosyal taraf ve kamu temsilcilerinden oluşmaktadır.

5.1.3 Türkiye İş Kurumu'nun Görevleri

4904 sayılı Türkiye İş Kurumu Yasası ile Kurum'un görev alanı 4837 sayılı İş ve İşçi Bulma Kurumu'nun Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'a oranla oldukça genişletilmiştir. 4837 sayılı Yasa'da Kurum'un iş ve işçi bulmaya aracılık görevi ön plandayken, 4904 sayılı Yasa'da istihdamın geliştirilmesi, işsizliğin önlenmesi hakkındaki hizmetleri ve işsizlik sigortası ile ilgili işlemleri yürütmesi ön plana çıkmaktadır.

Kurumun yapacağı görevler 4904 sayılı Kanun'da detaylı olarak açıklanmıştır. Genel Müdürlüğün görevleri şu şekilde sayılmıştır;[218]

a) Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına ve istihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak, işsizlik sigortası işlemlerini yürütmek,

b) İşgücü piyasası verilerini, yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayınlamak, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulunu oluşturmak ve Kurul çalışmalarını koordine etmek, işgücü arz ve talebinin belirlenmesine yönelik işgücü ihtiyaç analizlerini yapmak, yaptırmak,

c) İş ve meslek analizleri yapmak, yaptırmak, iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek, verdirmek, işgücünün istihdam edilebilirliğini artırmaya yönelik işgücü yetiştirme, mesleki eğitim ve işgücü uyum programları geliştirmek ve uygulamak, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri düzenlemek,

d) İşçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak, işgücünün yurt içinde ve yurt dışında uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için uygun işgücü bulunmasına ve yurt dışı hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek, istihdamında güçlük çekilen işgücü ile işyerlerinin yasal olarak çalıştırmak zorunda oldukları işgücünün istihdamlarına katkıda bulunmak, özel istihdam bürolarına ilişkin Kuruma verilen görevleri yerine getirmek, işverenlerin yurt dışında kendi iş ve faaliyetlerinde çalıştıracağı işçileri

[218] **4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu,** RG.05.07.2003-25159

temin etmesi ile tarım işlerinde ücretli iş ve işçi bulma aracılığına izin verilmesi ve kaldırılmasına ilişkin işlemleri yapmak,

e) Gerektiğinde Kurum faaliyet alanı ile ilgili ihalelere katılmak suretiyle, yurt içinde veya uluslararası düzeyde kurum ve kuruluşlara eğitim ve danışmanlık hizmeti vermek,

f) Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşların işgücü, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin olarak aldıkları kararları izlemek, Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti'nin taraf olduğu Kurumun görev alanına giren ikili ve çok taraflı anlaşma, sözleşme ve tavsiye kararlarını uygulamak.

Kanun'da Kurum organlarının görevleri de açık bir biçimde yer almıştır. Buna göre Genel Kurul;[219]

a) Devletin ekonomik ve sosyal politikalarına uyumlu ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına yardımcı olmak, uygulanan politikalardaki dönem içindeki gelişmeleri değerlendirmek,

b) İstihdamın korunmasına, geliştirilmesine, yaygınlaştırılmasına ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak ve önerilerde bulunmak,

c) Kurumun dönem faaliyet raporunu görüşmek, Kurumun hizmetlerini iyileştirici önerilerde bulunmak,

görevlerini yerine getirmekle yükümlüdür.

Yönetim Kurulunun görev ve yetkileri; [220]

a) Genel Müdürlükçe hazırlanan Kurumun bütçe teklifi ile bütçenin bölümleri arasında ödenek aktarılması ve ek ödenek alınması önerilerini değerlendirerek Bakanlığa sunmak, bütçe bölümlerinin maddeleri arasında ödenek aktarmalarını yapmak, bilançoyu ve faaliyet raporunu inceleyip onaylamak,

b) Kurumca hazırlanan kanun, kanun hükmünde kararname, tüzük ve yönetmelik taslaklarını inceleyerek Bakanlığa sunmak,

c) Kurumun faaliyet alanına ilişkin dönem faaliyet raporlarını Genel Kurulun bilgisine sunmak,

[219] Türkiye İş Kurumu Kanunu
[220] Türkiye İş Kurumu Kanunu

d) İl istihdam kurullarının raporlarını inceleyip değerlendirmek ve Genel Müdürlüğe önerilerde bulunmak,

e) Özel istihdam bürolarının faaliyetlerine izin vermek, faaliyetlerinin izlenmesine ilişkin raporları değerlendirmek, iznin yenilenmesi ile verilen izinlerin iptali konularında karar vermek,

f) Kurumun yurt içinde ve uluslararası düzeyde kurum ve kuruluşlara vereceği eğitim ve danışmanlık hizmetleri bedelleri ile işverenlere verilen Kurum hizmetlerinin hangilerinden ne kadar masraf karşılığı alınacağına karar vermek,

g) Kurumun merkez ve taşra teşkilatı birimlerinin kurulması ve gerekli görülen değişikliklerin yapılması hususlarında ilgili makamlara önerilerde bulunmak; Genel Müdürün önerisi üzerine, özel kanunlarda yer alan hükümler saklı kalmak kaydıyla Kurumun 1-4 dereceli kadrolarına atamalar yapmak ve Kurum adına imza yetkisi verilecek personeli belirlemek,

h) Kurum personelinin eğitimi amacıyla düzenlenen yıllık eğitim programlarını onaylamak,

i) Kurum adına her türlü hizmet satın alınması, taşınır ve taşınmaz mal edinilmesi, bunların idaresi, inşaat yaptırılması, satılması, takası ve trampası veya Kuruma ait binaların hizmet binası, eğitim tesisi, kreş ve benzeri hizmetlere tahsisi hakkındaki önerileri inceleyip karara bağlamak,

j) Kurum taşınmaz mallarının, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlara rayiç veya emsal değer üzerinden kiraya verilmesi, bakanlıklar ile bağlı ve ilgili kuruluşlar arasında karşılıklı olarak taşınmazlara ihtiyaç duyulması halinde, rayiç bedellerin eşit olması veya aradaki bedel farkının %10'u geçmemesi durumunda, bedelsiz olarak karşılıklı kullanım hakkı verilmesi ile ilgili önerileri inceleyip karara bağlamak,

k) Her yıl Maliye Bakanlığınca belirlenen yeniden değerleme oranında miktarı artırılmak üzere bedeli yüz milyar liradan fazla olan sözleşmeler ve yapılacak işler hakkında karar vermek,

l) Kovuşturulmasında Kurum için yarar görülmeyen dava ve icra kovuşturmalarının açılmaması, henüz dava ve icra kovuşturması haline gelmemiş olan uyuşmazlıkların uzlaşma yoluyla çözümlenmesi ve bunlara ait paraların terkini önerilerini, Kurum için yarar görülmeyen hallerde dava ve icra kovuşturmalarından vazgeçilmesi, kanun yollarına başvurulmaması, bunlara ait para ve malların terkini,

Kurum leh ve aleyhine açılmış dava ve icra kovuşturmalarının uzlaşma yoluyla çözümü hakkındaki önerileri karara bağlamak,

m) Fon kaynaklarını piyasa şartlarında değerlendirmek,

n) Fon gelir ve giderlerinin üçer aylık dönemler itibariyle denetlettirilmesini ve denetim raporlarının kamuoyuna açıklanmasını sağlamak,

o) Fona ilişkin aktüeryal projeksiyonları yaptırmak,

p) Günlük fon hareketlerinin izlenmesini, kayıtlarının tutulmasını ve genel kabul görmüş muhasebe standartlarına uygun olarak muhasebeleştirilmesini sağlamak,

r) Genel Müdür ve Yönetim Kurulu üyelerinin başkaca önerilerini inceleyip karara bağlamak ve bu Kanunla verilen benzeri görevleri yapmak,

şeklinde belirlenmiştir.

Genel Müdürlüğün ana hizmet birimlerinin görev dağılımı ise kanunda şu şekilde düzenlenmiştir; [221]

İşgücü Piyasası Bilgi Hizmetleri Dairesi Başkanlığı; işgücü piyasası verilerini yerel ve ulusal bazda derlemek, analiz etmek, yorumlamak ve yayınlamak, işgücü piyasası bilgi sistemini oluşturmak, İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu çalışmalarını koordine etmek, Kurum hizmetlerinin bilişim teknolojileri desteğinde verilmesini sağlamak, Kurumun bilgisayar donanım, yazılım ve iletişim altyapısının sürekli çalışabilirliğini sağlamak ve geliştirmek, Kurumun araştırma ve planlama çalışmaları ile basın ve halkla ilişkilerini yürütmek,

İşgücü Uyum Dairesi Başkanlığı; iş ve meslek analizleri yapmak, yaptırmak, meslekleri tanımlamak ve sınıflandırarak yayınlamak, meslek ya da alan seçme aşamasında olan öğrencilere mesleki rehberlik hizmetleri sunmak, yetişkinlere iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri vermek, verdirmek, ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak, yaşam boyu eğitim anlayışı içerisinde meslek edindirme, meslek geliştirme ve meslek değiştirme kursları düzenlemek, istihdamında güçlük çekilen grupların istihdamını kolaylaştırıcı mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek, verdirmek, işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde ve yerlerde toplum yararına çalışma

[221] Türkiye İş Kurumu Kanunu

programları düzenlemek, istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri vermek ve aktif işgücü piyasası politikaları çerçevesinde benzeri işgücü uyum programlarını uygulamak,

İstihdam Dairesi Başkanlığı; ulusal istihdam politikalarının oluşturulmasına yardımcı olmak amacıyla çalışmalar yapmak, işçi isteme ve iş aramanın düzene bağlanması yolunda gerekli çalışmaları yapmak, istihdamında güçlük çekilen uzun süreli işsizler, kadınlar, gençler, özürlüler, eski hükümlüler ve benzeri grupların istihdamlarına yardımcı olmak, işgücünün yurt içinde ve yurt dışında uygun oldukları işlere yerleştirilmelerine ve çeşitli işler için elverişli işçiler bulunmasına ve yurt dışı hizmet akitlerinin yapılmasına aracılık etmek, tarım aracıları ile özel istihdam bürolarına ilişkin Kuruma verilen görevleri yerine getirmek,

İşsizlik Sigortası Dairesi Başkanlığı; 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu hükümleri çerçevesinde, işsizlik sigortası işlemlerini yapmak, İşsizlik Sigortası Fonunun, Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde değerlendirilmesine ilişkin işlemleri yapmak, 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun hükümlerine göre iş kaybı tazminatına ilişkin işlemleri yapmak,

Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı ise; Kurumun görev alanına giren konularda, Avrupa Birliği ve uluslararası kuruluşlarla gerekli çalışmaları yürütmek, bu kuruluşlarla işbirliği içinde gerçekleştirilecek projeleri hazırlamak, çalışma hayatı, istihdam, işsizlik, aktif ve pasif işgücü programları, işgücünün yapısı ile mesleki niteliğinin geliştirilmesi gibi Kurumu ilgilendiren konularda dış ülkelerdeki gelişmeleri takip etmek, yabancı ülkelerle yapılan ikili işgücü anlaşmaları ve sosyal güvenlik sözleşmeleri ile uluslararası protokol ve sözleşmelerin hazırlanması veya tadili konusunda ilgili birimlere destek vermek.

Genel Müdürlüğün danışma ve denetim birimlerinin görevleri;

Teftiş Kurulu Başkanlığı; Kurum birimlerinin her türlü iş ve işlemleri ile ilgili olarak teftiş, inceleme, soruşturma işlerini yürütmek, kamu ve özel işyerlerinde Kurum çalışmaları ile ilgili inceleme yapmak, kayıt, evrak ve işlemleri teftiş etmek, Kurumun hizmet ve faaliyetlerinin iyileştirilmesine yönelik önerilerde bulunmak,

Hukuk Müşavirliği; Genel Müdürlük birimleri ve taşra teşkilatınca sorulan hukuki konular ile Kurum görüşü istenen veya Kurumca hazırlanan kanun, tüzük ve yönetmelik taslakları hakkında görüş bildirmek, Kurum leh ve aleyhindeki dava ve icra takiplerini merkezden veya mahallinden takip etmek, adli merciler ile resmi daireler ve kuruluşlar nezdinde Kurumu temsil etmek, ihtilafları önleyici ve Kurumun menfaatlerini koruyucu tedbirleri zamanında almak.

Yardımcı hizmet birimlerinin görevleri ise;

Personel ve Eğitim Dairesi Başkanlığı; Kurumun personel politikasıyla ilgili çalışmalarını yapmak, personelin atama, özlük, emeklilik ve benzeri işlerini yürütmek, personel eğitimlerini planlamak ve uygulamak, Kurumun organizasyon ve toplam kalite yönetimi çalışmalarını yürütmek,

İdari ve Mali İşler Dairesi Başkanlığı; Kurumun hizmet ve faaliyetlerinin yerine getirilmesini sağlayacak bütçeyi hazırlayarak yetkili organlara sunmak ve uygulanmasını takip etmek, Genel Müdürlük hesaplarının kayıtlarını tutmak, takip etmek ve değerlendirmek, Kurumun borç ve alacaklarını takip etmek, sonuçlandırmak, taşra birimlerinin muhasebe uygulamalarını izlemek ve yönlendirmek, yıl sonunda bilançoyu çıkarmak ve yetkili organlara sunmak, merkez ve taşra teşkilatı için gerekli olan taşınır ve taşınmaz mal ve malzemenin temini, bakımı, onarımı ile vergi, sigorta, kiralama, satın alma, kamulaştırma işlemlerini yapmak, yaptırmak, kreş ve eğitim tesisinin işletilmesi, Kurumun her türlü evrak, arşiv, basım ve haberleşme işlemleri ile sağlık ve sosyal hizmetlerini yürütmek,

Savunma Uzmanlığı; Kurumun seferberlik ve savaş hazırlıkları ile topyekün savunma sivil hizmetlerine yönelik planlama faaliyetlerini ilgili mevzuat esaslarına göre yapmak ve uygulanmasını sağlamak, kontrol ve koordine etmek,

şeklinde belirlenmiştir.

5.2 İŞKUR TARAFINDAN SUNULAN HİZMETLER

Bu başlık altında kurum hizmetleri, 2007 yılı faaliyet raporundaki bilgiler dikkate alınarak açıklanmaya çalışılmıştır. İŞKUR’un 4904 sayılı Kurum Kanunu ile

ikincil mevzuattan kaynaklanan görev yetkileri, fonksiyon bazında şu şekilde sınıflandırılabilir.[222]

5.2.1 İşgücü Piyasası Enformasyon Hizmetleri

İşgücü piyasasında meydana gelen sosyo-ekonomik değişme ve gelişmelerin istihdam üzerindeki etkilerinin ortaya çıkarılması, istihdam ve eğitim politikalarının oluşmasına katkı sağlanabilmesi, alınması gerekli önlemler konusunda karar alıcılara yardımcı olunabilmesi ve Kurum hizmetlerinin etkin ve bir plan dahilinde sunulabilmesi amacıyla, işgücü piyasası verilerinin derlenmesi, analiz edilmesi ve kullanıcıların hizmetine sunulmasına ilişkin çalışmalar yapılmaktadır.

Bu kapsamdaki faaliyetler olarak;

Kurumun faaliyet alanına ilişkin çeşitli verilerin aylık ve yıllık olarak yayınlanması,

50 ve yukarı sayıda işçi çalıştıran özel iş yerleri ile 1 ve yukarı sayıda işçi çalıştıran kamu iş yerlerinde meydana gelen değişimleri tespit etmek amacıyla hazırlanan Aylık Plasman Kontrol Formu ülke genelinde raporlaştırılması,

Yeni Açılan-Kapanan, İstihdamını Artıran-Azaltan İş yerleri Raporu hazırlanması,

İşgücü piyasasına ilişkin yerel, bölgesel düzeyde bilgiler almak amacıyla illerin nüfus yapısı, istihdam ve işgücü durumuna ilişkin bilgileri içeren "İstihdam Durum Raporu" hazırlanması,

Ülke genelinde işgücü talebine yönelik araştırmaların yapılması ve sonuçların raporlaştırılması,

İşgücü piyasası verileri ve çalışma hayatına ilişkin istatistikleri değerlendirmek, işgücü piyasasına ait ortak bir veri tabanı oluşturmak ve üretilen verilerde standardizasyonu sağlamak amacıyla, kamu ve sosyal tarafların katılımı ile Kurumumuz bünyesinde oluşturulan İşgücü Piyasası Bilgi Danışma Kurulu çalışmaları,

---

[222] Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, **2007 Yılı Faaliyet Raporu,** s.16-33

sayılabilir.

5.2.2 Aktif İşgücü Programları

İşgücünün istihdam edilebilirliğini artırmak amacıyla, iş ve meslek analizleri yapılması, mesleklerin tanımlanması ve sınıflandırılması, meslek ya da alan seçme aşamasında olan öğrencilere mesleki rehberlik hizmetlerinin sunulması, yetişkinlere iş ve meslek danışmanlığı hizmetlerinin verilmesi, ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak, meslek edindirme, meslek geliştirme ve meslek değiştirme kurslarının düzenlenmesi, istihdamında güçlük çekilen grupların istihdamını kolaylaştırıcı mesleki eğitim ve mesleki rehabilitasyon hizmetlerinin verilmesi, işsizliğin yoğun olduğu dönemlerde ve yerlerde toplum yararına çalışma programlarının düzenlenmesi ve istihdamdaki işgücüne eğitim seminerleri verilmesine yönelik çalışmalardır. Aktif işgücü programları dört başlık altında incelenebilir.

5.2.2.1 Meslek Araştırma Geliştirme Çalışmaları

Meslek araştırma geliştirme çalışmaları kapsamında teknolojide meydana gelen gelişmelere paralel olarak işgücü piyasasında ortaya çıkan yeni meslekleri tespit etmek ve varolan mesleklerin görev tanımlarında oluşan değişiklikleri belirleyip Türk Meslekler Sözlüğüne aktarmak amacıyla kamu ve özel kesime ait iş yerlerinde iş analizleri yapılmaktadır.

5.2.2.2 İş ve Meslek Danışmanlığı Çalışmaları

Kişilerin özellikleri ile mesleklerin ve işin gerektirdiği nitelik ve şartlar karşılaştırılarak, bireyin istek ve durumuna uygun iş ve mesleğin seçilmesi, seçilen meslekle ilgili eğitim olanaklarından yararlanılması, işe yerleştirilmesi, işe uyumunun sağlanması ile ilgili sorunların çözümüne sistemli olarak yardım edilmesine yönelik hizmetler yürütülmektedir.

Bu kapsamdaki faaliyetler olarak;

Meslek Bilgi Merkezlerinde kişilerin meslekler ve eğitim yerleri hakkında bilgi edinmelerine, meslek bilgi kaynakları ve bu kaynaklardan nasıl ve ne şekilde yararlanılacağı konularında yardımcı olunması,

İş ve Meslek Danışmanlığı Servisinde, meslek seçme aşamasında olan, meslek edinme veya iş seçmekte güçlükleri olan, mesleki becerilerini geliştirmek isteyen, mesleğini veya işini değiştirmek isteyen ve iş bulmakta güçlükleri olan bireylere yardımcı olunması,

Meslek Danışma Komisyonunun (MEDAK)'ın katkılarıyla, meslekler ve eğitim-öğretim kurumları hakkında bilgilenmek amacıyla, Kuruma başvuran yetişkinlere ve öğrencilere gerekli hizmetin sunulmasını sağlamak üzere, meslek bilgi dosyalarının hazırlanması ve güncellenmesi,

Çeşitli seminer, çalıştay ve konfenas ve diğer çalışmalarla iş ve meslek danışmanlığı kapsamında ilgili kişilere eğitimler verilmesi,

sayılabilir.

5.2.2.3 İşgücü Yetiştirme Kursları

İşgücü yetiştirme kursları ile, işsizlikten en fazla etkilenen ve bu nedenle işgücü piyasasında dezavantajlı gruplar olarak görülen gençlerin, kadınların, özürlülerin, eski hükümlülerin, uzun süreli işsizlerin ve işsizlik sigortası kapsamındaki işsizlerin iş piyasasında ihtiyaç duyulan mesleklerde yetiştirilmesi yoluyla istihdam edilebilirlikleri artırılmaya çalışılmaktadır.

5.2.2.4 İşletmelerde Eğitim

İşletmelerde eğitim seminerleri ile, işgücünün işletme ve verimlilik kültürü ile kalite ve iş güvenliği bilinci artırılarak, yüksek performansa ulaşmasına katkı sağlanmaktadır. Ayrıca, ilk ve orta kademe yöneticilerinin, yöneticilik ve eğiticilik niteliklerinin geliştirilmesine yönelik eğitimler de verilmektedir.

5.2.3 İstihdam Hizmetleri

İstihdamın korunmasına, geliştirilmesine ve işsizliğin önlenmesi faaliyetlerine yardımcı olmak amacıyla, ulusal ve yerel istihdam politikası belirleme çalışmalarına, insangücü planlamasına yönelik çalışmalara, işe yerleştirme çalışmalarına ve özel istihdam bürolarına ilişkin çalışmalar istihdam hizmetlerini oluşturmaktadır. İstihdam hizmetleri altı gruba ayrılarak incelenebilir.

5.2.3.1 Ulusal İstihdam Politikası Belirleme Çalışmaları

Ulusal istihdam politikasının oluşturulmasına yardımcı olmak, istihdamın korunması, geliştirilmesi ve yaygınlaştırılması ile işsizliğin önlenmesi tedbirlerini belirlemek ve önerilerde bulunmakla görevli Genel Kurul, dördüncü toplantısını 28 Kasım 2007 tarihinde, Ankara'da gerçekleştirmiştir.

5.2.3.2 Yerel İstihdam Politikası Belirleme Çalışmaları

İlin işgücü, istihdam ve mesleki eğitim ihtiyacını tespit etmek, mesleki eğitim ve istihdam konularında etkinlik ve verimliliği artırmak amacıyla yerel düzeyde politikalar geliştirerek ilgili kurum ve kuruluşlara görüş ve önerilerde bulunmakla görevli olan ve ilde bulunan kamu temsilcileri ile sosyal tarafların katılımı ile oluşturulan İl İstihdam ve Mesleki Eğitim Kurulları çalışmalarından oluşmaktadır.

5.2.3.3 İnsangücü Planlamasına Yönelik Çalışmalar

Kurum tarafından ülkemizde eğitim-istihdam ilişkisinin kurulabilmesi ve eğitim sisteminin işgücü piyasası ihtiyaçları doğrultusunda planlanabilmesi çerçevesinde araştırmalar yapmak, Avrupa İstihdam Stratejisi ve Ön Ulusal kalkınma Planı ile uyumlu sürdürülebilir bir İnsan Kaynakları Geliştirme (İKG) Stratejisinin hazırlanması kapsamında yapılan çalışmalar ve çalışma hayatına ilişkin bilgilerin verildiği istihdam fuarları insangücü planlamasına yönelik çalışmalar bu kapsamda sayılabilir.

5.2.3.4 Yurtiçi İşe Yerleştirme Çalışmaları

Yurtiçi işe yerleştirme hizmetleri kapsamında kurumca kayıtlı olan işsizlerle onlara uygun olan açık işler eşleştirilip işverene gönderme yapılmaktadır. Gönderme işleminden sonra kişinin istihdam edilmesiyle işe yerleştirme işlemi gerçekleşmektedir.

5.2.3.5 Yurtdışı İşe Yerleştirme Çalışmaları

Yurtdışında iş yerleri bulunan ya da iş alan Türk firmalarının bu ülkelere götürdükleri Türk işçileri ve kendi imkanlarıyla iş bulanların işlemleri, Türkiye İş Kurumu tarafından gerçekleştirilmekte ve yurtdışına çıkan bütün işçiler Kurum tarafından kayıt altına alınmaktadır.

5.2.3.6 Özel İstihdam Bürolarına İlişkin Çalışmalar

Özel istihdam bürosu açmak isteyenler, Kurum il müdürlüklerine başvurarak gerekli bilgi ve belgeleri ibraz etmekte, yapılan değerlendirmeler sonucunda başvuru koşullarına uygun bulunanlara İŞKUR Yönetim Kurulunca izin verilmektedir. Kurum tarafından izin verilen özel istihdam büroları, kamu kurum ve kuruluşları hariç, yurt içinde ve dışında iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetinde bulunabilmektedirler. Yurtdışında bulunan işler için, iş sözleşmesinin Kuruma onaylatılması zorunludur. Bürolar başvuru, açık iş ve işe yerleştirmelere ilişkin istatistiki bilgileri üçer aylık dönemler halinde Kurumumuza göndermekle yükümlüdürler. Bürolar iş ve işçi bulma aracılık faaliyetlerinin yanı sıra, işgücünün istihdam edilebilirliğini ve verimliliğini arttırıcı faaliyetler ile insan kaynakları yönetimi alanında danışmanlık faaliyetinde de bulunabilmektedirler.

5.2.4 Pasif İşgücü Programları

Pasif işgücü programları kapsamında, İşsizlik Sigortası, Ücret Garanti Fonu, Kısa Çalışma Ödeneği, İş Kaybı Tazminatı hizmetleri verilmektedir.

5.2.4.1 İşsizlik Sigortası

Ülkemizde işsizlik sigortası, 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile çalışma hayatındaki yerini almıştır. İşsizlik sigortası zorunlu bir sigorta kolu olup, 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 2. maddesinde belirtilen sigortalılar ile aynı Kanunun geçici 20. maddesinde açıklanan sandıklara tabi sigortalıları ve mütekabiliyet esasına dayalı olarak yapılan anlaşmalara göre çalışan yabancı işçileri kapsamaktadır. İşsizlik sigortası prim kesintileri 1 Haziran 2000 tarihinde başlamıştır. İşsizlik sigortası primlerinin toplanmasından Sosyal Güvenlik Kurumu, diğer her türlü hizmet ve işlemlerin yapılmasından İŞKUR görevli, yetkili ve sorumlu kılınmıştır.

5.2.4.1.1 İşsizlik Sigortası Fonunun Yönetimi

4447 sayılı Kanun gereği, İşsizlik Sigortasına ilişkin görev ve hizmetler için mali kaynak sağlamak ve kaynakları piyasa şartlarında değerlendirmek amacıyla İşsizlik Sigortası Fonu kurulmuştur. Fon, sosyal tarafların da yer aldığı altı kişiden oluşan Yönetim Kurulu tarafından işletilip yönetilmektedir. Fon kaynakları, serbest piyasa

koşullarında yatırım araçlarının riskleri, vadeleri ve fon nakit akış durumu dikkate alınarak profesyonel bir şekilde yönetilmektedir.

5.2.4.2 Ücret Garanti Fonu

4857 sayılı İş Kanununun 33. maddesi gereği, konkordato ilanı, işveren için aciz vesikası alınması veya iflas nedenleri ile işverenin ödeme güçlüğüne düştüğü hallerde, işçilerin iş ilişkisinden kaynaklanan son üç aylık ödenmeyen ücret alacaklarını karşılamak amacıyla, İşsizlik Sigortası Fonu kapsamında Ücret Garanti Fonu oluşturulmuştur. 26.05.2008 tarih ve 26887 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile söz konusu düzenleme 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa eklenmiştir.

5763 sayılı Kanuna göre, Ücret Garanti Fonu kapsamında yapılacak ödemelerde işçinin, işverenin ödeme güçlüğüne düşmesinden önceki son bir yıl içinde aynı işyerinde çalışmış olması koşulu esas alınarak temel ücret üzerinden ödeme yapılır. Bu ödemeler 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununun 78 inci maddesi uyarınca belirlenen kazanç üst sınırını aşamaz.

5.2.4.3 Kısa Çalışma Ödeneği

4857 sayılı İş Kanununun 65. maddesi gereği genel ekonomik kriz veya zorlayıcı sebeplerle iş yerindeki haftalık çalışma sürelerini geçici olarak önemli ölçüde azaltan veya iş yerinde faaliyeti tamamen veya kısmen geçici olarak durduran işverenlerin işçilerine, çalıştırılmadıkları en fazla üç aylık süre için işsizlik sigortasından kısa çalışma ödeneği ödenmektedir. Günlük kısa çalışma ödeneğinin miktarı, işsizlik ödeneğinin miktarı kadardır. 26.05.2008 tarih ve 26887 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile söz konusu düzenleme 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanununa eklenmiştir.

5.2.4.4 İş Kaybı Tazminatı ve Diğer Hizmetler

Özelleştirme uygulamalarına ilişkin 4046 sayılı Kanun gereğince; özelleştirme kapsamına alınan kuruluşlarda (iştirakler hariç) bir hizmet akdine dayalı olarak ücret karşılığı çalışırken, bu kuruluşların özelleştirmeye hazırlanması, özelleştirilmesi,

küçültülmesi veya faaliyetlerinin kısmen veya tamamen durdurulması, süreli veya süresiz kapatılması veya tasfiye edilmeleri nedeniyle, hizmet akitleri, tabi oldukları iş kanunları ve toplu iş sözleşmeleri gereğince tazminata hak kazanacak şekilde sona erenlere; kanunlardan ve yürürlükteki toplu iş sözleşmelerinden doğan tazminatları dışında; iş kaybı tazminatı ödenmesi, yeni bir iş bulma, meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verilmesi ve sosyal güvenlik kuruluşları kesintilerinin hak sahipleri adına ilgili kurumlara yatırılması işlemlerinin yürütülmesinden İŞKUR, görevli, yetkili ve sorumlu kılınmıştır.

5.3 İŞKUR'UN BÖLGESEL POLİTİKALARA OLAN KATKISI VE KURUM HİZMETLERİNİN ÇEŞİTLENDİRİLMESİ

1999 yılında Türkiye'nin AB'ye aday ülke olması ile bir çok alanda bazı kurumsal ve yasal düzenlemeler gerçekleştirerek AB politikalarına uyum sağlamaya çalışılmaktadır. Bölgesel politika da bu alanlardan biridir. Önceki bölümlerde incelediğimiz üzere Türkiye 2001 yılından itibaren kurumsal ve yasal bazı düzenlemelerle AB'nin bölgesel politikasına uyum sağlamaya çalışmaktadır. Hatırlanacağı üzere bu uyum sürecinde Türkiye'nin yararlandığı Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) beş bileşenden oluşmaktaydı. Bunlar; geçiş dönemi desteği ve kurumsal yapılanma, sınır ötesi işbirliği, bölgesel gelişme, insan kaynakları ve kırsal kalkınmaydı. Aslında bu bileşenlerden bölgesel gelişmeyi ayrı tutmak ve diğer bileşenler altında uygulanan politikaların bölgesel gelişmeye olan katkısını yadsımak pek mümkün gözükmemektedir. Zira AB bölgesel politikalarına uyum noktasında çeşitli kurumsal düzenlemeler yapılmakta, sınır ötesi işbirliği ile bölgesel programlar uygulanmakta, kırsal kalkınma zaten bölgesel politikaların içinde yer almaktadır. İnsan kaynakları bileşenine gelince geri kalmış bir bölgenin gelişmesinde beşeri sermayenin ne kadar önemli bir faktör olduğu inkar edilemez. İnsan kaynakları bileşeni altında; istihdamın artırılması, sosyal dışlanmayla mücadele, eğitim ve mesleki eğitim yoluyla istihdamın artırılması ile ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde kamu idarelerinin ve hizmetlerinin, kapasite ve etkinliklerinin artırılması gibi faaliyetler desteklenmektedir.

İstihdam politikaları geliştirme ve uygulanmasında yardımcı olma kapsamında faaliyetlerini sürdüren İŞKUR, IPA çerçevesinde birçok programı hayata geçirmiştir. Bunların en önemlilerinden birisi 2003 yılında başlatılan ve 2006 yılı ortasında sonlandırılan 40 Milyon Avro Avrupa Komisyonu katkılı 50 Milyon Avro bütçeli Aktif

İşgücü Programları Projesidir. Proje ile Avrupa İstihdam Stratejisi'ne uygun, etkin istihdam tedbirleri ile hizmetlerin planlanması, geliştirilmesi ve uygulanması konusunda İŞKUR'a teknik yardım sağlayarak kurumsal kapasitesini güçlendirmek ve Türkiye'nin sürdürülebilir "İnsan Kaynakları Gelişimi Stratejisi" çalışmalarına yardımcı olup, ekonomik ve sosyal gelişimine katkıda bulunmak amaçlanmıştır. Projeyle birlikte, İŞKUR'un kurumsal kapasitesini geliştirmesine destek verilerek, Avrupa İstihdam Stratejisi ile bağlantılı etkin işgücü politikaları geliştirilip uygulanmaya çalışılmıştır. Bunun sonucunda da İŞKUR'un İnsan Kaynakları Gelişimi alanında ülke içerisinde hak ettiği lider konumuna kavuşması sağlanmaya çalışılmıştır. Proje politika oluşturulması, kurumsal gelişim, hibe planı ve personel gelişimi ve eğitim olmak üzere dört bileşenden oluşmuştur. Toplam 245 projenin uygulandığı Program'da 50 Bine yakın kişi aktif işgücü politikalarından yararlanmıştır. Proje kapsamında İlerleme ve Sonuç Raporları, İnsan Kaynakları Geliştirme Strateji Taslak Belgesi, Uygulama El Kitabı, Stratejik İş Planı, Ulusal Eylem Taslak Raporu, 25 İli İçeren İş Piyasası İhtiyaç Analizleri gibi çıktılar alınmıştır. 8 pilot ilde (Ankara, İstanbul-Bayrampaşa, Konya, Bursa, Manisa, Şanlıurfa, Ordu ve Malatya) Model İstihdam Ofisleri oluşturulmuştur. Ayrıca Kurum personeline yönelik eğitim faaliyetleri ile seminer, çalıştay ve çalışma gezileri düzenlenmiştir. 16 Kurum ofisi yeniden inşa edilmiş, 4 ofis ise restore edilmiştir. Projede ''Yeni Fırsatlar'' Hibe Planı Bileşeni; Avrupa İstihdam Stratejisine uygun aktif istihdam önlemlerinin uygulanması kapsamında, sivil toplum kuruluşları ve ilgili sosyal taraflarca geliştirilecek projelere 32 milyon Avro hibe yapılmasını öngörmüştür.

Aktif İşgücü Programları Projesi (AİPP)'nin geliştirilmiş bir devamı niteliğinde olan ve yine bölgesel gelişme anlamında dolaylı etkileri bulunan diğer bir proje ise, Aktif İstihdam Tedbirleri ve Yerel Düzeyde İŞKUR'a Destek Projesi'dir. Bu projenin önceki projeden farkı Türkiye içerisinde 28 farklı ilde yalnızca kadınlara ve gençlere yönelmiş olmasıdır. Toplam proje bütçesinden hibe planı bileşeni için ayrılan 16 Milyon Avro'nun 4 Milyon Avro'su T.C. Hükümeti katkısı, 12 Milyon Avro'su da Avrupa Komisyonu katkısıdır. Projede yer alan iller 4 bölge olarak değerlendirilmiştir. Hibe kapsamındaki fonun; 4 bölge içinde toplanan illere dağıtımı için tahsis edilen asgari fon tutarları Tablo 6'da gösterilmiştir. Kalan 8.000.000 Avro bölgesel tahsisattan karşılanmak üzere seçilemeyen ama en yüksek puanları alan projeler için tahsis edilecektir.

Tablo 9: Aktif İstihdam Tedbirleri ve Yerel Düzeyde İŞKUR'a Destek Projesi

Bölge	İller	Hibe Miktarı €
I	İstanbul, Kocaeli, Bursa, Tekirdağ, Sakarya	3.000.000
II	İzmir, Manisa, Denizli, Aydın, Antalya, Balıkesir	1.500.000
III	Ankara, Kayseri, Konya, Zonguldak, Çorum, Samsun, Sivas, Trabzon, Eskişehir	2.000.000
IV	Diyarbakır, Gaziantep, Şanlıurfa, Hatay, Mersin, Adana, Kahramanmaraş, Malatya	1.500.000
Toplam		**8.000.000**

Bölgesel istihdam farklılıklarını azaltma noktasında kadınların istihdamının artırılması önemli bir konudur. Bu kapsamda kadınların daha iyi işlere erişimlerinin sağlanması ve işgücü piyasasına girişlerinin önündeki engellerin azaltılması amacıyla, İŞKUR tarafından cazibe merkezleri ve Düzey 2 bölgelerinde uygulanacak olan Kadın İstihdamının Desteklenmesi Operasyonu 2008 yılı itibariyle başlatılmıştır.

Bölgesel politikalara katkı sağlayacak bir diğer proje Avrupa Eğitim Vakfı (AEV)'nin Türkiye İş Kurumu (İŞKUR)'a destek projesi kapsamında yapılmaktadır. "İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi Alanında Kurumsallaşmaya Destek" adı altında organize edilen projenin etkinlik alanı insan kaynaklarının bölgesel gelişimine yönelik bir stratejinin geliştirilerek yaygınlaştırılması olarak belirlenmiştir. İnsan kaynaklarının geliştirilmesi ve istihdamın artırılması amacıyla, 48.5 Avro'su AB, 21.5 Avro'su Hükümet Katkısı olmak üzere toplam 70 milyon Avro ödenek ayrılmıştır.2004 yılında AB mali yardımından Ağrı, Malatya, Konya ve Kayseri bölgeleri yararlanmışlardır. Bu kapsamda, pilot il seçilen Konya-Karaman illerinde Temmuz 2004-Nisan 2005 tarihleri arasında uygulamaya konulan söz konusu Proje ile, işgücü piyasasının arz ve talep yapısını belirlemeye yönelik uygulanacak anket sonuçları doğrultusunda, yerel yetkililer ve sosyal taraflarla birlikte, bölgesel bir insan gücü kaynakları geliştirme stratejisi hazırlanması hedeflenmiştir. Proje kapsamında, işsizler, mesleki eğitim ve öğretim okullarının 2002-2003 yılı mezunları, işverenler ve çalışanlar olmak üzere 4 hedef gruba yönelik bir anket uygulanmıştır. Konya ve Karaman İl Müdürlüğü personelince uygulanan anketin sonuçları değerlendirilmiş ve konuya ilişkin bir Rapor hazırlanmıştır. Raporun belli başlı sonuçlarını aktarmak, yerel ve bölgesel yetkililer ve sosyal taraflarla işbirliği içinde insan kaynakları için bölgesel bir strateji geliştirebilmek ve tarafların bu

konudaki onaylarını alabilmek amacıyla, 7 Nisan 2005 tarihinde, Konya'da geniş katılımlı bir değerlendirme ve kapanış semineri düzenlenmiştir.

Bölgesel politikalara yardımcı ve İŞKUR tarafından yürütülen bir diğer proje ise, "5084 Sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki Kanunu'nun Etkilerinin Değerlendirilmesi Projesi"'dir. Proje Avrupa Birliğinin mali katkısı ile İŞKUR ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Avrupa Birliği Koordinasyon Dairesi Başkanlığı ile ortaklaşa yürütülmüş ve elde edilen sonuçlar Aralık 2007'de yayınlanmıştır. Proje kapsamında teşvik kanunun geçerli olduğu illerde 386 teşvik alan ve 256 teşvik almayan ve teşvik dışı bölgelerde kurulu 164 olmak üzere toplam 806 firma ve 159 il yöneticisi ve paydaş ile görüşülmüş, 4078 çalışan ile anket yapılmıştır.

Kurulduğu 2003 yılından bu yana bir çok projeye imza atan İŞKUR'un bölgesel farklılıkları azaltmada eleman temini, eğitim ve çeşitli araştırmalarda önemli katkıları olmuştur. Ancak İŞKUR'un yerel ve bölgesel düzeyde eksiklikleri bulunmaktadır. Türkiye'de istihdam politikalarının halen sosyal politikalar içerisinde değerlendirilmesi ve ayrıştırılmış bir ulusal istihdam politikasının olmayışı İŞKUR'un olması gereken yerine gelemeyişinin en büyük nedenidir. İŞKUR'un hizmetlerinin yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi her geçen gün daha da önem kazanmaktadır. Bu çerçevede son dönemlerde bazı düzenlemeler yapılmıştır.

5763 Sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile mevcut durumda sadece sigortalı işsizlerin yararlandığı işsizlik sigortası fonu kapsamındaki iş bulma, danışmanlık hizmetleri, mesleki eğitim, işgücü uyum ve toplum yararına çalışma hizmetlerinden İŞKUR'a kayıtlı tüm işsizlerin yararlanması sağlanmıştır. Söz konusu faaliyetlerin ve işgücü piyasası araştırma ve planlama çalışmalarının finansmanında İŞKUR'un, İşsizlik Sigortası Fonuna aktarılan devlet payının yüzde 30'unun kullanılabilmesine imkan sağlanmış ve böylelikle aktif işgücü programlarına daha fazla kaynak aktarılmıştır. Yine İşsizlik Sigortası Fonundan kaynak aktarılan GAP Eylem Planı kapsamında 2008-2012 döneminde İŞKUR'a söz konusu dönemde 139,3 milyon TL ayrılmıştır. GAP illerine tahsis edilen bu önemli kaynağın bölge istihdamında önemli bir artış yaratması beklenmektedir.

Diğer yandan 5763 sayılı kanun ile illerde istihdam ve eğitim politikalarının belirlenmesine yardımcı olan İl İstihdam Kurulları ve İl Mesleki Eğitim Kurulları

birleştirilerek yeniden yapılandırılmış ve etkinliği artırılmıştır. Kanunla Kurul üyelerinde değişiklik yapılmış, görev ve yetki alanları genişletilmiş, Kurul kararları yerel düzeydeki tüm ilgili kurum ve kuruluşlar için bağlayıcı hale getirilmiş ve Kurulun toplanma süresi kısaltılmıştır. Bu sayede İŞKUR hizmetlerinin yerel düzeyde sunumu ve verimliliği artacak ve merkezde alınan kararların Kurul vasıtasıyla daha etkin uygulanması sağlanacaktır.

Yapılan düzenlemeler olumlu adımlar olmasına rağmen yaklaşık olarak 2,5 milyon işsizin bulunduğu ülkemizde İŞKUR'a kayıtlı işsiz sayısı Ekim 2008 itibariyle 838 bin 933'dür. İŞKUR'un sunduğu hizmetlerin çoğunda kendi kayıtlarını dikkate aldığı düşünüldüğünde, işsizlerin büyük çoğunluğuna hizmet veremediğini söyleyebiliriz. Bu nedenle İŞKUR tarafından sunulan eğitim programlarına katılımın arttırılması için yaratıcı yöntemlerin geliştirilmesinde fayda bulunmaktadır.

4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu'nda, işsizlere yönelik meslek geliştirme, edindirme ve yetiştirme eğitimi verileceği belirtilmektedir. Bu gibi eğitim faaliyetlerinin finansmanı genel bütçe ve İşsizlik Sigortası Fonu olmak üzere iki ayrı kaynaktan karşılanabilmektedir. Türkiye İş Kurumu'nun işsizlere yönelik eğitim faaliyetlerine bakıldığında, Türkiye'de 2004-2007 yılları arasında İŞKUR'un işgücü yetiştirme programlarına sadece 60 bin kişi katıldığı görülmektedir. Türkiye gibi işsiz sayısının 2,5 milyon olduğu bir ülkede, İŞKUR'un işgücü yetiştirme programlarının mevcut kapasitesinin arttırılması bir zorunluluktur. Toplam işsizler içerisinde gençlerin payının yüksekliği dikkate alındığında; işgücü yetiştirme eğitimlerinin tasarımında, gençlere yönelik programlara özel önem verilmesi gerekliliği ön plana çıkmaktadır.

Ülkemizde henüz eğitim istihdam ilişkisi tam anlamıyla kurulabilmiş değildir. İşgücünün niteliği bazı noktalarda üretim sürecinin taleplerini karşılayamamaktadır. TEPAV ve Dünya Bankası işbirliğinde hazırlanan "Türkiye'de Yüksek Öğretim ve İşgücü Piyasası" başlıklı çalışmada, Türkiye'deki özel sektörün, işgücünün yabancı dil ve bilgisayar kullanma becerilerini yeterli bulmadığı belirtilmiştir. Bu tespit ışığında İŞKUR'un eğitim programlarında yabancı dil ve bilgisayar kullanma becerisinin geliştirilmesine özel önem verilmesi gerektiğini söylemek mümkündür. Ayrıca artık günümüzde yaşam boyu eğitim anlayışı geçerlidir ve bunu gerçekleştiremeyen ister kişi olsun isterse bir kurum dezavantajlı duruma düşeceği açıktır. Bu nedenle İŞKUR

kişilere olduğu kadar kurumlara da hizmet içi eğitim alanında destek olmalı, kurum bu felsefede öncülük edecek örgütsel yapıya kavuşturulmalıdır.

Son zamanlarda İŞKUR'a kurumsal kapasitesinin artırılması ve hizmetlerinin daha iyi sunulması için ek kaynaklar sağlanmıştır. Bunlar olumlu gelişmelerdir. Ancak tek tek kurumlara destek verilmesi ne kurumun hizmetlerinin yaygınlaştırılmasında ne de ülkenin en büyük sorunlarından olan bölgesel farkları azaltacak politikaların üretilmesi ve uygulamasında yeterli olmayacaktır. Bu nedenle İŞKUR'un sunduğu hizmetlerden bakıldığında, kurum hizmetlerinin daha etkin ve yaygın olarak sunulabilmesi için; diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla, sivil toplum örgütleriyle, üniversitelerle, istihdam hizmeti sunan diğer özel birimlerle, işletmelerle ve mesleki birliklerle ortak olarak hareket edebilmek, Kurumun her organında yer alan sosyal diyalog mekanizmasını daha etkin kullanmak büyük önem arzetmektedir.

SONUÇ

Ülkeler arasındaki sosyo-ekonomik farklılıklar ülkelerin kendi içindeki bölgeler arasında da uzun yıllardır görülmektedir. Geniş anlamda bölgesel dengesizliği ülkenin çeşitli yerlerinde görülen her türlü eşitsizlik olarak tanımlarsak, bugün hemen her ülkede az ya da çok bölgesel dengesizliklerin olduğunu söyleyebiliriz. Bölgesel dengesizlik daha dar anlamda ekonomik ve sosyal fırsat eşitsizliği olarak tanımlanmaktadır. Farklı bölgelerdeki kişilerin iş bulma ve ücret konularında eşit fırsatlara sahip olamaması ekonomik fırsat eşitsizliği olarak tanımlanırken sosyal fırsat eşitsizliği farklı bölgelerdeki kişilerin eğitim ve sağlık hizmetlerinden, kültürel faaliyetlerden aynı derecede yararlanamamaları olarak ifade edilmektedir.

Gerek az gelişmiş ülkelerde gerekse gelişmiş ülkelerde görülen bölgesel dengesizlik, az gelişmiş ülkelerde giderek artan bir etki gösterirken, gelişmiş ülkelerde azalan bir trend izlemektedir. Geri kalmışlık daha çok doğal kaynaklara, devlet politikasına ve sosyal yapıya bağlanmaktadır. Sanayinin gelişmemesi, iş olanaklarının sınırlı olması, kişi başına düşen gelirin diğer bölgelere göre düşük olması, nitelikli işgücünün gelişmiş bölgelere göç etmesine neden olmakta bu da az gelişmiş bölgelerde gelişme potansiyellerini sınırlamaktadır. Göç eden nüfus üretim gücünün kaybına neden olduğu kadar bir talep kaybına da neden olmakta ve fakirlik fakirliğe, zenginlik zenginliğe katkıda bulunmaktadır. Diğer yandan firmaların üretim yerlerini dışsal ekonomilerden yararlanabilmek amacıyla üretim faktörlerinin bol olduğu bölgelerden seçmeleri dengesizliği arttırmaktadır. Bu ise devleti kalkınma politikalarını sosyal adalet kuramları içinde uygulamaya zorlamaktadır.

Planlı dönem öncesinde, devletçilik politikasının izlendiği Cumhuriyetin ilk yıllarında yoğun bir bölgesel kalkınma politikası izlenememiştir. Zira ülkenin tamamına yakın kısmı geri kalmış özellikleri taşımaktadır. Liberal politikaların izlendiği 1950-1960 yıllarında ise ekonomik planlama anlayışı ikinci plana atılmış ancak bölgesel sorunların çözülmesi için çalışmalar yapılmıştır. Her iki dönemde de özel yatırımlar ülkenin batısında yoğunlaşmış ve bu bölgelere yoğun bir göç olmuştur.

Her ülkede farklı farklı bölge tanımlamaları yapılmaktadır. Ülkemizde de bölge tanımlamalarına ilişkin değişik kurumlarca çalışmalar yapılmıştır. Bu yönde günümüzde

de kullanılan bölge ayrımına yönelik ilk çalışma 1941 yılında yapılmış ve bu kapsamda çeşitli özelliklere göre ülkenin yedi bölgeye ayrılmasına karar verilmiştir.

Ülkemizde DPT'nin kurulmasıyla hızlanan bölgesel planlama çalışmaları II. BYKP'nın son yıllarında oluşturulan KÖY Dairesi ile birlikte yavaşlamış ve III. BYKP döneminde tamamen terkedilmiştir. Bölgesel planlamaya ancak 30 yıl sonra VII. BYKP ile tekrar dönülmüştür. Ülkemizde ilk bölgesel planlama çalışmasının yapıldığı 1959 yılından bölgesel planlama anlayışının terk edildiği 1970'lere kadar 6 ve VII. BYKP'dan günümüze kadar 5 olmak üzere toplam 11 bölgesel gelişme projesi hazırlanmıştır.

Türkiye'de 1960'lı yıllardan bu yana bölgelerarası farklılıkları azaltmak amacıyla plan ve programlar hazırlanmaktadır. Türkiye'nin ekonomik kalkınması için uzun vadeli planlar ve yıllık programlar hazırlayan DPT, bu plan ve programların uygulanması ve denetimi aşamalarından da sorumludur. Bölgesel kalkınma projeleri de DPT'nin eşgüdümü altında hazırlanmakta ve çalışmalar projelere ilişkin diğer kurumlarla işbirliği içerisinde sürdürülmektedir. DPT bünyesinde bu amaca yönelik olarak, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

DPT tarafından 1968 yılından bu yana hangi yörelere teşvik verileceğinin tespiti için sosyo-ekonomik gelişmişlik endeks çalışmaları yapılmaktadır. İlki 1970'de yapılan ve belirli dönemlerde yinelenen bu endeks çalışmasının sonuncusu 2003 yılında yapılmıştır. Çalışmada, 81 il için toplam 58 değişken göz önüne alınmıştır. Ayrıca homojen alan çalışması yapılmış ve coğrafi bölgelerin gelişmişlik düzeyleri tespit edilmiştir.

Türkiye 1999 yılında AB'ye aday ülke olarak kabul edilmiş, 2001 yılında ise Türkiye'nin AB'ye uyumu çerçevesinde yol haritası niteliğindeki Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) yürürlüğe girmiştir. Bu kapsamda Türkiye 2001-2007 arasında AB'nin "Türkiye için Katılım Öncesi Mali Yardım" başlığı altında toplanan fonlarından yararlanmıştır. Söz konusu fonlardan yararlanılabilmesi amacıyla Türkiye, Avrupa Komisyonunun 2001 yılında talep ettiği ve diğer aday ülkeler tarafından da hazırlanan Ön Ulusal Kalkınma Planını (ÖUKP) hazırlamıştır. 2004-2006 dönemini kapsayan ÖUKP'de, Türkiye'nin 26 Düzey 2 Bölgesinden sosyo ekonomik gelişmişlik açısından görece az gelişmiş olan 12 Düzey 2 Bölgesi öncelikli olarak belirlenmiş ve Türkiye-AB

Katılım Öncesi Mali Yardımları ile desteklenen bölgesel kalkınma programlarının hazırlık ve uygulamaları, bu öncelikli bölgelerde yürütülmüştür. 2007–2013 döneminde, Avrupa Birliği değişik başlıklar altında aday ve potansiyel aday ülkelere verdiği mali yardımları IPA ile tek bir çerçevede toplamıştır. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı-IPA kapsamında verilen mali yardımların temel amacı, aday ve potansiyel ülkelerin Avrupa Birliği üyeliğine hazırlanmalarında destek sağlamaktır. Türkiye de aday ülke olarak 2007-2013 döneminde IPA çerçeve tüzüğüne tabidir.

AB'nin, mali yardımları aday ülkedeki farklı birimler tarafından eşgüdüm içerisinde yönetilmesi arzusu, bölgesel ve yerel düzeyde bazı idari düzenlemelerin yapılmasını gerekli kılmıştır. Diğer yandan yapılan yardımlar merkezi hükümetin emrine değil hazırlanan projelere verilmekte ve AB projelerin uygulamasında yerel yönetimlerin daha etkin olmasını arzu etmektedir. Bu kapsamda, 24/12/2004 tarihinde Belediye, 23/07/2004 tarihinde Büyükşehir Belediyesi, 04/03/2005 tarihinde İl Özel İdaresi, 11/06/2005 tarihinde Mahalli İdare Birlikleri Kanunu Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bu kanunlarla, yerel yönetimlerin kalkınma konusundaki yetki ve sorumluluklarını artırmak, etkin kaynak dağılımını temin etmek, yerel yönetimlerin sorunlarını yerinde çözmek, yerel sorunların çözümünde o bölgenin insanları ile işbirliği yapmak amaçlanmıştır.

2004 ve 2005 yıllarında yerel yönetimlerde geniş çapta yapılan düzenlemelerin bu idarelerin kaynak ihtiyacını artırması ilerleyen yıllarda bazı değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Bu noktada ülke genelinde yaşanan ekonomik gelişmenin mahalli idarelerin uygulamaları aracılıyla bölgesel ve yerel düzeye de yansımasını sağlamak amacıyla 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun 15/07/2008 tarihinde yayımlanmıştır. Kanun ile Mahalli İdareler Ödeneği uygulamasına son verilmiş bunun yerine illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi de dikkate alınarak mahalli idarelere genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından doğrudan pay ayrılma yöntemine geçilmiştir. Bunun dışında 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu'nda değişiklik yapan 5793 sayılı Kanun ile köylere hizmet götürme birlikleri ve il özel idarelerinin uygulama açısından görev ve yetki alanları genişletilmiş, merkezi kamu kuruluşları ve mahalli idarelerin işbirliği kolaylaştırılmış yerelde yapılacak yatırımların yerinden takip ve koordinasyonunda yeni imkanlar sağlanmıştır. Yapılan düzenlemeler

sayesinde eğer AB Türkiye'yi tam üyeliğe kabul ederse, yerel yönetimler, AB fonlarının kullanımı için gerekli olan yasal çerçeveye sahip olacaklardır. Bu ise hem ülkemizde bölgesel gelişmenin daha sağlıklı olarak gerçekleşmesi hem de AB üyeliğinden sonra yararlanılacak olan mali yardımlardan daha zahmetsiz yararlanılması anlamına gelmektedir.

Türkiye aday ülke olarak AB ile Mali İşbirliği kapsamında bölgesel kalkınma programları yürütmekte ve bu programlar kapsamında belirlenen öncelik alanlarında hibe programı uygulamasıyla projeler desteklenmektedir. Bu çerçevede programların öncelik alanlarında belirlenecek şartlara uygun olarak hazırlanan projelerden yarışma ortamında seçilecek başarılı projeler hibeden faydalanabilmektedir. Söz konusu değerlendirmeler, teklif çağrılarındaki başvuru rehberlerinde belirtilen standart ölçütlere göre yapıldığından, projelerin teklif çağrılarındaki hedeflerle tutarlı, beklenen faydasının yüksek, maliyet etkinliğine sahip ve sürdürülebilir nitelikli olması zorunludur. Bu nedenle hibeden yararlanma imkanına sahip olan kurum ve kuruluşlara büyük görev düşmektedir. Kaliteli projeler üretilemediği takdirde AB'nin Türkiye için hibe ettiği kaynaklar tam anlamıyla kullanılamayacaktır. Ayrıca söz konusu hibelerden yararlanma imkanına sahip bu kurum ve kuruluşların, teklif çağrıları ve bilgilendirme kampanyalarını ciddi biçimde takibi de büyük önem arz etmektedir.

Ülkemizde AB programlarını uygulamak, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile kamu kuruluşları arasında işbirliğini geliştirmek ve bu çerçevede iller arası koordinasyonu sağlamak için, Düzey 2 bölgeleri itibari ile Bölgesel Kalkınma Ajansları kurulması kararlaştırılmış ve ilk olarak 31.05.2006 tarihli 2006/10550 sayılı bakanlar kurulu kararı ile TR62 (Adana, Mersin) ve TR31 (İzmir) IBB-2 bölgelerinde kalkınma ajansları kurulmuştur. Daha sonra 10.11.2008 tarihli 2008/14306 sayılı bakanlar kurulu kararı ile TR10, TR52, TR83, TRA1, TRB2, TRC1, TRC2, TRC3 Düzey 2 Bölgelerinde de kalkınma ajansları kurulmuştur. Dokuzuncu Kalkınma Planı 2009 Yıllık Programı'nda Kalkınma Ajanslarının proje destek kuralları ve mekanizmaları doğrultusunda bölgelerde gerçekleştirdikleri proje destek faaliyetlerinin hem ajanslar hem de merkezde ilgili kuruluşlar tarafından takibini sağlamak üzere ''izleme bilgi sistemi'' tasarlanacağından söz edilmektedir.

Avrupa Birliği, gerek bölgesel gelişmenin sağlanması gerekse insan kaynaklarının geliştirilmesi eksenlerinde üretilecek projelerde istihdama önem vermekte

söz konusu projelerin istihdam odaklı olmasını arzulamaktadır. Bu noktada proje çıktısı olarak istihdamın ne kadar artırılacağı önem kazanmaktadır. Genel anlamda bölgesel plan ve programlarda istihdamın artırılması temel amaçlardan biri olmuştur. İstihdam gerek üretim sürecine katılma gerekse söz konusu bölgedeki talebi oluşturma yönleriyle bölgesel gelişmişlik farklarının hem nedeni hem de sonucu olmaktadır.

İstihdama ilişkin değişkenler bölgesel gelişmişlik göstergesi olarak yapılan sosyo-ekonomik analizlerde önem arzetmektedir. DPT tarafından 2003 yılında yapılan İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması adlı çalışmada da istihdama ilişkin çeşitli değişkenler kullanılmıştır. Bunlar; istihdamın sektörel dağılımı, ücretli çalışanlar ve işverenlerin toplam istihdam içindeki payları ile ücretli çalışan kadınların toplam istihdam içindeki payıdır. Söz konusu çalışmada, en gelişmiş iller grubundan en az gelişmiş iller grubuna doğru gidildiğinde tarım sektöründe istihdam edilenlerin oranının arttığı görülmektedir. Sanayi ve hizmetler sektöründe ise tam tersi bir durum söz konusudur. En gelişmiş il grubunda tarımda istihdam edilenlerin oranı %18 iken en az gelişmiş il grubunda %69'dur. Araştırmada kullanılan istihdam değişkenlerinden ücretli çalışanların ve işverenlerin toplam istihdam içindeki payının artması; iş hacminin genişlemesi ve iktisadi faaliyetlere katılımın yaygınlığı anlamına gelmektedir. Söz konusu çalışmada, en gelişmiş iller grubunda ücretli çalışanların toplam istihdam içindeki oranı %69 iken en az gelişmiş iller grubunda %26'ya düşmektedir. Çalışmada ülkemizde işgücüne katılma noktasında zayıf kalan kadınların istihdamının artması çalışma hayatına ve ekonomik faaliyetlere katılımı yanında, sosyal gelişmişliği de açıkladığı belirtilmektedir. Araştırmada elde edilen sonuçlara göre, ücretli çalışan kadınların toplam istihdam içindeki payı en gelişmiş iller grubunda %17 iken en az gelişmiş iller grubunda ise sadece %2'dir.

Türkiye ekonomisinin dışa açık rekabetçi yapısından dolayı, yapılacak olan planların ekonomik ve sosyal hayatın tamamını ayrıntılı olarak belirlemesi ve öngörülenlerin gerçekleşmesi için zorlayıcı olması beklenmemelidir. Sosyo-ekonomik kalkınmanın sağlanması, refah düzeyinin artması doğa ve insan kaynaklarının etkili bir şekilde değerlendirilmesine bağlıdır. İnsana yapılan yatırımın en verimli yatırım olarak görüldüğü günümüzde; genç, dinamik bir nüfus yapısına sahip olduğumuzdan, hızlı ve istikrarlı bir ekonomik büyüme, sosyal gelişmeyi de beraberinde getirebilir.

Genç ve dinamik bir nüfusa sahip olan Türkiye'de az gelişmiş bölgelerdeki istihdam olanaklarının kısıtlılığı sebebiyle batıya doğru bir göç yaşanmaktadır. Belki göç gelişmemiş bölgedeki işsizlik oranlarını düşürecektir ancak işin içine bölgesel gelişmişlik farkları girdiğinde işgücü hareketliliğinin bir önemi kalmamaktadır. İnsanlar zamanla ekonomik destek almak için ailelerinin yanında kalmayı tercih etmekte ve işgücüne katılım oranları da azalmaktadır. Bu durumda bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmaya dönük politikalarının yanında işgücü hareketliliği dışında kalan uyum mekanizmalarının harekete geçirilmesi zorunlu hale gelmektedir. Türkiye'de yaşanan iç göçün gerçekleşmesini, sadece işsizlik gibi işgücü piyasası göstergeleri etkilememekte, aynı zamanda bölgelerin mevcut sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeylerinin de belirleyici etkisi olmaktadır. Bu nedenle işgücü piyasası önlemleri ile bölgesel gelişme politikalarının ortak bir zeminde ele alınması gerekmektedir.

Bölgesel gelişme politikalarının istihdam politikalarıyla birlikte ele alınması noktasında İŞKUR'a büyük görev düşmektedir. Son yıllarda uyguladığı başarılı projelerle öne çıkan İŞKUR, çoğunu AB desteği ile uyguladığı bu çalışmalarla önemli deneyimler kazanmış bulunmaktadır. Ancak İŞKUR henüz arzu edilen kurumsal kapasiteye kavuşamamıştır. Son dönemlerde İŞKUR'un kurumsal kapasitesini artırmaya yönelik bazı düzenlemeler yapılması olumlu gelişmelerdendir. Diğer yandan ülkemizin en büyük bölgesel projesi olan GAP için 2008-2012 yılları için hazırlanan eylem planında İŞKUR'un isminin geçmesi ve kurumun idari kapasitesinin artırılmaya çalışılacağının ifade edilmesi artık bölgesel politikalarda İŞKUR'un daha etkin roller üstleneceğinin emarelerindendir.

Ülkemizde bulunan toplam işsiz sayısı göz önüne alındığında ve İŞKUR hizmetlerinden çoğunlukla İŞKUR'a kayıtlı kişilerin yararlandığı düşünüldüğünde, kurum hizmetlerinin işsizlerin çoğuna ulaşamadığı söylenebilir. İŞKUR hizmetlerinin etki alanının düşük olması, az gelişmiş bölgelerdeki işsizlere ulaşmada zorluk çekmesine neden olmaktadır. Bu ise az gelişmiş bölgelerde adeta işsizliğe mahkum olmuş ve işgücüne katılmak noktasında beceri eksikliği bulunan kişilerin işgücü uyum politikalarından yararlanamamasına ve işsizlik sürelerinin uzamasına neden olmaktadır.

Bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasında az gelişmiş bölgelere rekabet gücü kazandırmak gerekmektedir. Rekabetçi gücün kazanılmasında ise işgücünün niteliği çok büyük öneme sahiptir. İşgücünün niteliğinin artırılması ve bu nitelikli

işgücünün bölgede kalmasının sağlanması, az gelişmiş bölgelerin içinde bulunmuş oldukları kısır döngüden kurtarılması açısından önem arzetmektedir. Bunun için öncelikle ülke genelinde olmak üzere az gelişmiş bölgeler için bir eğitim istihdam stratejisinin belirlenmesi gerekmektedir. Son yapılan düzenlemelerle İl Mesleki ve İl İstihdam Kurullarının birleştirilmesi ve daha etkin bir yapıya kavuşturulması bölgelerin eğitim anlamında istihdam ihtiyaçlarını ortaya koyma ve buna uygun politikalar üretebilme noktasında atılmış adımlardan biridir.

Görüldüğü üzere istihdama ilişkin hizmetler, bölgesel politikalar içinde geri kalmış yerleşim merkezleri için hayati öneme sahiptir. AB'ye uyum sürecinde sürekli yenilenme ve iyileştirme çabası içerisinde olan ülkemizde; istihdama ilişkin hizmetler de bu süreçten nasibini almalı, gerek politika uygulayıcıları gerekse İŞKUR ve istihdama hizmet eden diğer kurumlar insanlar için çok şey ifade eden ve yerine konulması zor bir konu olan istihdama yeterli önemi vermeli, gerekeni yapmalıdır.

EK: İSTATİSTİKİ BÖLGE BİRİMLERİ SINIFLANDIRMASI

TR	TÜRKİYE		
KOD	**DÜZEY 1**	**DÜZEY 2**	**DÜZEY 3**
TR1	İstanbul		
TR10		İstanbul	
TR100			İstanbul
TR2	Batı Marmara		
TR21		Tekirdağ	
TR211			Tekirdağ
TR212			Edirne
TR213			Kırklareli
TR22		Balıkesir	
TR221			Balıkesir
TR222			Çanakkale
TR3	Ege		
TR31		İzmir	
TR310			İzmir
TR32		Aydın	
TR321			Aydın
TR322			Denizli
TR323			Muğla
TR33		Manisa	
TR331			Manisa
TR332			Afyon
TR333			Kütahya
TR334			Uşak
TR4	Doğu Marmara		
TR41		Bursa	
TR411			Bursa
TR412			Eskişehir
TR413			Bilecik
TR42		Kocaeli	
TR421			Kocaeli
TR422			Sakarya
TR423			Düzce
TR424			Bolu
TR425			Yalova
TR5	Batı Anadolu		
TR51		Ankara	
TR510			Ankara
TR52		Konya	
TR521			Konya
TR522			Karaman

TR6	Akdeniz		
TR61		Antalya	
TR611			Antalya
TR612			Isparta
TR613			Burdur
TR62		Adana	
TR621			Adana
TR622			Mersin
TR63		Hatay	
TR631			Hatay
TR632			Kahramanmaraş
TR633			Osmaniye
TR7	Orta Anadolu		
TR71		Kırıkkale	
TR711			Kırıkkale
TR712			Aksaray
TR713			Niğde
TR714			Nevşehir
TR715			Kırşehir
TR72		Kayseri	
TR721			Kayseri
TR722			Sivas
TR723			Yozgat
TR8	Batı Karadeniz		
TR81		Zonguldak	
TR811			Zonguldak
TR812			Karabük
TR813			Bartın
TR82		Kastamonu	
TR821			Kastamonu
TR822			Çankırı
TR823			Sinop
TR83		Samsun	
TR831			Samsun
TR832			Tokat
TR833			Çorum
TR834			Amasya

TR9	Doğu Karadeniz		
TR90		Trabzon	
TR901			Trabzon
TR902			Ordu
TR903			Giresun
TR904			Rize
TR905			Artvin
TR906			Gümüşhane
TRA	Kuzeydoğu Anadolu		
TRA1		Erzurum	
TRA11			Erzurum
TRA12			Erzincan
TRA13			Bayburt
TRA2		Ağrı	
TRA21			Ağrı
TRA22			Kars
TRA23			Iğdır
TRA24			Ardahan
TRB	Ortadoğu Anadolu		
TRB1		Malatya	
TRB11			Malatya
TRB12			Elazığ
TRB13			Bingöl
TRB14			Tunceli
TRB2		Van	
TRB21			Van
TRB22			Muş
TRB23			Bitlis
TRB24			Hakkari
TRC	Güneydoğu Anadolu		
TRC1		Gaziantep	
TRC11			Gaziantep
TRC12			Adıyaman
TRC13			Kilis
TRC2		Şanlıurfa	
TRC21			Şanlıurfa
TRC22			Diyarbakır
TRC3		Mardin	
TRC31			Mardin
TRC32			Batman
TRC33			Şırnak
TRC34			Siirt

KAYNAKÇA

4904 Sayılı Türkiye İş Kurumu Kanunu, RG.05.07.2003-25159.

Acar, Tolga; **Bölgesel Kalkınma Potansiyelinin Harekete Geçirilmesinde İnsan Kaynağının Rolü ve Balıkesir İli Örneği,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2006.

Ardıç, Özgül; **Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Bölgesel Planlama Çalışmaları,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2007.

Bildirir, H. Nisa; **Avrupa Birliği ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikaları: Uygulamalar ve Alınan Sonuçlar,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gaziantep, 2005.

Bozdoğan, Mine Nur; **Bölgesel Kalkınmanın Sağlanmasına Yönelik Vergi Özendirme Önlemlerinin Türkiye Açısından İncelenmesi ve Etkinliğinin Analizi,** TOBB, Ankara, 2008.

Candır, Atila, ''Üçüncü Planda Bölgesel Kalkınma ve Tercihler, Uzun Dönemli Plan Stratejisi ve III. Beş Yıllık Plan'', **Ekonomik ve Sosyal Etütler Konferans Heyeti**, Çeltüt Matbaacılık, İstanbul, 1974.

Dinçer Bülent, Özaslan Metin, Kavasoğlu Taner; **İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması,** DPT Yayın No:2671, Mayıs, 2003.

Dinler, Zeynel; **Bölgesel İktisat,** Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2005.

DPT; **Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı,** Ankara, 2006.

DPT; **Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, 2008.

DPT; **Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2009 Yılı Programı,** 13.10.2008 tarih ve 2008/14200 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Eki.

DPT; ''Kalkınmada Öncelikli Yöreler Politikaları Alt Komisyonu Raporu'' **Bölgesel Özel İhtisas Komisyonu Raporu,** Ankara, 2000.

DPT; **Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği Kapsamındaki Bölgesel Kalkınma Programları,** Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, Şubat 2005.

DPT; **Yeni Bölgesel Gelişme Politika ve Uygulamaları,** Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara, Haziran 2007.

Duran, Mustafa Sungur ; **Türkiye'de Uygulanan Yatırım Teşvik Politikaları (1968-1998).** T. C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü. Ankara, 1998.

Elmas, Gülen; **Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler AB ve Türkiye**, Ankara, 2001.

Eraydın, Ayda; ''Bölgesel Kalkınma Kavramı, Kuram ve Politikalarda Yaşanan Değişimler'', **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu,** DPT-PAÜ, 2004.

Erkal, Mustafa; **Bölge Açısından Azgelişmişlik,** Boğaziçi Yayınları, No:56, İstanbul, 1982.

Eşiyok, Ali; **AB Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Farklılıkları, Büyüme Kutupları, Sanayinin Mekansal Dağılımı ve Bölgesel Gelir,** Türkiye Kalkınma Bankası, Ankara, Ekim 2005.

Fırat, Zerrin; ''İş ve İşçi Bulma Kurumu'ndan İŞKUR'a İşe Yerleştirme Hizmetleri'', http://www. paradoks. org/index. php?Itemid=26&id=106&option=com_content&task=view , 10.08.2008.

Göymen, Korel; ''Türkiye'de Bölge Politikalarının Evrimi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları'', **Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar Konferansı Bildirileri,** İstanbul, 2004.

Gündüz, Ali Yılmaz; **Bölgesel Kalkınma Politikası,** Ekin Kitabevi, Bursa, 2006.

Katılım Öncesi Mali Yardımlar, http://www. abgs. gov. tr/index. php?l=1&p=5 , (10.10.2008).

Kaya, KILIÇ; **Bölgesel Kalkınmada Yeni Bir Model; Kalkınma Ajansları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2007.

Keleş, Ruşen; ''Bölge Kalkınması ve Bölge Planlaması'', **Şehircilik Sorunları Uygulama ve Politikaları,** Ankara, 1973.

Küçükoğlu, Mahmut; **Vergisel Teşviklerin Bölgesel Kalkınmadaki Rolü: Güneydoğu Anadolu Bölgesi Üzerine Uygulama,** Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa, 2005.

MGK; **Türkiye'de Bölge Planlamasının Evreleri,** MGK Genel Sekreterliği Yayınları No:2, Ankara, 1993.

Özaslan, Metin, Akpınar, Rasim; ''Türkiye'de Bölgesel Gelişme Politikaları'', **I. Doğu Anadolu Sempozyumu Bildirileri,** Elazığ, 2005.

Palamut, M. Emin; **Tarım ve Vergileme,** Uludağ Üniversitesi Yayınları, No:3-028-0076, Bursa, 1982.

Peşelioğlu, İstemihan; **Avrupa Birliği Perspektifinde Türkiye Ekonomisinde Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Uygulama İmkanları,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir, 2007.

Polatkan, Tanju; **Bölgesel Gelişme Politikası,** DPT Yayını, Ankara, 1968.

Sarıca, İsmail; ''Türkiye'de Bölgesel Gelişme Politikaları ve Projeleri'', **Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi,** Sayı:1, 2001.

Selek Öz, Cihan; ‘‘4857 Sayılı İş Kanunu Döneminde İş ve İşçi Bulmaya Aracılık Faaliyetleri’’, **TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi,** Cilt:21, Sayı:5-6, Ağustos-Kasım 2008.

Sıvacı, Celalettin; ‘‘Kayıt Dışı Ekonomi ve Kadim Projesi’’, **Bütçe Dünyası Dergisi,** Cilt:3 Sayı:27 Güz 2007.

Stilwell, Frank JB; **Bölgesel İktisat Politikası**, Çev: Dr. Sevgi Güran, Macmillan İktisat Serisi, Batur Matbaası, İstanbul, 1980.

Ünlü, Ali İhsan; **Türkiye’nin Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Kalkınma Ajansı Bağlamında Bölgesel Kalkınma Politikalarının Gelişimi,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2006.

Taştekin, Abdullah; **Avrupa Birligi’nde Bölgeselleşme Politikaları Ve Türkiye’de Bölgesel Stratejiler,** Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 2007.

Tavgaç, Gürsel, **Türkiye’de Kalkınma Planlarında Bölgelerarası Kalkınma Politikası,** Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, 2001.

Tekeli, İlhan; **Bölge Planlama Üzerine,** İstanbul, 1972.

Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü; **2007 Yılı Faaliyet Raporu**.

TÜSİAD; **Türkiye’de Bölgesel Farklar ve Politikalar,** Eylül, 2008.

Uzay, Nısfet; **Bölgesel Gelişmişlik Farklarının Giderilmesi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları,** Seçkin, Ankara, 2005.

Yenigül, Sevinç Bahar; ‘‘Göçün Kent Mekanı Üzerine Etkileri’’, **Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi,** Cilt No:18, Sayı:2, 2005.

Yılmaz, Ömer; ‘‘Bölgesel Eşitsizlik: Türkiye Örneği’’, **Atatürk Üniversitesi, İİBF Dergisi,** Cilt No:15, Sayı:1-2.

Yüceol, Hüseyin Mualla; ‘‘Türkiye’de Bölgesel İşgücü Hareketleri, İşsizlik ve Ekonomik Kalkınma’’, **İş,Güç Endüstri İlişkileri ve İnsan Kaynakları Dergisi,** Cilt:9, Sayı:1, Ocak 2007.

ÖZGEÇMİŞ

Yahya KULAKSIZ, 1982 yılında Ankara'da doğdu. İlk ve orta öğrenimini Kırıkkale'de tamamladıktan sonra 2004 yılında Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İşletme Bölümünden mezun oldu. 2005 yılında Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü'nün açmış olduğu İstihdam ve Meslek Uzman Yardımcılığı sınavını kazanarak, 09.02.2006 tarihinde İstihdam ve Meslek Uzman Yardımcısı olarak göreve başladı ve halen bu görevi sürdürmektedir.