ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ TEZSİZ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA PLANLAMASI

Tezsiz Yüksek Lisans Dönem Projesi

Elvin TARHAN

Ankara, 2025

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ TEZSİZ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA PLANLAMASI

Tezsiz Yüksek Lisans Dönem Projesi

Elvin TARHAN

Proje Danışmanı

Prof. Dr. Barış ÖVGÜN

Ankara, 2025

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Enstitünüz SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ Anabilim Dalı 23942303 numaralı tezsiz yüksek lisans öğrencisi Elvin TARHAN'ın "TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA PLANLAMASI" adlı ("REGIONAL DEVELOPMENT PLANNING IN TÜRKİYE") tezsiz yüksek lisans dönem projesi tarafımca değerlendirilmiş olup,

BAŞARILI ■

BAŞARISIZ □

bulunmuştur.

Dönem projesi danışmanı olarak, adı geçen öğrencinin notunun, dönem projesinin Enstitünüz Müdürlüğü'ne tesliminden önce *Öğrenci İşleri Bilgi Sistemi*'ne (OİBS) tarafımdan işlendiğini beyan ederim.

DÖNEM PROJESİ DANIŞMANI ONAYI
TARİH: 31.01.2025
Prof. Dr. Barış ÖVGÜN

T.C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Prof. Dr. Barış ÖVGÜN danışmanlığında hazırladığım "TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA PLANLAMASI (Ankara, 2025)" adlı dönem projesindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

31/01/2025

Elvin TARHAN

İÇİNDEKİLER

GİRİŞ 1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. BÖLGESEL KALKINMA PLANLAMASI: TEMEL KAVRAMLAR VE TÜRKİYE'DEKİ TARİHSEL SÜREÇ 5

1.1. Kalkınma Planlaması ve Uğradığı Dönüşüm 5

1.2. Bölgesel Kalkınma Planlaması ve Gelişim Süreci 8

1.3. Bölgesel Kalkınma Planlamasının Arka Planı 11

1.4. Bölgesel Kalkınma Planlamalarına Uygun Ortamın Yaratılması 15

Bölgesel Politikaların Yeniden Şekillenmesi: Geleneksel ve Yeni Bölgesel Politikalar Tablosu 19

İKİNCİ BÖLÜM

2. BÖLGESEL KALKINMADA KALKINMA AJANSLARININ ROLÜ VE DIŞ DİNAMİKLERİN ETKİSİ 20

2.1. Bölgesel Kalkınmada Yönetişim: Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu 20

2.2. Kalkınma Ajanslarının Bölgesel Kalkınma Planlamasındaki Yeri 23

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA PLANLAMASI: GÜNEYDOĞU ANADOLU PROJESİ ÖRNEĞİ 27

3.1. Bölgesel Kalkınma Planlaması Kapsamında Güneydoğu Anadolu Projesi'nin Tarihsel Gelişim Süreci 27

3.2. Güneydoğu Anadolu Projesi'nin Dünü, Bugünü ve Yarını 30

3.3. Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (GAP BKİ) 35

3.4. GAP Bölgesi'nde İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasına Göre Kalkınma Ajanslarının Kurulması 40

3.4.1. İpekyolu Kalkınma Ajansı (İKA) 41

3.4.2. Karacadağ Kalkınma Ajansı 43

3.4.3. Dicle Kalkınma Ajansı (DİKA) 44

SONUÇ 46

KAYNAKÇA 49

ÖZET 58

ABSTRACT 59

GİRİŞ

1980'li yıllarda, yeni fikirler doğmaya başlamış, hemen her alanda değişiklikler gözlemlenmiş, özellikle devlete ve kamu hizmetlerine yönelik bakış açıları büyük bir değişim ve dönüşüme uğrayarak ülkelerin kamu yönetimlerini etkilemiştir. Bu yeni bakış açısının temelinde artık toplumdan ziyade birey, kamudan ziyade özel sektör ve kamu yönetimi yerine yönetişim olacak, yeni ekonomi modeli ise piyasa odaklı tasarlanacaktır. Bu doğrultuda, kamu hizmetlerinin devlet eliyle yürütülmesi fikri, Türkiye'de neo-liberal politikaların benimsemesi doğrultusunda dönüşüme uğramış, bu görüş planlama anlayışlarında da yerini almıştır. Başka bir deyişle, 1960'lı yıllarda ulusal ölçekte benimsenen ekonomik ve sosyal refah seviyesini arttırma hedefi, 1980'li yıllara gelindiğinde bölgesel ölçekte gerçekleştirilmeye başlamış; daha önce ulusal düzeydeki politikalarla yürütülen planlı kalkınma süreci, küreselleşmenin ve neo-liberal politikaların etkisiyle bölgesel seviyeye ulaşarak daha küçük ölçekli çözümler üretilmiştir.

Dünyada hâkim olmaya başlayan yeni paradigmalar, uluslararası örgütlerin de düşünce sistemini şekillendirerek bu kuruluşlara aday üye ülkelerden beklentilerin yeniden oluşmasına sebep olmuştur. Özellikle, Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinde olan Türkiye'de de bu doğrultuda değişim ve dönüşümler gözlemlenmiş, AB'nin üyeliğe aday ülkeler için belirlediği kriterlere uyum sürecine girilmiş ve bu kriterlerin tam anlamıyla yerine getirildiği takdirde, Türkiye'nin üye ülke statüsüne geçebileceği belirtilmiştir. Bu noktada, bölgeler arasındaki dengesizlikleri azaltmayı, aynı zamanda yerel potansiyelleri saptayarak bölgelerin ulusal kalkınmadaki rollerini artırmayı amaçlayan ve bunu yerel düzeye indirgeyen bölgesel kalkınma planları benimsenmeye başlamıştır. Bu doğrultuda, amaç, ulusal kalkınmadan ziyade rekabet edilebilirlik seviyesini artırma gayesinde olan bölgesel kalkınmaya doğru zamanla evrilmiş; planlama hedefinin ulusal bakış açısından çıkıp ulus üstü bir zemine oturtulmaya çalışıldığı ve böylece dünya ile uyum amacına uygun bir ortam yaratıldığı görülmüştür.

Öte yandan, ülkemizde, bölgesel kalkınma planlamasının tarihsel sürecine bakıldığında, bölgesel gelişmenin sağlanması adına atılan ilk adımların aslında 1950'li ve 1960'lı yıllara dayandığı görülmüş; bu dönemde, dengeli bir bölgesel kalkınmanın sağlanması amacıyla birtakım planlamalar oluşturulmuştur. Ancak, Cumhuriyet'in ilk yıllarında temelleri atılan ve günümüze kadar süregelen en kapsamlı bölgesel kalkınma planlaması "Güneydoğu Anadolu Projesi" olmuştur. Tarihsel sürece bakıldığında, 1968 yılında, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde bulunan 22 ilin "Kalkınmada Öncelikli Yöreler" olarak ifade edildiği; akabinde,

Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin, Türkiye'nin az gelişmiş bölgelerinden biri olduğu birtakım araştırmalarla ortaya koyulmuştur. Bu doğrultuda, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1979-1983) "Kalkınmada Öncelikli Yöreler" uygulaması kapsamında özellikle, Güneydoğu Anadolu Bölgesi için bölgesel kalkınma projesinin uygulanacağı ifade edilmiştir. Burada, Bölgede yaşanan sıkıntıların "bölgesel gelişme" çerçevesinde iyileştirilebileceği belirtilmiş ve bu bölgenin gelişebilmesi adına yatırımların arttırılması gerektiğine dikkat çekilmiştir. Aslında, 1935 yılında Elektrik İşleri Etüt İdaresi'nin kurulmasıyla başlayan GAP süreci, bölgedeki su potansiyelinin ortaya çıkarılması amacıyla bölgede bulunan havzalara ilişkin su projelerinin birleştirilmesiyle 1977 yılında "Güneydoğu Anadolu Projesi" adı altında toplanmıştır.

Güneydoğu Anadolu Bölgesi bazı dezavantajlara sahip olsa da doğal kaynaklar ve kültürel miras açısından oldukça zengindir. Bu nedenle, bölgede güçlendirilmesi hedeflenen birçok unsur saptanmıştır. Bu anlayışla, GAP'ın içeriği genişletilmiş, birden fazla sektörü kapsayan entegre bir proje olarak 1989 yılında "GAP Master Plan" hazırlanmış ve daha sonra GAP, sırasıyla 2002-2010 GAP Bölge Kalkınma Planı, 2008-2012 ve 2014-2018 GAP Eylem Planları ile 2021-2023 GAP Bölge Kalkınma Planıyla geliştirilmeye devam etmiştir. Bu noktada, GAP'ın hedefi, Güneydoğu Anadolu'nun sahip olduğu kaynakları kullanarak bölge insanının ekonomik ve sosyal refahını arttırmak; aynı zamanda ulusal düzeyde ekonomik ilerlemeye ve toplumsal gelişmeye destek sağlayarak bölgelerarası dengesizlikleri en az seviyeye indirmek olarak açıklanmıştır.

Avrupa Birliği, bölgeselleşme politikasını hayata geçirmek amacıyla tahsis ettiği fonların yönetimini merkezi yönetim organlarından ziyade bölge ölçeğinde kurulacak yeni yapılara devretmeyi tercih etmiştir. Bu durum, Avrupa Birliği müzakere başlıklarından biri olan "kalkınma ajanslarının kurulması" hususuna işaret etmiş ve bu kapsamda, 2006 yılında yürürlüğe giren 5449 sayılı "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun" ile yeni bölgesel kalkınma yaklaşımının temel unsuru olan kalkınma ajanslarının kuruluş süreci başlamıştır. Başta, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) olmak üzere, AB'nin kalkınmayı destekleyici olanaklarından bölgenin yararlanmasını sağlayan kalkınma ajansları, yapmış oldukları proje teklifi çağrıları vasıtasıyla uluslararası kurum ve kuruluşlardan mali yardım alarak bölgedeki plan ve projeleri yürütmektedir. Bu doğrultuda, GAP'ın uygulandığı 9 ili kapsayacak şekilde; Adıyaman, Gaziantep ve Kilis için İpekyolu; Diyarbakır ve Şanlıurfa için Karacadağ; Batman, Mardin, Şırnak ve Siirt için ise Dicle Kalkınma Ajansı kurulmuş; bu sayede, GAP kapsamındaki bölgesel projelerin yerel koordinasyonundan bu ajanslar sorumlu tutulmuştur. Yerli ve yabancı yatırımcılara bölge

tanıtma faaliyetlerini gerçekleştirme, yatırımcıların başvurularını onaylama, takip etme ve bölgeye teşvikleriyle ilgilenen kalkınma ajansı birimi ise Yatırım Destek Ofisleri olmuştur. Böylece, ajanslar, bölgeye yönlendirmiş oldukları yatırımlar vasıtasıyla bölgenin rekabet gücünü arttırmaya çalışmıştır.

GAP kapsamındaki bölge planlarının uygulanmasında, kalkınma ajanslarının yanı sıra, bölgede bulunan GAP Bölge Kalkınma İdaresi de bir diğer aktör olarak karşımıza çıkmakta; yani, bölge planları; bölge kalkınma idareleri ve kalkınma ajansları iş birliğinde ortak çalışmalar vasıtasıyla yürütülmekte ve geliştirilmektedir. Her iki yapı da Türkiye'de bölgesel kalkınmayı sağlama hedefine ulaşmak için farklı unsurlar ve organizasyon yapıları kullanarak faaliyet göstermektedir. GAP'tan önce uygulanmaya çalışılan birçok bölge planı, bu planları bölgesel ölçekte hayata geçirebilecek bir yapının bulunmaması sebebiyle varlıklarını sürdürememiştir; dolayısıyla, GAP Bölge Kalkınma İdaresi bölgesel kalkınma hususunda büyük önem taşımıştır. Bu noktada, T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü, bölge kalkınma idaresi ve kalkınma ajanslarından görevlendirilen uzmanlar çalışma grubu oluşturarak GAP bölge planlarını hazırlamakta ve böylece bölgesel kalkınma sürecine katkıda bulunmaktadır.

Anlatıldığı üzere, 1980'li yıllardan önce, kalkınma planlamaları ulusal bir nitelik taşımış; küçük ölçekli bölgesel planlamalarda ise ana hedef, bölgenin geliştirilerek kalkındırılması ve böylece ulusal kalkınmaya katkı sağlanması olmuştur. Ancak, 1980'lerden itibaren, özellikle uluslararası örgütler, yeni küresel düzen doğrultusunda, üyeliğe aday ülkelerin kamu yönetimlerini değişime ve dönüşüme uğratmıştır. Bu durum, Türkiye'nin bölgesel kalkınma planlamasına ilişkin anlayışını da etkileyerek bölgesel planlamalarda ulus üstü bir nitelik sergilenmesine yol açmıştır. Çünkü, Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin bir gereği olarak, Türkiye'de, "İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS veya NUTS) yoluyla üç kategoriden (Düzey I, II ve III) oluşan bölgesel sınıflandırmaların yapılması" ve "(bölgesel) kalkınma ajanslarının kurulması" kriterlerine uyum sağlanmıştır. Güneydoğu Anadolu Projesi'nin tarihsel gelişimine bakıldığında, özetlenen her iki dönemden de etkilendiği; ancak ikinci dönemin etkisinin daha fazla olduğu saptanmıştır. Şayet, GAP'ın yalnızca uluslararası örgütler ve dünyada hâkim olan anlayışlar doğrultusunda şekillendiği düşünülseydi, iç dinamiklerin bu süreçteki etkisi yok sayılmış olurdu.

Güneydoğu Anadolu Projesi'nin bölgesel kalkınma planlaması açısından başarılı veya başarısız olarak değerlendirilmesi nispeten göreceli olsa da başlanılan projelerin tamamlanma oranına ve

hedeflenen konuların gerçekleşme seviyesine bakılarak genel bir çıkarım yapılabilmektedir. Bu noktada, birçok projesi tamamlanmaya yakın olan GAP, birtakım etmenlerden ötürü tam olarak gerçekleşememiş ve projelerin tamamlanma süreleri sürekli olarak ileri tarihe atılmıştır. Ancak, GAP'ın başarısının tartışılması, bu çalışmanın kapsamı dışında kalmaktadır. Burada asıl ele alınmak istenilen husus, 1980'li yıllarla birlikte bölgesel kalkınma planlamasına farklı bir boyut kazandırılması ve ulus üstü faktörlerin bu alandaki etkisidir. Bu kapsamda, öncelikle, konuya ilişkin kavramlar açıklanmış ve bölgesel kalkınma sürecini etkileyen dış faktörler ele alınmıştır. Daha sonra, bölgesel kalkınmanın yerel unsuru olan ve bölgesel kalkınmayla doğrudan ilişkilendirilen kalkınma ajanslarına yer verilmiştir. Akabinde, Türkiye'deki bölgesel kalkınma planlamasına örnek teşkil eden Güneydoğu Anadolu Projesi'nin tarihsel arka planı ve gelişim süreci aktarılmıştır. Bölgedeki yerel aktörler ise, ağırlıklı olarak "bölgeler arasındaki rekabet gücünün arttırılması" amacı çerçevesinde değerlendirilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. BÖLGESEL KALKINMA PLANLAMASI: TEMEL KAVRAMLAR VE TÜRKİYE'DEKİ TARİHSEL SÜREÇ

1.1. Kalkınma Planlaması ve Uğradığı Dönüşüm

Planlama, en genel anlamda, belirlenen bir hedefin gerçekleştirilmesine yönelik en makul hareket yönteminin belirlenmesi olarak tanımlanabilmektedir (Tortop, 1990: 51). Fayol'a (2005: 53) göre, planlamanın en önemli özelliği, ileriye dönük olmasından ötürü aslında atılacak olan adımları şekillendirip gelecekte karşılaşılacak olan durumları öngörmeyi sağlamasıdır. Hamitoğulları (1980: 174) ise planlamayı, *"Tüm iktisadi kaynakların, savurganlıklara yol açmadan, en rasyonel bir tarzda, ekonomik, sosyal ve siyasal istikrarları (denge ve uyumları) sağlayacak, bunalımları oluşturup, besleyecek çelişkileri engellemek ve ekonomik gelişmeyi, en hızlı oranlarda sürekli bir süreç içinde gerçekleştirebilme isteği ve umutlarını yansıtmaktadır."* şeklinde özetlemiştir. Burada, planlamanın, en doğru şekilde tasarlandığı takdirde, olumsuz sonuçları ortadan kaldıran ve ülkenin hemen hemen her alanına olumlu katkılar sunan bir süreç olduğuna işaret edilmektedir. Dolayısıyla, planlama sayesinde, gerçekleştirilmek istenilen asıl amaçlara nasıl ve hangi metotlarla ulaşılabileceği de saptanmaktadır. Ayrıca, planlamadan bahsedebilmek için planlama sürecine devlet, sistematik ve kapsamlı bir şekilde müdahil olmalıdır (Yılmaz, 1999: 87).

Kalkınma planlaması da planlamanın doğasına uygun olmakla birlikte aslında daha spesifik özellikler göstermektedir. Bu noktada, belirli bir dönemi kapsayacak şekilde oluşturulan kalkınma planlamaları, ülkedeki hemen her alanı kapsayacak biçimde oluşturulan, geleceğe yönelik hedefleri içeren ve kamusal ihtiyaçları karşılama çabasında olan planlamaların bütünüdür. Bu kapsamda, bütünsel bir kalkınma anlayışına sahip olan kalkınma planlamaları, ülkenin gerçekleştirmek istediği amaçlara en doğru biçimde ulaşmada büyük bir öneme sahiptir. Dolayısıyla, bir ülkenin sağlık, sosyo-kültürel, eğitim ve ekonomi gibi alanlarda planlı bir şekilde kalkınması, kalkınma planlaması vasıtasıyla gerçekleşmektedir; buradaki temel işlev iktisadi ve toplumsal kalkınmanın dengeli ve kararlı bir şekilde sağlanmasıdır.

Ekiz ve Somel (2014: 98), Türkiye'de yaşanan planlama süreçlerini temelde üç kısma ayırmıştır: bunlardan ilki, 1930'lardaki sanayi planlaması, ikincisi 1960-1980 yıllarını

kapsayan kalkınma planlaması uygulaması ve üçüncüsü 2000'lerin şirket temelli piyasa planlamasıdır. Türkiye Cumhuriyeti, 1923 yılında İzmir İktisat Kongresi'nde ekonomik sistemini özel sermaye birikimine dayandırdığı için kapitalist bir anlayışa işaret etmiş ve sonraki dönemlerde de iktisadi politikalarda yapmış olduğu tercihleriyle aslında uygulayacağı kalkınma planlamalarındaki ekonomik eğilim hakkında ipuçlarını önceden sunmuştur (Ekiz ve Somel, 2014: 102). 1940'lı yıllardan itibaren, kalkınma planlarında uluslararası gelişmelerin etkisiyle birlikte yabancı uzman raporlarının ve tavsiyelerinin de yer aldığı görülmüştür. Bu iç ve dış dinamiklerin tesiriyle, 28 Mayıs 1960 tarihinde kurulan Milli Birlik Komitesi kalkınmanın bir planla gerçekleştirilmesinin önemini vurgulamış ve ülke kalkınmasının etkin bir kalkınma planlamasından geçtiğini savunmuştur. Bu anlayış, yine aynı yıl kalkınma planlamalarından sorumlu olması için kurulan Devlet Planlama Teşkilatı'yla ve kalkınma planlamasının 1961 Anayasası'na girmesiyle devletin ana ödevlerinden biri olarak anılmış ve somut bir görünüme kavuşmuştur (1961 Anayasası, m. 41 ve Övgün, 2010: 176-178).

1960'lı yıllarla birlikte, Türkiye'de planlı kalkınma dönemine geçilmiş ve bu dönem beş yıllık kalkınma planlarının art arda hazırlanmasıyla hızlandırılmıştır. Türkiye'de hazırlanmış olan kalkınma planlarına bakıldığı zaman, özellikle dünyada yaşanan iktisadi dalgalanmalardan, ekonomik belirsizliklerden, küresel çevrenin etkilerinden ve değişen iktisadi görüşlerden etkilendiği; bu doğrultuda, planlamaların serbest piyasa ve pazar ekonomisinin güçlendirilmesi ekseninde yapıldığı gözlemlenmiştir (Özdemir, 2014: 24). 1980'li yıllara gelindiğinde ise, bu yıllarda "yönetişimci devlet modeli"nin ortaya çıktığı; bu doğrultuda, kalkınma planlarında devletin ana ve tek aktör olmadığı, aksine devlet haricindeki aktörlerin de iktisadi ve toplumsal yapı üzerinde etkin kılındığı görülmüştür. Planlama anlayışındaki bu farklılık aslında dünyadaki iktisadi sistemin bireycilik ve serbest piyasa ekonomisi temelli bir hal almış olmasından kaynaklanmıştır. Planlamadaki bu değişim ve dönüşümde daha sonraki bölümlerde detaylandırılacak olan uluslararası aktörlerin ulusal politikalar üzerindeki karar verme düzeyinin etkisi görülmekte ve böylece planlamanın aslında ulus üstü bir özellik kazandığı söylenebilmektedir (Övgün, 2010: 164-165).

Yönetişimci devlet modeline geçilmesi, devletin ağırlığının her alanda kısıtlanması ve birey odaklı düşünce sistemi, iktisadi ve toplumsal alanlardaki planlanmalarda değişikliğe gidilmesine yol açmıştır. Uluslararası örgütlere üye olma şartları da bu eksende şekillenmeye başlamış ve buna paralel olarak uluslararası sistemde baskın olan iktisadi ve sosyal politikalara entegre olunması beklenmiştir. Bu sistemde, özellikle ekonomik ve toplumsal alanlarda küresel düzenin baskın anlayışlarını üye devletleriyle birlikte yürüten örgüt Avrupa Birliği olarak

karşımıza çıkmaktadır. Avrupa Birliği, özellikle aday ülkelere hemen hemen her alanda birçok standart ve üyelik koşulu sunmakta, bu gelişmeleri takip etmek adına da çeşitli politika belgeleri talep etmektedir. Aday ülkelerce hazırlanması zorunlu olan ve kısaca "Ulusal Program" olarak anılan bu belgeler aslında bir nevi aday ülkelerin geleceklerini şekillendirmekte ve hazırlanacak olan kalkınma planlamalarında yer alarak ülkelere bir yol haritası sunmaktadır. Kalkınma planlaması noktasında değerlendirilmesi gereken bir başka husus ise, Devlet Planlama Teşkilatı eşgüdümünde hazırlanan, AB'nin hazırlanması gereken bir belge olarak dile getirdiği ve AB'nin mali yardımlarından yararlanma amacıyla oluşturulan "Ön Ulusal Kalkınma Planı"dır. Buradaki amaç, yine Avrupa Birliği'ne ve Birlik içerisinde bulunan ülkelere sosyal ve iktisadi anlamda uyum sağlanması olacak ve böylece uluslararası sisteme baskın olan unsurlar ülke içerisine alınmış olacaktır. Sonuç olarak ise, ulusal kalkınma planı başlığı altında aslında kalkınma planlamalarına ulus üstü bir nitelik kazandırılacaktır.

Bununla birlikte, planlama kapsamında ele alınması gerekli olan diğer bir belge de AB'nin aday ülkeler için zorunlu tuttuğu ve koordinasyonunun Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yapıldığı, AB'nin ekonomik kriterleri olarak adlandırılan "Kopenhag Kriterleri"nin yerine getirilmesini şart koşan "Katılım Öncesi Ekonomik Program"dır. Tüm bunlar, başta Dünya Bankası ve IMF'nin belirlediği ekonomik planlamaların ulus üstü bir boyut kazanmasıyla, sonrasında ise Avrupa Birliği'nin yine ulus üstü bir yapı oluşturmaya dair uygulamış olduğu plan ve kriterler doğrultusunda gerçekleşmiş, böylece oluşturulacak olan kalkınma planları boyut değiştirmiştir (Övgün, 2010: 213-222). Özellikle, Avrupa Birliği'ne üye olma şartlarının yerine getirilmesi hususu, yapılan planlamaları değişim ve dönüşüme uğratmış; sosyal ve iktisadi hayatın nasıl bir şekil alacağına aslında uluslararası kuruluşlar vasıtasıyla karar verildiği, planlama hedefinin ulusal bakış açısından çıkarılıp ulus üstü bir zemine oturtulmaya çalışıldığı ve böylece dünya ile uyum amacına uygun bir ortam yaratıldığı görülmüştür.

Bu durum, kalkınma planlarını hazırlayan Devlet Planlama Teşkilatı'nın yapısında da önemli ölçüde değişiklikler yaratmış, planlamanın uluslararası ilkelerle uyumlaştırılması adına DPT bünyesinde Avrupa Ekonomik Topluluğu[1] Dairesi kurulmuştur. Böylece, AET ile ikili ilişkilerin yürütülmesi ve izlenmesi aynı zamanda eşgüdümün sağlanması gibi işlevler yeni kurulan bu birime verilmiştir. Ayrıca, yine DPT bünyesinde, ana hizmet birimlerinde değişikliklere gidilerek, Teşvik ve Uygulama ile Yabancı Sermaye ve Serbest Bölgeler

[1]Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET), Avrupa Birliği'nin (AB) eski adıdır. 1993 yılında Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girmesi ile Topluğun ismi "Avrupa Birliği" olarak anılmaya başlamıştır.
*Detaylı bilgi için bkz. T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. (2024). Avrupa Birliği'nin Tarihçesi. https://ab.gov.tr/_105.html (Erişim Tarihi: 12.12.2024).

Başkanlıkları oluşturulmuştur. Akabinde, 511 sayılı KHK ile DPT'nin çalışma alanı daha fazla genişletilmiş; uluslararası örgütlerle etkileşim halinde olunarak stratejiler geliştirileceği ve özel sektöre yönelik belirsizliklerin giderilmesinde rol alınacağı belirtilmiştir (Övgün, 2020: 239-240). Bu noktada, kalkınma planlamalarını hazırlayan Devlet Planlama Teşkilatı'nın görevlerinde ve organizasyon şemasında da Avrupa Birliği'nin etkileri görülmüş, kalkınma planlamalarında değişim ve dönüşümlere sebep olan bu ulus üstü anlayış, DPT'nin yapısına yansıyarak aslında kalkınma planlarındaki etkilerini de somutlaştırmıştır. 2011 yılında, DPT'nin kapatılmasının ardından, kalkınma planlarından sorumlu kamu kurumu aynı yıl kurulan Kalkınma Bakanlığı olmuştur. 2018 yılında, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte ise, Kalkınma Bakanlığı'nın görevine son verilmiş ve T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ulusal kalkınma planlarının hazırlanmasından sorumlu kılınmıştır.

1.2. Bölgesel Kalkınma Planlaması ve Gelişim Süreci

Kelime anlamı olarak kısaca, *"bir tasarıyı gerçekleştirmek için önceden belirlenen hususların tümü"* (Övgün, 2010: 114) olarak tanımlanan planlama, sözlükte, hükûmetin belirlemiş olduğu hedeflere ulaşmak için, belirli alanlardaki büyüme oranlarını saptayan ve uygulanması gereken çözümleri öncesinde gösteren iktisadi ve sosyal programın belirli dönemler için hazırlanması işi. (TDK, 2024) olarak karşımıza çıkmaktadır. Planlama, bu tanımıyla hedefleri barındıran, kamusal ihtiyaçları önceden belirleyen ve devletin sistemli müdahalesini gerektiren idari bir süreci ifade etmektedir. Öte yandan, kalkınma, sözcük anlamı olarak hem ekonomik ve sosyal büyüme hem de toplumun niteliksel açıdan gelişerek ilerlemesi olarak özetlenebilmektedir (Övgün, 2010: 191). Sezen (1999: 36)'e göre ise, kalkınma, ekonomik anlamda niceliksel göstergelerde ve eğitim, kültür, sağlık, alt yapı gibi bireylerin hayat standartlarını doğrudan etkileyen niteliksel alanlarda artışı ifade etmektedir. Tanımlamalarda görüldüğü üzere, planlamaya bilinçli bir müdahale gereksinimi doğmakta ve bu da aslında kalkınmada planlamayı işaret etmektedir. Kalkınma planlaması, planlamanın bir çeşidi olarak karşımıza çıkmakta, temelinde hem ekonomik hem de toplumsal politikaları ele almakta ve bu alanlarda gelişmeyi hedeflemektedir. Kalkınma planlamasında ana nokta, amaçları ve ihtiyaçları saptayarak, sektörler ve bölgeler arasında oluşabilecek dengesizlikleri önceden düşünerek yapılacak olan yatırım ve teşviklerin dağılımını ayarlamak ve bu noktada insan gücü faktörünü de göz önünde tutarak hareket etmektir (Türk, 1970: 10). Sınırlı kaynakların en akılcı biçimde

kullanılmasını amaçlayan kalkınma planlaması, piyasa sistemini yok etme gibi bir hedefe sahip olmamakla birlikte tam olarak piyasaya teslim de olmamaktadır (Övgün, 2010: 197).

Bölge kavramı ise genel anlamda, ülkenin alt birimleri olarak ifade edilmekte ve birden çok ili kapsayacak şekilde oluşmaktadır. Burada, illerin coğrafi konumları ile iktisadi, sosyal ve kültürel özellikleri bakımından benzer nitelikler sergilemeleri göz önüne alınmaktadır. Öte yandan, ülkemizde bölge kavramı, belli birtakım ortak özellikler kapsamında belirlenen coğrafi bölgeleri işaret etmektedir (Akkaya, 2018: 59). Türkiye, 1941 yılında gerçekleşen I. Coğrafya Kongresi'nde, beşerî, iktisadi ve fiziki nitelikler göz önüne alınarak yedi coğrafi bölgeye ayrılmıştır (Benek, 2009: 48). Sosyal bilimler ise bölgeyi; aynı özellikler sergileyen ve aralarında bir bütünlük bulunan; ortak nitelikler vasıtasıyla çevrelerindeki yerlerden ayırt edici vasıflara sahip olan bir alan olarak tanımlamaktadır (Gitmez, 2013: 6).

Bölgeler için özel olarak oluşturulan bölgesel planlamalar ise, temelde, bölge olarak tanımlanmış olan alanlar arasındaki dengesizlikleri gidererek bu alanlarda kalkınma sağlamaya odaklanmakta; özellikle sosyal ve iktisadi alanlarda yoğunlaşmaktadır. Bu noktada, bölgesel dengesizliklerin azaltılması temel hedeftir çünkü, ülke coğrafyasında, doğal ve beşerî kaynakların dağılımı tam olarak bir eşitlik göstermediği için bölgesel gelişim süreci de mutlak bir denge içinde gerçekleşememektedir (Gürer, 2014: 4). Bu dengesizliklerin önüne geçebilmek adına bölgesel kalkınma, kentlerden kırsal alanlara kadar farklı bölgelerde, refahı ve yaşam kalitesini artırmaya yönelik geniş kapsamlı bir girişim olarak görülmektedir. Başka bir deyişle, bölgesel kalkınma, bölgesel dengesizlikleri indirgemeyi ve belirli bir coğrafi bölgede ekonomik ve toplumsal ilerleme ile kültürel gelişimi teşvik etmeyi hedeflemektedir (Vinton, 2023: 17).

Bu doğrultuda, bölgesel kalkınma planlaması, bölgeler arasında gelişmişlik seviyelerindeki farklılıkları azaltmayı ve bölgelerdeki var olan potansiyelleri saptayarak bölgelerin ulusal kalkınmadaki rollerini artırmayı amaçlayan ve bunu yerel düzeye indirgeyen bir planlama anlayışı olarak tanımlanmaktadır. Yani, bölge kalkınmasına yönelik tasarlanan planlama anlayışı, bölgenin sahip olduğu kaynakları verimli kullanan ve ihtiyaçlarını belirleyen, ulaşılmak istenen konuma yönelik çalışmalarda bulunan ve böylece yerel düzeyde kalkınma gerçekleştirmeye çalışan plan ve projelerin sistematik hali olarak özetlenmektedir (İnan, 2023: 25). Kısacası, *"Bölgesel kalkınmanın temel amacı, bölgelerarasında yaşanan sosyoekonomik farklılıkları minimize etmektir."* (Kekeva, 2021: 10). Bunun için bölgesel kalkınmada, bölgenin yerel kaynakları canlandırılarak aslında üretim teşvik edilmekte ve bu sayede bölgedeki gelir düzeyi ve istihdam artırılmaktadır; böylece bölgedeki insanların hayat kalitelerinin de

yükselmesi sağlanmaktadır. Sonuçta, bölgesel kalkınmada, iktisadi kalkınma ön planda tutulmakta; bunu yaparken de yerel kaynakların en etkili şekilde kullanılması sağlanmakta ve istihdam oranı arttırılarak bir gelişme planlanmaktadır. Bu durumda, bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi kolaylaştırılmaktadır (Akkaya, 2018: 26).

Bir ülkedeki gelişmişlik seviyesinin her bölge için dengeli olması ve bölgeler arasındaki farklılıkların giderilmesi oldukça önemlidir. Bu amaca yönelik olarak, özellikle 1950'lerden bu yana bölgelere özgü politikalar önem kazanmış ve böylece bölgesel kalkınma planlamaları oluşturulmaya başlanmıştır. Özellikle, o yıllarda Avrupa Topluluğu olarak anılan *(günümüzdeki Avrupa Birliği)* kuruluşun kurucu anlaşması olan 1957 yılındaki Roma Anlaşması'nda Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalarına ait ilk görüşler yer almış ve bu doğrultuda, üye devletler arasındaki bölgesel dengesizliklerin giderilmesi ve bu ülkelerdeki sosyal ve iktisadi politikaların uyumlaştırılarak bütünsel bir birlik yaratma arzusu ifade edilmiştir (Gürer, 2014: 7). Türkiye'nin, Avrupa Birliği'ne aday ülke olmak istemesinden dolayı bölgesel politikalara adım atma gerekliliği ve bu görüşe paralel olarak yabancı uzman raporlarının çıktıları gereğince de bölgesel kalkınma planlamalarının temellerinin aslında bu yıllardan sonra atılmaya başlandığını görmekteyiz.

Nitekim, 1950'li yıllarda yayımlanmış olan yabancı uzman raporlarında bir planlama teşkilatı kurulmasının öngörülmesiyle farklı bir süreç başlamış ve bu doğrultuda, 1960 yılında, planlı kalkınmaya geçiş için önemli bir adım olan Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur. Bu kurum vasıtasıyla, uluslararası alanın desteği alınarak planlamaların ulus üstü bir zemine oturtulması sağlanacak, planlama yerel düzeye indirgenecek, bölgesel planlamalar oluşturulacak ve kamu kurumlarının politika oluşturma kabiliyetlerinin arttırılması sağlanacaktır. Yani, Övgün'ün (2010: 278) de belirttiği üzere, bölgesel planlama anlayışı, yönetişimci devlet modelinin yerel seviyede hayata geçirilmesi olarak karşımıza çıkacaktır. Planlamada yapılacak olan bu değişim ve dönüşüm faaliyetleri ilk olarak Devlet Planlama Teşkilatı'nın yapısındaki ve faaliyetlerindeki farklı uygulamalar vasıtasıyla hayata geçirilmiştir. 1971 yılında, Devlet Planlama Teşkilatı'na bağlı, "Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi" kurulmuş; bölgeler arasında eşitsizliklerin ve dengesizliklerin oluşmasındaki faktörler araştırılmış, bu faktörlerin birçok değişkene sahip olduğu anlaşılmıştır. Bu doğrultuda, kalkınmada öncelik verilecek bölgeler politikası Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda da yerini almıştır. Buradaki yöre kavramı aslında bölge kavramına işaret etmiş, Türkiye'deki bazı bölgelerin diğerlerinden daha geri planda kaldığı; iktisadi, sosyal ve kültürel alanlarda gelişmelerinin desteklenmesi gerektiği

ileri sürülmüş ve bundan ötürü, bölgelere yönelik olarak oluşturulan kalkınma planlamalarının gerekliliği vurgulanmıştır.

Bölgesel kalkınmaya yönelik çalışmalar, uluslararası arenada 1950'li yıllarla birlikte somutlaşmaya başlasa da Türkiye'deki bölgesel kalkınmaya yönelik anlayışın aslında 1960'lı ve 1970'li yıllarla birlikte şekillenmeye başladığı gözlemlenmektedir. Ancak, bu adımlar 2000'li yıllara kadar kalkınma planlamasına yönelik merkeziyetçi tutumun varlığını da unutturmamalıdır. Öte yandan, zaman içerisinde, neo-liberal politikalar ile küreselleşmenin ivme kazanması, yabancı uzman raporlarının yayımlanması ve Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne aday ülke olma isteği, planlamalarda geleneksel merkeziyetçi tutumu yumuşatmış, uluslararası faktörlerin de etkisiyle, "yerelleşme" ve "bölgeselleşme" bu yeni anlayışın çıktıları olmuştur. Böylece, bölgesel planlama vasıtasıyla kalkınmanın sağlanması hususu "bölgesel kalkınma planlaması" olarak karşımıza çıkmıştır. Ülkemizde, bölgesel kalkınma planlamasına dair ilk ayrıntılara Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001-2005) rastlanmış, daha önceki planlarda bölgesel kalkınmaya yönelik detayların yer almadığı gözlemlenmiştir (Gürer, 2014: 48). Yani, bölgesel politikaların Avrupa Birliği ile uyumlu hale getirilmesi, buna yönelik çalışmaların hızlandırılması ve Avrupa Birliği ile bu yöndeki iş birliği çalışmalarının genişletilmesi, Türkiye'de detaylı olarak ilk kez Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın hedef ve faaliyetleri arasında yer almıştır (Tekin, 2011: 42).

1.3. Bölgesel Kalkınma Planlamasının Arka Planı

Kamu yönetimi, bulunduğu dönemin ihtiyaçları ve şartlarına uyumlu bir işleyiş göstermediğinde, değişim ve dönüşüm kaçınılmaz olmaktadır. Başta iktisadi nedenler sonrasında ise toplumsal ve siyasal birtakım sebepler reform yapılmasına sebebiyet vermektedir (Övgün, 2022: 28). Reformlar, gerek ülkenin kendi iç siyasetinin bir ürünü olarak gerekse dış kaynaklı uygulamaların bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu doğrultuda, özellikle, 1990'lı yıllarla birlikte uluslararası örgütlerin istekleri göz önüne alınmış ve bu taleplerin yansıması kalkınma planlarında gözlemlenmiştir (Övgün, 2022: 24). Uluslararası örgütlere üyelik şartları, üyeliğe aday ülkelerden beklentiler ve bu süreçte örgütlerin ülkelere sunmuş oldukları maddi fırsatlar, ülkelerin kamu yönetimlerini etkileyen ve bu alanda değişim ve dönüşüm hareketlerinin yaşanmasına sebebiyet veren dış faktörlerin başında gelmiştir. Bu yönüyle uluslararası örgütler, bu reform sürecinin gerek belirleyici kolu gerekse yürütücü kolu konumunda olmuşlardır. Dolayısıyla, uluslararası örgütlerin ülkelerin kamu yönetimlerine etki

edecek ve böylelikle değişim ve dönüşüme sebebiyet verecek düzenlemeleri "politika transferi"ni doğurmuştur. Politika transferi, daha önce denenmiş veya halihazırda uygulanmakta olan deneyimlerin ve düzenlemelerin aktarılması vasıtasıyla gerçekleşmektedir; bu noktada, politika transferi; politikaları, kurumları, sunulan hizmetleri ve ideolojileri etkileyen bir bütündür. Politika transferi en genel anlamda, ülkelerin politika oluşturması gerektiği konularda, diğer kurum ve kuruluşların deneyim ve bilgilerinden yararlanması olarak da tanımlanmaktadır (Mossberger ve Wolman, 2003: 428). Politika transferi, günümüzde en yaygın şekliyle uluslararası örgütler vasıtasıyla uygulanmakta ve tek yönlü bir durumu işaret etmektedir (Stone, 2004: 545).

Türkiye örneğinden yola çıkılırsa; özellikle Avrupa Birliği'ne aday ülke olma sürecinin başladığı günden itibaren, üye ülke statüsüne giden yolda yapılması gereken değişim ve dönüşümler "zorlayıcı" bir görünüm sergilemiş, dolayısıyla politikalar empoze edilerek aslında "zorlayıcı politika transferi" karşımıza çıkmıştır (Sobacı, 2011: 195). Ancak buradaki "zorlayıcılık" uluslararası örgütler tarafından bazı araç ve yöntemlerle yumuşatılmış ve doğrudan değil dolaylı bir zorlama ekseninde oluşturulmuştur. Transferin bir uluslararası örgüt vasıtasıyla güçlü özendiriciler kullanılarak karşılıklı fikir alışverişi ile anlaşmalar sonucunda kabul edilmesi ve bunun çıktısı olarak birtakım politikaların ülkeye transfer olması durumu dolaylı bir zorlayıcılığı ifade etmektedir. Bu açıdan, uluslararası kuruluşların politika aktarımındaki rolünün "dolaylı zorlayıcı politika aktarımı" çerçevesinde incelenmesi gerekmektedir (Haktankaçmaz, 2010: 25). Yani, Avrupa Birliği'ne üye olup olmamak, ülkelerin kendi iradelerine bırakılmış olsa da üye olunmadığı takdirde kaybedilecek fırsatlar düşünüldüğünde ülkeler gönüllülük esasını rafa kaldırarak üyelik sağlamaya çalışmaktadır.

Uluslararası örgütler, yönetişim odaklı ve serbest piyasa koşullarına uygun bir düzenin oluşturulmasına yönelik olarak üyeliğe aday ülkelere birtakım kriterler getirmekte; aday ülkeler ise bu çerçevede ülkelerindeki politikaları, kurum ve kuruluşları, hizmet sunum yöntemlerini değişim ve dönüşüme uğratarak reform çabasına girmektedir. Halihazırdaki üye ülkeler de bu çarkın dönmesini istemektedirler; çünkü bu sayede iktisadi anlamda aynı görüş ve düzlemdeki ülkelerle birlik olunacak, serbest piyasa ekonomisi canlanacak ve uluslararası sermayeye açılım sağlanacaktır (Taşpınar, 2021: 74). Bu sayede, iktisadi ve sosyal alanlarda ortak özelliklere sahip olan bu ülkeler kapitalist sistem içerisinde, güvenli birer liman olacaklardır. Uluslararası kuruluşlar, politika transferinde büyük bir güç ve öneme sahiptir; bu gücün arkasındaki en önemli unsurlar, iyi organize olmuş bir yapı, örgütlere üye ülkelerin desteği ve diğer mali destekçilerdir (Taşpınar, 2021: 81). Ülkelerin uluslararası arenada kabul görme çabası, fikir

birliği sağlama, mali destek, uluslararası şirketlerin ülkelere giriş yapabilmesi, hibeler ve yardımların sağlanması, siyasi ve ekonomik dalgalanmaları önleme gibi unsurlar ise ülkelerin uluslararası örgütlere üye olmasında ve istenilen kriterleri yerine getirme noktasında başta gelen etmenler arasında yer almaktadır (Sobacı, 2009: 71).

Avrupa Birliği'nin gelişimini sağlamak ve işlevselliğini korumak adına, aday ülkelerin yönetimsel yeteneklerinin artırılmasına ağırlık verilmiştir. Buna istinaden, Avrupa Birliği'nin bir üyesi olmak adına aday ülkelere belli birtakım kriterler getirilmiş, ülkelerin bu kriterleri tam anlamıyla yerine getirdiği takdirde, üye ülke statüsüne geçilebilecekleri belirtilmiştir. Bu sayede, aday ülkelerin kendi kamu yönetimlerini, Avrupa Birliği standartlarına uygun şekilde düzenlemesi yönünde beklenti oluşmuştur (Akdoğan, 2008: 85). Övgün (2022: 115), yaratılan ortak kriterlerle benzer niteliklere sahip üye ülkeler oluşturulması durumunu, *"Ülkelerin kamu yönetimleri arasında büyük bir uyum yaratılmış, birleşik ve bütünleşik Avrupa yolunda önemli adımlar atılmıştır."* şeklinde özetlemiştir. 1981'de, Avrupa İstatistik Ofisi (Eurostat), Avrupa Birliği'ndeki ülkeleri istatistiksel alanlara bölme hedefiyle, İstatistiksel Bölge Birimleri Sınıflandırması (NUTS) yapılmasına karar vermiştir. Bu düzenleme, 1988'de AB yasalarına entegre edilerek, birliğe üye ve aday ülkeler için, İstatistiksel Bölge Birimleri Sınıflaması (NUTS) uygulanmasını ve istatistiksel verilerin bu birimlere uygun olarak düzenlenmesini mecbur tutmuştur. Yani, AB'nin bu bölgesel politikası, 1988 yılında yapılan Yapısal Fonlar Reformu ile uygulanmaya başlanmış ve ortaya çıkan Nomenclature of Territorial Units for Statistics/ İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (NUTS/İBBS) sistemi bölgesel politikalar oluşturma yolunda büyük bir adım olmuştur (Gürer, 2014: 10).

Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde, bölge bazlı eşitsizliklerin önüne geçmek, dezavantajlı bölgelerin ise fonlardan yararlanmasını sağlamak amacıyla oluşturulan bu sistem aracılığıyla bütün bölgelere ait istatiksel bilginin kıyaslanabilir olması ve bu şekilde aradaki eşitsizliklerin saptanması amaçlanmıştır. Başka bir deyişle, NUTS sistemi, bölge ölçeğinde gerçekleşen yardımların ülkeler arasında daha adaletli ve nesnel bir şekilde dağıtılmasını sağlamaktadır (Gürer, 2014: 47). Üye devletlerde belirlenen ortak ölçütlere dayanarak inşa edilen bu bölgeler, aday devletlerin de söz konusu düzenlemelere uyum sağlamasını, yani diğer üye devletlerle uyumunun gerçekleştirilmesini amaçlamıştır. Diğer bir ifadeyle, Avrupa Birliği'ne katılmak isteyen ülkelerin entegrasyonunun başlangıç evresi olarak NUTS bölgelerinin oluşturulması yer almış ve bu bölgelerin belirlenmesinde dikkate alınan ölçütlerin, mevcut üye devletlerle uyumlu olması beklenmiştir (Benek, 2009: 49-50). Bölgeleme sisteminin oluşturulmasıyla, aday ve üye

ülkelerdeki bölgeler arası farklılıklar azalacak, bölgesel dengesizlikler giderilecek, nispeten geri kalmış bölgeler ise AB fonlarından yararlanarak kalkınacaktır.

Türkiye özelinde, İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS veya NUTS), coğrafi özelliklere, aynı faaliyetlerin yoğunlaştığı alanlara ve nüfusa göre üç kategoriden (Düzey I, II ve III) oluşan bir sınıflandırma yapmaktadır; buna göre 81 il Düzey III (Alt istatistik bölgeleri oluşturan iller), illerin gruplandırılmasıyla 26 alt bölge Düzey II (Alt istatistik bölge) ve 12 adet Düzey I bölgesi (Büyük istatistik bölge) ortaya çıkmıştır; böylece AB'ye uyum politikası ve yakınsama amacı çerçevesinde AB fonlarından yararlanabilecek bölgeler Düzey II kapsamında belirlenmiştir. Ayrıca, Düzey II'deki bölgeler, Türkiye'deki bölgesel kalkınma planlarına temel olarak kabul edilmiştir (Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü, 2024).

1996'da kabul edilen Maastricht Antlaşması, "yerellik" ilkesini ön plana çıkarmış ve bölgesel düzeydeki planlamaların "yerinden yönetim" çerçevesinde idare edilmesini hedeflemiştir. 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi sonrasında ise Avrupa Birliği'ne aday ülke statüsü kazanılmış, bunun bir yükümlülüğü olarak da 2001 yılında bahsi geçen istatistiki bölgeler belirlenmiştir. Akabinde, Türkiye İstatistik Kurumu ve Devlet Planlama Teşkilatı vasıtasıyla hazırlanmış olan İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflaması Raporu, 2002 yılında Resmî Gazetede yayımlanmıştır (Eren, vd., 2013: 77). Yani, Avrupa Birliği için adaylık görüşmelerinin başlamasıyla, Türkiye, AB'nin bölgesel stratejilerine uygun olarak yeni bir bölgesel kalkınma anlayışı oluşturmaya başlamıştır. Bu bağlamda, Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde izlenecek stratejiyi belirleyen ve 2003'te yayımlanmış olan Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi'nde Türkiye'de bölgesel gelişimi destekleyecek yönetim yapılarının kuvvetlendirilmesi gerektiği vurgulanmış, Türkiye'nin Avrupa Birliği mevzuatını benimsemek amacıyla oluşturduğu Ulusal Program'da ise "yerel düzeyde icra edilecek birimlerin kurulması" planlanmıştır.

Avrupa Birliği, bölgeselleşme politikasını hayata geçirmek amacıyla tahsis ettiği fonların yönetimini merkezi yönetim organlarından ziyade bölge ölçeğinde kurulacak yerel düzeydeki yeni yapılara devretmeyi tercih etmiştir. AB'nin, bu fonların yönetim sürecini ulusal kurumlar yerine bölgesel yapılara vermesi, kendi politik ve iktisadi birliğini yaratmada bölgesel kurumsallaşmaya verdiği önemin bir göstergesi olmuştur (Karasu, 2009: 9). Bahsi geçen bu yapılar, Avrupa Birliği müzakere başlıklarından biri olan "kalkınma ajanslarının kurulması" hususuna işaret etmiş ve bu AB'nin bölgesel düzeyde gerçekleşen bütünleştirme politikaları için kayda değer bir gelişme olmuştur. Bu kapsamda, 2006'da uygulamaya koyulan 5449 sayılı "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun" ile yeni

bölgesel kalkınma yaklaşımının temel unsuru olan kalkınma ajanslarının kuruluş süreci başlamıştır. AB'ye üyelik sürecinin bir koşulu olarak kurulan (bölgesel) kalkınma ajansları; bölgesel planlama kapsamında oluşturulmuş, bölgeselleşme yolunda yeni bir uygulama başlatmış ve yönetişim esasına dayanan bir sistem yaratmıştır. Böylece, toplam, 26 NUTS Düzey II bölgesinde kalkınma ajansları kurulmuş ve ajansların ulusal düzeydeki koordinasyonundan Devlet Planlama Teşkilatı sorumlu kılınmıştır. DPT, kalkınma ajanslarının adeta şemsiyesi konumunda olmuş, bu ajansların koordinasyonunu sağlamış ve aynı zamanda planlama faaliyetlerini de yürütmüştür. Ancak, 2011 yılında, Devlet Planlama Teşkilatı kaldırılmış, Devlet Planlama Teşkilatının görev ve yetkileri Kalkınma Bakanlığı'na devredilmiştir. 2018 yılında ise, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte, 1 ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri doğrultusunda, ülkemizdeki bölgesel dengesizliklerin giderilmesi görevi T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na verilmiş ve böylece kalkınma ajanslarının ulusal düzeydeki koordinasyonundan bu bakanlık sorumlu tutulmuştur (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2024)[2].

1.4. Bölgesel Kalkınma Planlamalarına Uygun Ortamın Yaratılması

1970'lerin sonrasında yaşanan ekonomik krizin çıktıları, neo-liberalizmin ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. Neo-liberalizm devletin hemen hemen her alanda ağırlıklı olduğu bir dönemde ortaya çıkmış, bu yönüyle, aslında devletin bu katı rolüne karşıt bir duruş sergilemiştir. Bu dönemde, devletin niteliğini ve faaliyet alanlarını sorgulayan liberal düşüncenin etkisiyle devlet aygıtının rolü yeni tartışma alanı olarak karşımıza çıkmıştır. Bu çerçevede, devletin rolünün sınırlanmasına yönelik olarak, kamunun hizmet sunumunda daha etkili olacak yeni yapıların oluşturulması planlanmıştır (Karcı, 2008: 41-42). Daha önce, kalkınmanın temel taşı olarak görülen devlet, daha sonraları sorunların ortaya çıkış sebebi olarak algılanmaya başlamıştır. Devletin rolünün küçültülmesi ve işlevinin sınırlandırılması küreselleşme, yerelleşme ve yönetişim kavramlarıyla ilişkilendirilmiş, bu görüşe uluslararası örgütler de destek vermiş, devletin düzenleyici rolüyle sınırlandırılması ve etki alanının küçültülmesi için birçok araç kullanılmıştır (Kayıkçı, 2007:167). *"Bu yaklaşımlarda ileri sürülen argüman, ulusal ölçeğin, ulus-devlet ve onun örgütlenme araçlarının küreselleşen*

[2]Ayrıca bkz. T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü. (2024). Bölgesel Kalkınma ve Ülkemizde Bölgesel Kalkınma Politikalarının Gelişim Süreci. https://ka.gov.tr/sayfalar/bolgesel-kalkinma-ve-ulkemizde-bolgesel-kalkinma-politikalarinin-gelisim-sureci--22 (Erişim Tarihi: 11.05.2024).

ekonomik yapıda işlevsizleştiği, buna karşılık kalkınma, sanayileşme, yatırımlar ve istihdam açısından esnek, kolay uyum sağlayabilen özellikleri ile bölgelerin bu yeni yapıya çok daha uygun olduğudur." (Karasu, 2015: 274).

Bu doğrultuda, katı merkeziyetçi tutum ve ağır bürokrasi barındıran ulusal yapılardan ziyade, vermiş olduğu hizmetin halka daha yakın olması ve isteklere daha erişebilir olması sebep gösterilerek bölgesel yapılar tercih edilmeye başlanmıştır. Uluslararası örgütlerce de desteklenmiş olan bu görüş, bu kuruluşların, üye ve üyeliğe aday olan ülkelere bölgesel yapılara ilişkin bağlayıcı kararlar uygulamasıyla da somutlaşmış ve yaygınlık kazanmıştır. Burada, hizmet sunumu noktasında daha verimli olması istenen kamu kurumları piyasa temelli çalışacak, ağır bürokratik şartlar yumuşatılacak, üretkenlik artacak, var olan koşullar iyileştirilecek, esnek ve ağır işlemeyen bir yapı oluşturulacak ve saydamlık ilkesinin yönetimde uygulanması kolaylaşacaktır (Karcı, 2008: 46-47). Kısacası, devlet aygıtına "işletme" penceresinden bakılacak, özel sektöre ilişkin yönetim ilkeleri uygulanacak; kamu yönetimini oluşturan unsurlar ise bu işletmenin alt kolları olacaktır.

1980'li yıllarla birlikte, yeni bakış açıları doğmaya başlamış, hemen her alanda değişiklikler gözlemlenmiş, özellikle devlete ve kamu hizmetlerine yönelik fikirler büyük bir değişim ve dönüşüme uğramıştır. Bu yeni bakış açısının temelinde artık toplumdan ziyade birey, kamudan ziyade özel sektör, kamu yönetimi yerine yönetişim olacak, yeni ekonomi modeli ise piyasa odaklı tasarlanacaktır. Yani, kamu alanında yapılacak olan politikalar artık katı bir merkeziyetçilik ekseninde şekillenmeyecektir. Bu doğrultuda, kamu hizmetlerinin devlet eliyle yürütülmesi fikri, 1980'li yıllar itibariyle Türkiye'de neo-liberal politikaların benimsemesi doğrultusunda terk edilmeye başlanmış, özellikle 24 Ocak 1980 itibariyle yeni bir sürece adım atılmıştır. 24 Ocak Kararları, temelinde fiyat mekanizmasının olduğu ve serbest piyasa ekonomisinin savunulduğu neo-liberal görüşü yansıtmıştır (Öztürk, vd., 2008: 17). Neo-liberal düşünceye göre, devletin etkin olduğu alanlar daraltılarak özel girişimin önde tutulması gerekmektedir (Işıklı, 1997: 77). Doğuşu neo-liberalizme uzanan Yeni Kamu İşletmeciliği de bu doğrultuda, devletin katı bir yapı sergilememesini ve hizmet sunumundaki rolünün sınırlandırılmasını savunmuştur. Böylece, özel sektördeki yönetime dair bilgi, beceri ve tekniklerin, kamu yönetimi üzerinde uygulanmaya çalışılması olarak tanımlanan "Kamu İşletmeciliği" *(Public Management)* kavramı doğmuş, bu yaklaşım varlığını "Yeni Kamu İşletmeciliği" *(New Public Management)* ve "Kamu Yönetişimi" olarak sürdürmeye devam etmiştir. Sözer (2014: 216), 1980'lerde dünyada baskın olan bu anlayışın; "yerelleşme", "minimal devlet" ve "özelleştirme" ekseninde şekillendiğini ifade etmiştir. Bu doğrultuda, özel

sektöre ilişkin uygulamalar kamu hizmetlerinde uygulanmaya çalışılmış, devletin sunduğu temel kamu hizmetleri piyasalaşmaya başlamış ve devletin küçülmesi gerektiği savunulmuştur.

Bu gelişmelere paralel olarak, Türkiye'de özellikle kamu sektöründe birçok değişim ve dönüşüm yaşanmış, bu durum planlama anlayışını da etkilemiş; katı ve otoriter karar alma mekanizması olarak tasvir edilen devlet algısı terk edilerek kamu kurumları arasında eşgüdüm sağlanan bir anlayışa geçilmiştir. Bu durum, 2003'te Resmî Gazetede yayımlanan 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu" aracılığıyla somutlaşmıştır. Planlama anlayışına farklı bir bakış açısı getiren bu Kanun, yerelleştirilen bir karar alma mekanizması yaratmış ve kararların uygulanmasındaki sorumluluk yine yerel bir düzleme oturtulmuştur. Yerelleşen planlama bakış açısı ile merkez arasındaki denge, eşgüdüm ve uyumu sağlama görevi bir çatı kuruluş olması açısından Devlet Planlama Teşkilatı'na verilmiş ve buna, ulusal koordinasyonundan DPT'nin sorumlu olduğu kalkınma ajansları aracılık etmiştir. Kalkınma ajansları, iktisadi alanda özel sektöre rahat bir ortam hazırlayarak devletin ağır işleyen yapısına dinamizm getirme ve bürokrasinin gerekliliklerini en aza indirgeme düşüncesiyle kurulmuştur. Böylece, katı bir merkeziyetçiliğin bulunduğu ve bundan ötürü hantal bir işleyişe sahip olan ortam, kalkınma ajanslarının varlığı ile yerelleşen düzeyde yumuşatılacaktır. Yani, merkezin tek başına karar verip uygulama çalışmaları en aza indirilerek yönetişim mantığı ekseninde ve ekosisteme diğer aktörlerin dahil olduğu yeni bir düzen yaratılacaktır (Övgün, 2022: 58-61).

Bu kapsamda, merkezi yönetim unsurları, planlamanın tek yürütücüsü olarak konumlanmışken, yönetişimci modelin getirmiş olduğu bakış açısıyla birlikte katı merkeziyetçi düşünce ortadan kalkmış, yerel ve kurumsal yapıların da söz sahibi olduğu yeni bir örgütlenme ortaya çıkmıştır. Bu anlayış, özellikle, 2000 yılında DPT tarafından hazırlanan tasarıda yerelleşmeye vurgu yapılmasıyla somut bir hal almış, bölgesel gelişme üzerinde durularak bölge planlamalarının gündemde daha fazla yer tutacağı belirtilmiştir (Övgün, 2020: 267). Yönetişimci ve yerelleşmeyi destekleyen bu görüş paralelinde, kalkınma ajansları vasıtasıyla ulusal planlama anlayışından bölgesel kalkınma planlamalarına geçiş sağlanmıştır. Yani, planlamada yerelleşme anlayışının yaratmış olduğu kalkınma ajansları, merkez teşkilatın planlama işlevini ortadan kaldıran bir niteliğe sahip olmuştur. Bu doğrultuda, kalkınmanın eşit bir şekilde sağlanması amacıyla, kalkınmada öncelikli yörelere daha fazla kaynak aktarımının yapılması uygun görülmüş ve bölgesel kalkınmaya daha sık vurgu yapılmaya başlanmıştır.

Ancak burada, bölgesel kalkınmadaki asıl hedef, kalkınmadan ziyade rekabet edilebilirlik düzeyini arttırarak bölgesel planlamayı bu görüş çerçevesinde gerçekleştirebilmek olmuştur

(Övgün, 2020: 269). Çünkü, Avrupa Birliği, 2007-2013 yılları arasında bölgelere ilişkin anlayışını açıklarken, bölgesel politikalarda rekabet edilebilirliğin altını çizmiş; yeni dönemde, bölgesel gelişmelerin sağlanarak bölgelerin rekabet gücünün artırılması gerektiğini ifade etmiştir (DPT, 2008: 129, 158). Buna paralel olarak, Kalkınma Bakanlığı, 2014 yılında yayımlamış olduğu 2014-2023 Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi'nde, bölgesel gelişmenin bir hedefini, *"Âtıl kalmış, değere dönüştürülmemiş kaynakları ve tüm bölgelerin içsel potansiyelini harekete geçirerek, bölgelerin rekabet gücünü artırmak, böylece bölgelerin ulusal büyümeye ve kalkınmaya katkılarını azami seviyeye çıkartmak."* olarak belirtmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 7). Sanayi ve Teknoloji Bakanı da bölgesel kalkınmadaki hedefi açıklarken, *"Hem bütün bölgelerimizin rekabet gücünün arttırılması hem de bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılarak ülke genelinde daha dengeli bir sosyoekonomik gelişmenin sağlanması mümkün hale gelecektir."* ifadesini kullanmıştır (Anahtar, 2023: 2). Kalkınma Ajansları Genel Müdürü Ahmet Şimşek ise, *"Bölgelerimizin rekabet güçlerini artırmaya yönelik ulusal ve uluslararası iş birlikleri tesis edecek, dış kaynaklı fonların şehirlerimize kazandırılmasına ağırlık vereceğiz."* açıklamasında bulunmuştur (Anahtar, 2023: 15).

Görüldüğü üzere, bölgesel kalkınmadan bahsedilirken, bölgesel gelişmişliğin bölgesel rekabet gücünün arttırılmasıyla sağlanacağı vurgusu yapılmıştır. Yani, aslında, devlet özellikle iktisadi alanda reform sürecine girmiş, kalkınma planlarında oluşturulan ekonomik hedefler doğrultusunda dönüşüme uğramış ve sermaye girişini yapmak ana hedeflerin başında gelmiştir (DPT, 2001: 2). Bu amacı gerçekleştirirken kalkınma ajansları, bölgesel rekabeti arttıracak ve bölgedeki özel şirketlerin rekabet avantajını yükseltecek; bunun sonucunda da yatırımcıları çeken bölgeler oluşturulacaktır. Bu noktada, bölgesel planlamalar için beklenti, Övgün'ün (2020: 278) de özetlediği gibi, "yerel birimlerin çekiciliğini arttırarak yerel ve kurumsal seviyede rekabetin desteklenmesi ve küresel entegrasyonun sağlanması" yönünde olacaktır. Kısacası, bölgesel kalkınma, kamu finansmanıyla birlikte yabancı yatırım ve teşviklerin ülkeye girişi ile doğru orantılı bir şekilde yürütülecek ve bu çerçevede kalkınma politikaları oluşturulacaktır. Bu noktada, (bölgesel) kalkınma ajansları yönetsel anlamda küresel bir olguyu temsil edecektir (Ayman Güler, 2021: 379).

Bölgesel Politikaların Yeniden Şekillenmesi: Geleneksel ve Yeni Bölgesel Politikalar[3]

Özellikler	Geleneksel Bölgesel Politikalar	Yeni Bölgesel Politikalar
Amaçlar	*Bölgesel eşitlik *Ulusal ekonomik büyüme *Yatırımların az gelişmiş bölgelere yönlenmesi *Altyapının geliştirilmesi	*Bölgesel rekabet gücünün geliştirilmesi *Bölgesel ekonomilerin kapasitelerinin artırılması *İçsel büyüme dinamiklerinin desteklenmesi
Karar Verme ve Uygulama Sürecinin Yapısı	*Ulusal ölçekte genel politikalar *Merkezi hükümetlerin takdir yetkisine bağlı seçim *Kademeli yapı	*Bölgesel ve yerel hükümetlerin birlikte karar verme süreci *Bölgesel-yerel karar yetkisi *Yönetişim ağırlıklı karar süreci *Kademeli olmayan örgütlenme biçimleri
Siyasal Ortam	*Ulusal politikaların öne çıktığı bir siyasal ortam	*Ulusal politikalar ile bölgesel ve yerel politikaların ağırlık kazanması
Siyasi Sorumluluk	*Karar verme sorumluluğu olan merkezi hükümet *Taşra teşkilatına verilen uygulama sorumluluğu	*Ulusal hükümet ve bölgesel ve yerel örgütler (hükümetlerin) doğrudan politika uygulamalarına yönelimi
Uygulamacı Kurumlar	*Merkezi hükümet *Merkezi hükümetin taşra teşkilatları *Bürokratik ilişkiler	*Bölgesel birimler *Yarı özerk birimler *Bürokrasi yerine, işletme yönetimi

Tablo 1: Geleneksel ve Yeni Bölgesel Politikaların Özellikleri (Eraydın, 2004: 137).

[3]Pamukkale Üniversitesi ve Devlet Planlama Teşkilatı tarafından düzenlenen Kentsel Araştırmalar Sempozyumu'nun elektronik ortamdaki baskısından edinilen tabloda, bölgesel politikaların zaman içerisindeki evrimi özetlenmiştir. Prof. Dr. Ayda Eraydın (2004: 137) tarafından düzenlenen tablo sayesinde, 1980'li yıllardan itibaren, ulus üstü faktörlerin etkisiyle bölgesel politikalar hususunda yaşanan kavramsal değişimler ve ortaya çıkan yeni anlayışlar derlenmiştir. Böylece, konuya ilişkin detaylar bütüncül bir şekilde okuyucuya sunulmuştur.

İKİNCİ BÖLÜM

2. BÖLGESEL KALKINMADA KALKINMA AJANSLARININ ROLÜ VE DIŞ FAKTÖRLERİN ETKİSİ

2.1. Bölgesel Kalkınmada Yönetişim: Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu

Küreselleşme ile beraber piyasa ekonomisinin canlandırılması ve rekabet edilebilir bir ortam yaratılması fikri ivmelenmiş, yatırımcılar için uygun ortam yaratma anlayışıyla birlikte özellikle bölgesel ekonomiyi canlandırma düşüncesi ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, bölgeler arasındaki eşitsizliklerin giderilmesi, birçok alanda dengesizlerin yok edilmesi, yerel kaynaklardan en yüksek düzeyde yararlanılması gibi amaçlarla bölgesel planlamalar oluşturulmaya başlanmış, bu planlamaların hedefinde "kalkınma" olduğu için bu plan ve projeler "bölgesel kalkınma planlaması" olarak adlandırılmıştır. 1990'ların öncesinde, merkeziyetçi bir kalkınma ve planlama anlayışı var olmuş, bu doğrultuda, bölgesel planlamalar sadece merkezi kalkınmayı destekleyici birer unsur olarak değerlendirilmiştir. Ancak, 1990'lardan itibaren bölgeselleşme anlayışı çerçevesinde bölgeler, rekabet prensibi doğrultusunda kalkınma ve planlamanın öncelikli unsurları olarak öne çıkmıştır.

Avrupalı devletlerin iktisadi, sosyal ve politik görüşlerinin küresel ölçekte yayılması olarak da özetlenebilen küreselleşme süreci, son yıllarda özellikle bölgeleri bütünleştirme hedefine odaklanmıştır. Türkiye'ye baktığımızda, bölgesel anlamda gerçekleştirilen bütünleştirme politikalarına dair en göze çarpan örneklerden biri de kalkınma ajansları olmuştur (Övgün, 2007: 233). 1990'larda sıkça gündeme gelen ve kalkınma ajanslarının oluşumu ile somut bir görünüm elde eden "bölgeselleşme politikası" ekonomik kaygılar doğrultusunda, yabancı yatırımcıların bölgeye çekilmesi ve bölgelerin yerel potansiyellerinin ortaya çıkarılması gibi hedeflerle birlikte aslında daha önce uygulanmış olan politikalardan farklılaşmış durumdadır. Başka bir ifadeyle, kalkınma ajanslarının görevi, öne sürüldüğü gibi bölgesel kalkınmayı sağlamaktan ziyade, bölgeleri iktisadi açıdan cazip hale getirmektir (Efe, 2017: 49).

Bölgesel planlama anlayışı, 1990'larda "düzenleyici devlet ilkesi" doğrultusunda Türk kamu yönetiminde yerini almaya başlamış ve Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinde de kalkınma ajansları formunda yerini bulmuştur (Övgün, 2017: 28). İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması kapsamındaki Düzey II Bölgeleri esasına göre, 25.1.2006 tarihli ve 5449 sayılı

“Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” kapsamında kurulan kalkınma ajanslarının amacı, görevi ve yapısı bu Kanunda detaylandırılmıştır. Bu çerçevede, ajanslar, *“kamu, özel ve sivil toplum iş birliği”* temeline dayandırılmıştır (m.1); bu da kalkınma ajanslarının aslında “yönetişim” kavramına katkıda bulunacağının kanıtı olmuştur. Ayman Güler (2021: 383), Türk kamu yönetiminde, kalkınma ajanslarının hukuki ve bilimsel yönden belirsiz bir konumda olduklarını ifade etmiş; benimsemiş oldukları çalışma ilkeleri kapsamında değerlendirildiğinde ve güçlerinin piyasa temelli olması bakımından ajansları *“tipik bir yönetişim kurumlaşması”* olarak tanımlamıştır. Ayrıca, kalkınma ajansları tüzel kişiliği haiz ve özel hukuk hükümlerine tabi olup (m.3) ulusal ölçekteki koordinasyonundan Devlet Planlama Teşkilatı sorumlu kılınmıştır (m.4). Bununla birlikte, ajanslar, genel bütçe ile özel fonlar tarafından finanse edilmekte, gerekli görülen noktalarda ise ajanslara kredi sağlanmaktadır.

Kalkınma ajanslarının görevleri; yerel yönetim planlamalarında yer almak, bölge planlamalarındaki faaliyet ve projeleri yerel düzeyde yürütmek, kamu ve özel sektör ile STK’ler tarafından yürütülen plan ve projeleri izlemek ve iş birliğini koordine etmek, ajanslara sağlanan kaynakları bölge plan ve projelerinde kullanmak veya kullandırmak, yerel gereksinimleri tespit ederek bölgenin gelişmesine katkı sağlamaya yönelik planlamalar ve araştırmalar yapmak, bölgenin ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak, yatırımcılara ilişkin idari işleri yürütmek, girişimcileri desteklemek ve uluslararası programlar kapsamında projelerin geliştirilmesine katkıda bulunmak olarak sıralanmıştır (m.5). Bu görev tanımından, kalkınma ajanslarının bölgelerdeki temel görevinin kalkınmayı doğrudan sağlamaktan daha çok, kalkınmanın gerçekleşebilmesi için uygun ortamı hazırlamak olduğu sonucuna varabiliriz (Övgün, 2017: 24). Ayrıca, Kanundan hareketle, kalkınma ajansları için, “Ülkenin belirli bir bölgesindeki özel kuruluşlar, kamu kurumları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları arasında iş birliği sağlayarak, temelde bölgedeki iktisadi gelişimi amaçlayan ve kanuni bir temele dayanan yapılardır.” (Koçberber, 2006: 37) tanımını yapabiliriz. Başka bir deyişle, kalkınma ajanslarını; belirli bir coğrafi alanda, kalkınmayı sağlama hedefiyle ve tüm paydaşların etkin katılımıyla bölgesel kalkınma stratejilerini hazırlayan, bu stratejileri uygulamak için yerel aktörler arasında eşgüdümü sağlayan, yerel kaynakları canlandıran, bölge haricindeki kaynakları bölgeye aktaran, mali açıdan tamamen veya kısmi olarak merkez yönetime ya da mahalli idareye bağlı, idari bakımdan ise durumdan duruma göre değişen düzeylerde özerkliğe haiz kurumlar (Çakmak, 2006: 66) şeklinde özetleyebiliriz.

Kalkınma ajanslarının organizasyon yapısını; karar alma organı olan "Yönetim Kurulu", danışma organı olan "Kalkınma Kurulu", icra organı olan "Genel Sekreterlik" ve yatırım ekosistemini tanıtan ve bunların izlenmesinden sorumlu olan "Yatırım Destek Ofisleri" oluşturmaktadır (m.7). Genel anlamda, kalkınma ajanslarının mali kaynakları; birtakım ölçütlere göre belirlenecek pay, kamu kurum ve kuruluşlarından sağlanan finansal kaynaklar, AB ve diğer ulusal/uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar (bağış ve yardım), özel sektör vasıtasıyla aktarılan kaynaklar, yatırımlardan kazanılan gelirler ve yapmış olduğu hizmetlerden elde edilen gelirlerdir (m.19) (Akkaya, 2018: 42). Bilindiği üzere, 1 ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri doğrultusunda, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının giderilmesine yönelik görevler T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na verilmiş; kalkınmada yönetişimin temel unsurlarından olan kalkınma ajanslarının ulusal koordinasyonundan ve denetiminden de bu Bakanlık sorumlu tutulmuştur (1 sayılı CBK, m.385, m.394 ve 4 sayılı CBK m.187). Bununla birlikte, 2006 yılında, pilot uygulama olarak öncelikle, Adana ve Mersin'i kapsayan TR67 Düzey II Bölgesi'nde Çukurova Kalkınma Ajansı'nın, sonrasında ise ikinci pilot uygulama olarak İzmir'i kapsayan TR31 Düzey II Bölgesi'nde İzmir Kalkınma Ajansı'nın kurulacağı karara bağlanmış ve böylece, kalkınma ajansları yapısı Türkiye'de faaliyete geçmeye başlamıştır (Erol, 2012: 92). Bu noktada, Türkiye'de yapılandırılmaya başlayan kalkınma ajanslarının temel gayesi, Avrupa Birliği fonları vasıtasıyla bölgesel gelişmeyi sağlamak olmuştur (Gürer, 2014: 20).

Kalkınma ajansları başta, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) olmak üzere, AB'nin kalkınmayı destekleyici tüm olanaklarından bölgenin yararlanmasını sağlamaktadır. Böylece, ajanslar, yapmış oldukları proje teklifi çağrıları vasıtasıyla uluslararası kurum ve kuruluşlardan mali yardım alarak bölgedeki planlama ve projeleri yürütmektedir. Bu doğrultuda, Avrupa Birliği ile iktisadi ve sosyal uyum alanında gerçekleştirilen çalışmalar, ülkemizin bölgesel politikalarının gelişimine büyük ölçüde katkı sağlamıştır. 2007-2013 yıllarını kapsayan Türkiye'ye Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (IPA) çerçevesinde, bölgesel kalkınmanın sağlanması ve beşerî kaynakların geliştirilmesi amacıyla yaklaşık 2,2 milyar avro kaynak ayrılmıştır (Onuncu Kalkınma Planı, 123). Kalkınma ajansları vasıtasıyla Avrupa Birliği fonlarından yararlanmak isteyenler, projeleri yoluyla ajanslara başvuruda bulunmakta, uygunluk halinde, Avrupa Birliği'nin vermiş olduğu desteklerden faydalanabilmektedir; bu sayede, bölgeye yatırımcı çekilmesi sağlanmaktadır (Gürer, 2014: 75). Yerli ve yabancı yatırımcılara bölge tanıtma faaliyetlerini gerçekleştirme, yatırımcıların başvurularını onaylama, takip etme ve bölgeye teşvikleriyle ilgilenen ajans birimi Yatırım Destek Ofisidir (Fırat

Kalkınma Ajansı, 2024). Yatırım Destek Ofisleri aracılığıyla ajanslar, bölgeye yönlendirmiş oldukları yatırımlarla bölgenin rekabet gücünü arttırmayı sağlamaktadır (Alpaslan ve Aydın, 2021: 113).

Tablo 2: Türkiye'deki Kalkınma Ajansları (T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2024a).

2.2. Kalkınma Ajanslarının Bölgesel Kalkınma Planlamasındaki Yeri

Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin bir yükümlülüğü olan ve ülkenin 26 bölgeye ayrılarak her bir bölgede kurulması planlanan kalkınma ajanslarının ortaya çıkışı 2006 yılına dayanmaktadır (Ayman Güler, 2021: 379). Bu bölgesel birimlerin oluşturulmasının ana nedeni, bölgesel bazda istatistiklerin toplanarak bölge özelinde iktisadi ve toplumsal çözümlemelerin yapılması ve bölgesel kalkınma planlarının çerçevesinin oluşturulmasıdır. Bir ülkenin Avrupa Birliği'nin mali desteklerinden ve fonlarından yararlanabilmesi için, kriterleri ve kuralları Avrupa Birliği'ne bağlı kurumlar tarafından oluşturulan İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS veya NUTS) zorunlu bir adımdır çünkü bu yardımların çok büyük bir kısmı bölgesel gelişme hedefi altında ve Düzey II birimleri göz önünde bulundurularak yapılmaktadır (Övgün, 2007: 246).

Kalkınma ajanslarına yönelik baskın görüş ise, bu ajansların ulus üstü bir anlayış çerçevesinde yapılandırıldığı ve yabancı sermaye girişini sağlayan bir kalkınma hedeflediğidir. Özellikle, kalkınma ajanslarına bağlı olarak kurulan Yatırım Destek Ofisleri, merkezi idareden bağımsız olarak çalışmakta ve yatırıma dair yapılan işlemleri kendileri sonuçlandırabilmektedir. Bu açıdan, oluşturulan bölgeler, yabancı yatırımcılar için, bürokrasinin neredeyse yaşanmadığı, hızlı ve kolay bir şekilde ulaşılabilir olan cezbedici yatırım ortamları olacaktır. Bu noktada, kalkınma ajanslarının ana görevi, bölgelerin uluslararası boyutta pazarlanması, yabancı yatırımcılar için tanıtımların yapılarak bölgelere çekilmesi ve en nihayetinde "bölgesel rekabet"in yaratılması olacaktır. Oluşturulan bu atmosferde rekabet; yabancı yatırımcıya sunulan en ucuz iş gücü, toprak, ortam ve maliyeti az olan kamu kuruluşları gibi aktörler üzerinden oluşturulacaktır (Ayman Güler, 2021: 380-381).

14 Nisan 2003'te, Avrupa Birliği Konseyi'nce kabul edilen Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesinde, "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" başlığı altında, *"Ulusal Kalkınma Planı ve NUTS 2 düzeyinde bölgesel kalkınma planları hazırlanması suretiyle, bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi"* ibaresi yer almıştır (DPT, 2003: 15). Katılım Ortaklığı Belgesi, Avrupa Komisyonu'nca hazırlanan ve Konsey'ce onaylanması akabinde Avrupa Birliği Resmî Gazetesi'nde yayımlanan bir dokümandır. Avrupa Birliği mevzuatının parçası olan bu müktesebat, Avrupa Birliği'ne adaylığı resmi yolla kabul edilen her ülke için uygulanmaktadır. Aday ülkeler için bir çeşit yol haritası niteliği taşıyan Katılım Ortaklığı Belgesi, aday ülkelerin üye ülke statüsüne geçerken uygulaması gereken kriterleri ve alınması gereken tedbirleri içermektedir; bunlar Avrupa Birliği mevzuatına uyum başlıkları olarak belirtilmektedir. Bahsi geçen Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, bölgeselleşmeye ve bölgesel kalkınma planlamalarının oluşturulmasına yönelik vurgu yapılmış, bu kriterlerin Birliğe üyelik koşullarından biri olduğu ifade edilmiştir. Yine, "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" başlığı altında bu anlayışa paralel olarak, *"Bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere, NUTS 2 düzeyinde bölge birimlerinin kurulması."* ifadesi kullanılmıştır (DPT, 2003: 20 ve T.C. Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı, 2024). Burada, bölge birimlerinden kasıt, Avrupa Birliği etkisiyle ulus üstü bir vizyonla oluşturulan ve uluslararası örgütlerin etkisiyle bölgeselleşme yönünde şekillenen kalkınma ajansları olmuştur. Başka bir deyişle, Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde, Katılım Ortaklığı Belgesi'nde belirtilen hususlar ve yıllık ilerleme raporları aracılığıyla yapılan analiz ve değerlendirmeler, 2000'li yıllarda Türkiye'nin bölgesel politikalarında çok merkezlilik

çerçevesinde gelişim gösterecek birtakım yapılanmalar kurmasını zorunlu kılmıştır (Erol, 2012: 89).

Buradaki hâkim görüş, bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmekten ziyade, ajanslar vasıtasıyla geliştirilecek olan bölgesel planlamalarda bölgenin mevcut kaynaklarının uzun vadede bölgeye ne kadar rekabet avantajı sağlayabileceği ve buna göre öncelikli olacak yatırım alanlarıdır. Bu görüş, neo-liberal politikaların ve küreselleşme sürecinin aslında bir yansıması olarak karşımıza çıkmakta; bölgeselleşme mantığına geçiş sağlanarak ve küresel düzene uygun hareket edilerek rekabet odaklı ve piyasa mantığıyla hareket eden bir düzen yaratılmak istenmektedir. Bu durumda, geleneksel merkeziyetçi anlayış kırılmış olacak ve karar alma süreçlerinde farklı aktörler rol alacaktır. Yönetişim modeliyle çalışan kalkınma ajansları, kamunun vermiş olduğu kararları kamu kurumlarından özel sektör ve sivil toplum kuruluşları gibi tüzelkişiliklere aktarmaktadır. Kalkınma ajansları, bu yönüyle, sosyal, kültürel, sağlık, eğitim, ulaşım gibi birçok alanda bilgi sağlarken aynı zamanda, bölgenin bir pazar haline getirilmesine, iyileştirilmesine ve yatırım olanaklarının bölgeye çekilmesine sebebiyet vermektedir.

Bunun yanı sıra, kalkınma ajansları, teşviklerin sağladığı faydaları, sundukları desteklerle (hibeler, fonlar vb.) birleştirerek bölgenin kalkınmasında lider olmayı hedeflemektedir. (Gürer, 2014: 4). Çiner (2010: 179), hibe mekanizmasının, "yerellik" unsurunu harekete geçiren bir araç olduğunu; bölgedeki işletmelerin, STK'lerin ve devlet haricindeki diğer yapıların o bölgede aktif rol oynamasını sağlayarak kapasitelerini arttırdığını ve projelere finansman sağlanarak yerel potansiyelin harekete geçirildiğini belirtmiştir. Bu yönüyle düşünüldüğünde, kalkınma ajanslarının, Avrupa Birliği'nin teşvik fonlarından yararlanmak adına ve AB mevzuatına uygun bölgesel politikalar oluşturmak hedefiyle kurulduğu anlaşılmıştır. Yani, kalkınma ajansları bölgesel kalkınma planlamaları vasıtasıyla bölgesel gelişmeyi sağlarken, aynı zamanda bölgeler arasındaki rekabet gücünü arttıracak ve bu bölgelere yatırım çekecektir; bu yönüyle kalkınma ajanslarının bölgesel gelişmeyi sağlama hedefi ikinci plana atılmış olacak ve ajanslar piyasa mantığıyla hareket eden bir görünüm kazanacaktır. Ayman Güler (2009: 63), bölgesel kalkınma ajansları sisteminin, bölgesel ve yerel kalkınma amacı taşımasından ziyade küresel yatırımların işlerini kolaylaştırmaya yönelik tasarlandığını söyleyerek durunu özetlemiştir.

En nihayetinde, kalkınma ajanslarının temel gayesi; bölgedeki yatırım iklimini iyileştirmek, bölge haricindeki şirket ve yatırımcıların ilgisini çekmek, bölgedeki avantajları tanıtarak istihdamı, iş verimliliğini ve yatırımları ivmelendirmek ile rekabet ortamını geliştirerek iktisadi

canlanmayı harekete geçirmek olacaktır (Çakmak, 2006, 96). Akkaya (2018: 170), birtakım ana göstergeler belirleyerek 2010 yılından itibaren, kalkınma ajanslarının bölgesel gelişmedeki rolünü analiz ettiği çalışmada, ajansların bölgesel kalkınmaya yeteri kadar katkı sağlayamadığını, bölgeler arası dengesizliklerin azaltılmasında etkili bir rol oynayamadıklarını, kalkınma politikalarının az gelişmiş bölgeler üzerinde pozitif bir etkisi olmuş olsa da bölgeler arasındaki dengesizlikleri giderme noktasında sınıfta kaldığını aktarmıştır. Ayrıca, çalışmada, az gelişmiş bölgelerin gelişmiş bölgelerin arkasında kaldığı ve aslında bölgeler arasındaki farkların arttığı sonucuna varılmıştır. Ayman Güler (2009: 64) de buna paralel olarak; kalkınma ajansları vasıtasıyla uygulanan bölgesel planlamaların yürütüldüğü ülkelerde, bölgelerarası dengesizliklerin giderilmediğini, aksine bu eşitsizliklerin daha da artmış olduğunu belirtmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA PLANLAMASI: GÜNEYDOĞU ANADOLU PROJESİ ÖRNEĞİ

3.1. Bölgesel Kalkınma Planlaması Kapsamında Güneydoğu Anadolu Projesi'nin Tarihsel Gelişim Süreci

Bölgesel projelerin oluşturulmasına yönelik ilk girişim, 1957 yılında Köyceğiz-Dalaman Projesi olmuş, sonrasında ise sırasıyla; 1959 yılında Antalya Projesi, 1960 yılında Doğu Marmara Planlama Projesi, 1961'de Zonguldak Projesi ve 1962'de Çukurova Bölgesi Projesi geliştirilmiştir (GAP BKİ, 2008: 3 ve Akkaya, 2018: 76). Bu dönemde, bölgesel politikalardaki ortak hedef, bölgesel eşitsizliklerin azaltılarak bölgesel kalkınmanın istikrarlı bir şekilde sağlanması olmuştur (Çapık, vd., 2018: 24). Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1979-1983) ise, "Kalkınmada Öncelikli Yöreler" uygulaması ışığında, özellikle, Güneydoğu Anadolu Bölgesi için bölgesel kalkınma projesinin uygulanacağı ifade edilmiş; bölgede yaşanan sıkıntıların "bölgesel gelişme" çerçevesinde iyileştirilebileceği belirtilmiş ve bu bölgenin gelişebilmesi adına yatırımların arttırılması gerektiğine dikkat çekilmiştir (DPT, 1979: 272).

Güneydoğu Anadolu Projesi'nin tarihsel gelişimi aslında, 1935 yılında Elektrik İşleri Etüt İdaresi'nin kurulmasıyla başlamıştır. Yine aynı yıllarda, Atatürk'ün isteğiyle Fırat Nehri üzerinde Keban Projesi'nin uygulanmasıyla alakalı olan keşif etütlerine başlanılmış; ancak, İkinci Dünya Savaşı'nın etkisiyle çalışmalara bir süre ara verilmiştir. 1954 yılında Devlet Su İşleri'nin kurulmasıyla birlikte yeniden canlanan süreçte, Türkiye'de havza çalışmalarına başlanmış, özellikle Fırat Havzası ile ilgili araştırmalar yapılmış ve bölgedeki gelişmelere ilişkin birçok rapor yayımlanmıştır. 1966 yılına gelindiğinde ise, Keban Barajı'nın inşası için ilk girişimler başlamış; akabinde, Keban Barajı Projesi, Birinci Kalkınma Planı'nda yer almış ve bu süreç 1976 yılında Karakaya Barajı inşasının başlamasıyla devam etmiştir (İnce, 2015: 30). Yine, 1970'li yıllarda, Atatürk Barajı için tünel çalışmaları başlamış; nihayetinde, 1977 yılına gelindiğinde, bölgede bulunan havzalara ilişkin su projeleri birleştirilmiş ve ***"Güneydoğu Anadolu Projesi"*** adı altında toplanmıştır (Benek, 2009: 53).

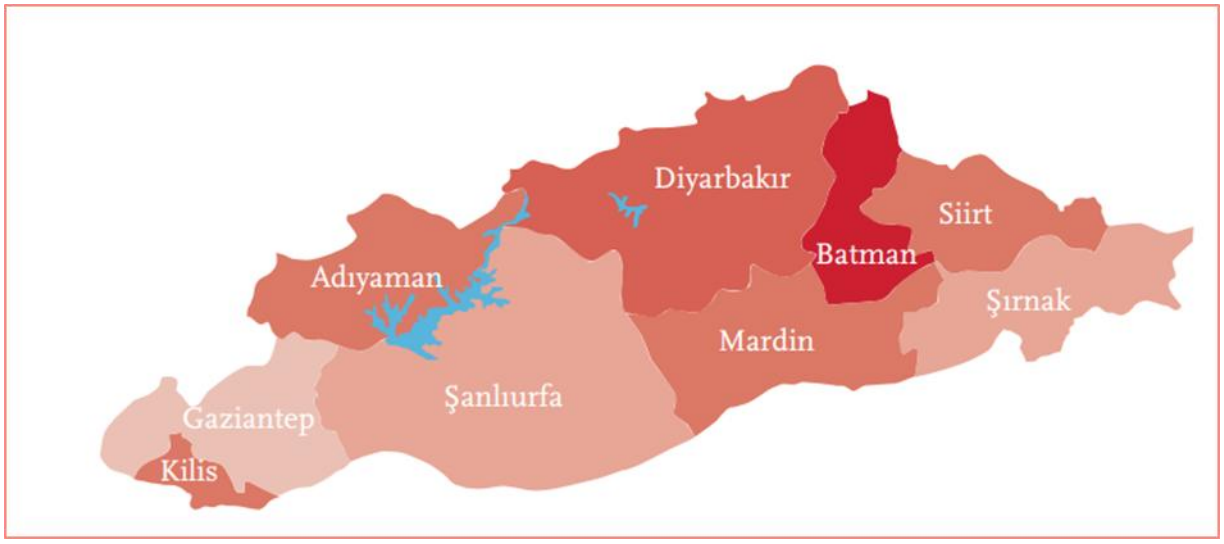
Bölgede yürütülen faaliyetlerde eş güdümün sağlanması ve gerekli planlamaların yapılması görevi 1986 yılında Devlet Planlama Teşkilatı'na verilmiş, bu çerçevede 1989 yılında GAP

Master Plan hazırlanmış ve T.C. Başbakanlık GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. Plan doğrultusunda, öncelikle, 1992'de Atatürk Barajı'nda elektrik üretiminin başlaması ve 1994 yılında Şanlıurfa Tüneli'nden Harran Ovası'na ve sırasıyla Kralkızı, Dicle ve Batman Barajlarına su verilmesi bu yılların en önemli gelişmeleri olmuştur. 2000'li yılların başlarında Karkamış ve Birecik Barajları tamamlanmış, 2002 yılında GAP Master Plan 2002-2010 yıllarını kapsayan Bölge Kalkınma Planı'na evrilmiş, 2007 yılında ise, Ilısu Barajı'nın temelleri atılmıştır. 2008 yılına gelindiğinde, 2008-2012 GAP Eylem Planı doğrultusunda, daha önce başlamış olan ve devam eden projelere dönük somut adımlar atılmaya devam edilirken aynı zamanda sosyo-kültürel gelişmeler sağlanarak insan temelli kalkınma yatırımlarına da büyük ölçüde önem verilmeye başlanmıştır. 2014 yılında ise, 2014-2018 yıllarını kapsayan GAP Eylem Planı hazırlanmış ve bölgeye teşviklerin büyük ölçüde devam edeceği sıklıkla vurgulanarak "şehirlerde yaşanabilirliğin artması" ilkesi ek olarak eylem planında yer almıştır. Bu yıllarda, 2023 yılı hedef gösterilerek bölgenin ulusal büyümeye katkısı vurgulanmış ve çalışmaların hızlandırılarak devam etmesi üzerinde durulmuştur. Ancak, tüm bu gelişmelere ve planlamalara rağmen, GAP planlandığı zamanda bitirilememiş ve projenin bitiş tarihi sürekli olarak ileri atılmıştır (Bilgen, 2018: 248-249).

Türkiye'de, planlı kalkınma hamleleri incelendiğinde, iki temel ayrım karşımıza çıkmaktadır; bunlardan ilki 1960'lı yıllarda, özellikle ulusal kalkınmanın hızlandırılması hedefi doğrultusunda, planlı kalkınma politikasına geçiş sağlanması ve bu çerçevede, en önemli ana faaliyeti kalkınma planları hazırlamak ve kalkınmaya ilişkin politikalar üretmek olan Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulmasıdır. İkincisi ise, 1980'lerden itibaren, bölgesel bazda eksikliklerin giderilmesine ilişkin gayretlerin yoğunlaşması ve bölgesel kalkınmaya yönelik planlamaların önceliklendirilmesidir (Çapık, vd., 2018: 23). Bu doğrultuda, ekonomik ve sosyal refah seviyesinin, 1960'lı yıllarda ulusal ölçekte, 1980'li yıllardan itibaren ise bölgesel ölçekte arttırılması ana amaç olarak belirlenmiştir. Yani, daha önce ulusal düzeydeki politikalarla yönetilen planlı kalkınma süreci, küreselleşmenin de tesiriyle bölgesel seviyeye ulaşmış ve daha küçük ölçekli çözümler üretilmeye başlanmıştır (Gürer, 2014: 4). Bu noktada, bölgesel kalkınmaya yönelik projeler oluşturularak bölgedeki yerel kaynakların etkin ve verimli kullanılması, aynı zamanda, bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesi hedeflenmiştir.

Ancak, doğal ve toplumsal kaynakların mekânsal dağılımı tam olarak eşitlik göstermediği için, bölgeler arasındaki gelişme de tamamen dengeli bir süreç izleyememektedir. (Kalkınma Ajansları, 2024). Bu sebeple, bölgesel kalkınma kapsamındaki projeler gelişim gösterdikçe bu projelere maddi kaynak sağlanması, yürütülen projelerin sürdürülebilir olması açısından önemli

bir nokta olmuş; böylece, bölgelere teşviklerin etkili bir şekilde dağılması adına, "kalkınmada öncelikli bölgeler", "normal bölgeler" ve "gelişmiş bölgeler" olarak üç farklı grup belirlenmiştir. İlk aşamada, Doğu ve Güneydoğu Anadolu kalkınmada öncelikli bölgeler olarak saptanmış, teşviklerin ve yatırımların bu bölgeler için öncelikli olması sağlanmıştır. Bu anlayışla, "bölgelerarası gelişmişlik farkının azaltılması" hedefiyle, 28/02/1963 tarihli ve 202 sayılı Kanun kapsamında, 1968 yılında, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinde bulunan 22 il "Kalkınmada Öncelikli Yöreler" olarak ifade edilmiş; bu şekilde, kaynakların bu bölgelere daha fazla aktarılması, dolayısıyla ülkenin her bölgesinde eşit bir kalkınma sağlanması amaçlanmıştır. Yıllar içerisinde yapılan güncellemeler doğrultusunda, "Kalkınmada Öncelikli Yöreler" GAP'ın yürütüldüğü 9 ili de kapsamıştır (DPT, 2000: 60).[4]



Tablo 3: GAP Bölgesi'nde Yer Alan İller (T.C. Kalkınma Bakanlığı GAP BKİ, 2014: 14).

Öncelikle, bölgedeki su kaynaklarının etkili bir şekilde kullanılması ve toprak verimliliği çerçevesinde planlanan GAP, 1989'da Master Plan'ın hazırlanmasıyla kültür ve turizm, tarım, eğitim, kadın ve çocuk, kentsel ve kırsal alt yapı, sağlık, sanayi, ulaşım ve haberleşme ile sürdürülebilir kalkınma gibi birçok alanın geliştirilmesine yönelik planlamaları içeren entegre bir bölgesel kalkınma projesine dönüşmüştür. Zaman içerisinde, GAP'ın temel amaçları gelişim göstermeye başlamış; kalkınmada eşitlik, katılımcılık, ekosistemi koruma, istihdam yaratma, mekânsal planlama, altyapının iyileştirilmesi ve insani gelişme gibi alt başlıklar da ana

[4]Detaylı bilgi için bkz. DPT. (2000). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu. *1968-2000 Döneminde Kalkınmada Öncelikli Yöreler Kapsamındaki İller Tablosu.* https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Bolgesel-Gelisme-OIK-Raporu.pdf (Erişim Tarihi: 10.12.2024).

hedeflere eklenmiştir. Bu yönüyle GAP, birden fazla sektörü kapsayan, sürdürülebilir ve insan odaklı gelişmeye dayanan, bölgenin rekabet gücünü artırmayı planlayan; aynı zamanda iktisadi ve sosyal entegrasyonu güçlendirmeyi amaçlayan bir bölgesel kalkınma planlaması olarak karşımıza çıkmıştır (Bilgen, 2018: 815). 1989 yılında hazırlanan GAP Master Plan, başlangıç yılını 1985, hedef yılını ise 2005 yılı olarak belirlemiş; bu doğrultuda, Gayri Safi Bölgesel Hasılayı (GSBH) hizmetler, tarım ve sanayi olarak alt başlıklara ayırmıştır. Bu süreç içerisinde, bölge ekonomisinde tarımın payının %40'tan %23'e indirilmesi, sanayi payının %16'dan %24'e yükseltilmesi ve son olarak hizmet payının %44'ten %53'e çıkarılması amaçlanmıştır. Ancak, 2002 yılında yayımlanan Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma Planı Yönetici Özeti'nde, 1990'lı yıllarda, kamu mali krizinin derinleşmesi ve terör olayları sebebiyle Master Plan'da amaçlanan hususların büyük oranda gerçekleşmediği belirtilmiştir (GAP BKİ, 2002: 2). Diğer taraftan da çevreye karşı duyarlılığın arttığı, sürdürülebilir kalkınma, katılımcılık, kalkınmada cinsiyet dengesi gibi unsurların ön plana çıktığı belirtilmiştir. Bu durum, Güneydoğu Anadolu Projesi'nde farklı olguların doğmasını sağlamış, bölge planlamasının yeni bakış açılarıyla gözden geçirilmesi gerektiğini ortaya koymuş ve böylece güncel bir bölgesel planlama hazırlanmaya başlanmıştır (GAP BKİ, 2005: 7). Görüldüğü üzere, Güneydoğu Anadolu Projesi, 1989 yılında yayımlanan GAP Master Plan'daki ilk hali ile kalmamış; ulusal ve uluslararası konjonktürde yıllar içerisinde meydana gelen değişiklikler ve gelişmeler ile bölgenin ortaya çıkan yeni ihtiyaçları doğrultusunda evrilmiştir. Tüm bunlar, GAP'a yeni bakış açıları getirmiş, oluşturulacak olan GAP bölge kalkınma planlarını da yeniden şekillendirmiştir.

3.2. Güneydoğu Anadolu Projesi'nin Dünü, Bugünü ve Yarını

Bölgesel farklılıklar, bölgeler arası eşitsizliğe ve dengesizliğe yol açacağından kritik bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu dengesizlik ve eşitsizliklerin ortadan kaldırılması için birtakım planlamaların hayata geçirilmesi gerekmektedir. Bu noktada, görece daha geri kalmış bölgelerin aleyhine olan olumsuzlukları gidermek, ulusal kalkınmaya katkı sağlayabilmek ve var olan dengesizlikleri yok etmek için kamusal müdahalelere yani planlamaya gereksinim duyulmaktadır. Bölgesel kalkınma planlamaları vasıtasıyla bir bölgede; iktisadi, fiziki, sosyal ve kültürel, eğitim, sağlık, alt yapı gibi alanlarda gelişmeler sağlanmakta; bu planlamalar yapılırken devlet, elinde bulundurduğu kaynakları ve sermayeyi bölge için organize etmekte ve böylece, etkili bir bölgesel kalkınma sağlamaya çalışmaktadır. Hiç kuşkusuz, ülkemizde,

bölgesel kalkınma planlaması denildiğinde akıllara ilk gelen proje “Güneydoğu Anadolu Projesi”dir.

Merhum Cumhurbaşkanı Süleyman Demirel'in “GAP'ı gaptırmam!” sloganıyla hafızalara kazınan, ülke tarihinin en kapsamlı entegre projesi olan, TRT GAP olarak yayın dünyasına açılan daha sonra ise GAP TV olarak yayın hayatına devam eden Güneydoğu Anadolu Projesi; Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Şanlıurfa, Siirt ve Şırnak olmak üzere 9 ili kapsamaktadır. GAP, Güneydoğu Anadolu Bölgesi ile diğer bölgeler arasındaki dengesizlikleri azaltmak ve bölgedeki halkın yaşam kalitesini yükseltmek amacıyla; su ve topraktan en yüksek düzeyde verim alma, elektrik enerjisi üretme amacıyla baraj ve hidroelektrik santrali inşa etme, bölgenin ekonomik faaliyetlerini geliştirerek bölgeye maddi kaynak sağlama, yoksulluğun önüne geçme, refah düzeyinde artış yaratma, sağlık sistemini geliştirme, sanayi kollarına ilişkin alt yapı çalışmaları yürütme ve bölgedeki güvenliği sağlama gibi amaçlarla birtakım projeler serisi ortaya koymuştur. Ayrıca, uluslararası kuruluşlardan sağlanan finansal kaynak ve hibelerle havalimanı yapımına, coğrafi bilgi sistemlerinin oluşturmasına, tarıma dair bilgi ve becerinin geliştirmesine, sulama projelerinin verimli hale getirilmesine, temizlik ve hijyen konularına önem verilmesine, sağlık hizmetlerinin geliştirilmesine, çocuklara ve kadınlara yönelik destek projelerinin oluşturulmasına katkı sağlanmıştır. Böylece; kültür ve turizm, tarım, eğitim, kentsel ve kırsal alt yapı, sağlık, sanayi, ulaşım ve haberleşme gibi birçok alanın geliştirilmesine yönelik planlamalar hayata geçirilmiş; üretimin hızla ivmelenmesiyle, ithalat azalırken ihracat artmıştır; bu yönüyle GAP dışa bağımlılığı da azaltmıştır (T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2022).

Güneydoğu Anadolu Bölgesi’ni kapsayan bir planlama olup bölgesel kalkınma planlamasına yönelik bir örnek olarak karşımıza çıkan Güneydoğu Anadolu Projesi; 1989-2002 GAP Master Plan Dönemi ile ortaya çıkmış; daha sonra sırasıyla 2002-2010 GAP Bölge Kalkınma Planının, 2008-2012 ve 2014-2018 GAP Eylem Planlarının ve 2021-2023 GAP Bölge Kalkınma Programının oluşturulmasıyla gelişmeye devam etmiştir. GAP Master Plan, öncelikli olarak tarımsal alanların etkili bir şekilde sulanması, hidroelektrik enerjisinin üretilmesi, kişi başına düşen gelirin büyük oranda artırılması gibi amaçlar doğrultusunda oluşturulmuştur. 2002-2010 yılları arasını kapsayan GAP Bölge Kalkınma Planında ise, hedefler; alt yapının geliştirilmesi, doğal çevrenin korunması, insan odaklı sosyal ve kültürel gelişimin sağlanması olarak genişletilmiştir. Akabinde, 2008-2012 ve 2014-2018 yıllarını kapsayan GAP Eylem Planları doğrultusunda, bölgenin rekabet gücünü arttırmayı sağlayan, sosyal ve ekonomik gelişmelerin hızlandırılması için girişimlerde bulunan, nitelikli işgücü esaslı istihdamı teşvik eden ve

çevresel kaynaklara önem veren birçok plan ve proje hayata geçirilmiştir. 2021-2023 yılları için hazırlanan GAP Bölge Kalkınma Programı ise, kaynakların verimli ve etkili bir şekilde kullanılması hedefiyle 2019 yılında başlatılmış ve "Sektörel Operasyonel Programlar"dan meydana getirilmiştir. Bu doğrultuda, halihazırdaki veriler vasıtasıyla bölgede yer alan sektörlerin mevcut durum analizleri gerçekleştirilerek potansiyelleri, gelişimleri ve olumsuz yönleri ortaya koyulmuş ve buna göre bir yol haritasının hazırlanması hedeflenmiştir. Tarım, çevre, turizm, sanayi, kurum ve kuruluşların kapasite gelişimi gibi konular Sektörel Operasyonel Programların bel kemiğini oluşturmuş, bu vasıtasıyla yine bölgesel gelişmişlik farklarının indirgenmesi amaçlanmıştır (Aydın ve Osmanoğlu, 2022: 169-170).

En önemli amaçlarından biri toprağın suyla kavuşması olan GAP, yapılan planlamalar kapsamında birçok sulama projesini ve baraj inşasını gerçekleştirmiş, sulama projeleri sayesinde tarım sektörünü de geliştirerek diğer sektörlere örnek teşkil etmiş ve böylece bölgesel kalkınmanın gelişim sürecini hızlandırmıştır. Örneğin; Şanlıurfa, özellikle sulama ve tarım alanlarındaki projelerin uygulanmaya başlamasıyla birlikte pamuk üretiminde sürekli bir artış göstermiş ve bu alanda önemli bir merkez olmuştur. 2022 yılında, Türkiye'deki toplam pamuk ekim alanlarının %42'si ve toplam pamuk üretiminin %40'ı Şanlıurfa tarafından karşılanmıştır. Bu da Şanlıurfa'yı Türkiye'deki pamuk üreten iller arasında önde gelen bir konuma getirmiştir (Aytop ve Çetinkaya, 2023: 187). Bununla birlikte, Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ile birlikte ortak projelerin yürütüldüğü GAP çerçevesinde, 22 baraj ve 19 hidroelektrik santral ile sulama ağlarının inşası öngörülmüştür (GAP Eylem Planı, 2008: 5). 2019 yılında 14 hidroelektrik santrali ve 19 baraj tamamlanarak, plan %54 düzeyinde hayata geçirilmiştir. Öte yandan, bölgede, işgücü katılım oranı 2007'de %34 iken, 2019'da %46,1'e; istihdam oranı ise 2007'de %28,3 iken 2019'da %35,7'ye yükselmiştir. 2007'de 3,3 milyar dolar olan ihracat, 2019'da 9,2 milyar dolara çıkmıştır. 2006'dan sonra açılan altı üniversite ile toplamda dokuz şehirde üniversite kurulmuştur. Böylece, bölümlerin ve üniversitelere alınan öğrencilerin sayıları artmış, öğrencilere daha iyi şartlarda eğitim imkânı sunulmuştur. 2007 yılında, bölgede, 96 hastane ve toplam 9.980 yatak mevcut iken, 2018 yılında hastane sayısı 130'a, yatak sayısı 20.541'e yükselmiş; inşa edilen 8 havaalanı ile tüm illerin hava ulaşımı sağlanmış ve Türkiye'nin en büyük kargo havalimanı Şanlıurfa'ya kurulmuştur. Bunun yanı sıra, sanayi altyapısını iyileştirmek amacıyla, 8 organize sanayi bölgesi ve 10 küçük sanayi sitesi tamamlanmış; böylece bölgedeki OSB sayısı 18'e, KSS sayısı ise 38'e ulaşmıştır (GAP Son Durum Raporu, 2022).

Yapılan kapsamlı bir araştırmada[5], Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin su, toprak ve beşeri kaynaklar bakımından zengin olmasından dolayı burada uygulanacak olan bölgesel planlamalarla; sanayinin gelişebileceği, nitelikli iş gücünün yaratılabileceği, su kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılabileceği, enerji üretiminin arttırılabileceği, sosyal ve ekonomik gelişmelerin yaşanabileceği, tarımda verimin yükselebileceği ve böylece diğer bölgelerle olan gelişmişlik farkının azalabileceği ifade edilmiştir. Bununla birlikte, Güneydoğu Anadolu Projesi, birçok alanda faaliyet gösteren, insan odaklı, ülkeler arası ilişkilerde stratejik öneme sahip, milli güvenlik unsurunu pekiştiren ve kalkınmayı odağına alan apolitik bir proje olarak da görülmüştür. Ayrıca, Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamında buğday, kırmızı mercimek, pamuk, Antep fıstığı gibi ürünler bu bölgede üretilebilmiş, 2005 yılından bu yana; badem, zeytin ve yer fıstığı oranında ciddi bir artışın olduğu gözlemlenmiş, küçük ve büyükbaş hayvancılıkta da yine artış yaşandığı görülmüştür. Bunun yanı sıra, sulamaya elverişli olan birçok alanın sulamaya açılmasıyla aşırı kuraklığın önüne geçilmiş, hidroelektrik enerji üretiminde de paralel şekilde bir artış yaşanmıştır.

Diğer taraftan, aynı araştırmada, Güneydoğu Anadolu Bölgesi kurak, az gelişmiş, ayrımcılığa uğrayan ve ihmal edilen, terör olaylarının yaşandığı, eğitimli insanların az olduğu, feodal ilişkilerin hala hüküm sürdüğü ve adaletsizliklerin var olduğu bir bölge olarak tanımlanmıştır. Bununla birlikte, GAP, sıklıkla siyasi söylemlere alet edilen, seçimlerde propaganda malzemesi olarak kullanılan ve adeta bitmek bilmeyen bir proje olarak da algılanmıştır. Özellikle, GAP kapsamındaki baraj projelerinden kaynaklı olarak Zeugma, Halfeti ve Hasankeyf gibi tarihi ve kültürel birçok mirası içerisinde bulunduran yerlerin sular altında kaldığı; bu durumun yerleşim alanlarını da olumsuz yönde etkilediği ve buralarda yaşayan insanların mecburen göç etmek zorunda kaldığı vurgulanmıştır. Ek olarak, bölgede açılan organize sanayi bölgeleri sayesinde ihracat rakamlarında artış yaşanmasına rağmen istihdam oranı zıt bir seyir göstermiştir. Nüfus artış hızı ve yüksek işsizlik seviyesi ise belli bir süre düşürülememiştir.

Altınbilek ve Tortajada (2012: 174)'ya göre ise, Güneydoğu Anadolu Bölgesi, Türkiye'nin hem en kurak hem de en sıcak bölgelerinden biri olmasına rağmen, doğal kaynaklar ve tarihi miras açısından oldukça zengindir. Bundan ötürü, Güneydoğu Anadolu Projesi, bölgesel kalkınma

---

[5]Bahsi geçen araştırma, Arda Bilgen tarafından, 1977-2017 yılları arasında, GAP'ın planlanmasında ve uygulanmasında rol oynayan siyasi aktörlerin ve karar alıcıların 1975-2014 yılları arasındaki GAP ile ilgili yazılı ve sözlü ifadeleri detaylıca incelenerek hazırlanmıştır. GAP'a ilişkin veriler ise, Bilgen tarafından, 2013 ve 2014'te 7 ay boyunca süren ve "arşiv taraması" ile "yüz yüze derinlemesine mülakat" yöntemleri kullanılarak Ankara ve Şanlıurfa illerinden elde edilmiştir.
*****Detaylı bilgi için bkz. Bilgen, A. (2018).1977'den 2017'ye Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP): GAP'ın 40 Yılı Üzerine Nitel ve Çok Boyutlu Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,* 73(3), 811-840.

planlaması olarak birçok unsuru bünyesinde barındırmakta ve bu yüzden entegre bir proje olarak anılmaktadır. Ancak, aslında, projenin ortaya çıkmasındaki ana etmen sulama faaliyetlerinin verimli bir şekilde gerçekleştirilmesi ve bölgedeki su kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılması olmuştur. Bunun nedeni ise, Fırat ve Dicle Nehirlerini barındırması açısından Orta Doğu ve Türkiye için oldukça önemli bir bölge konumunda olan Güneydoğu Anadolu'nun, Türkiye'nin hidroelektrik enerji potansiyelinin ortalama %30'una sahip olması olarak dile getirilmiştir. Maden (2013: 24), bu noktada, farklı bir bakış açısı sunarak; su yönetiminin yalnızca içinde bulunduğu ülkeyle alakalı olmadığını, ulusal boyutunun yanı sıra komşu ülkeleri ilgilendiren, ülkeler arası ilişkiler ve güvenlik gibi birtakım faktörleri içeren ve bölgesel barışı etkileyen bir unsur olduğunu; bu yüzden GAP'ın aslında stratejik öneme sahip bir proje olarak da anıldığını ifade etmiştir.

GAP'ın, 2023 yılındaki yeni stratejik hedefleri; sürdürülebilir üretim, girişimciliği geliştirme, uluslararasılaşma ve uygulamalı teknoloji merkezleri oluşturma olmuş; yenilenebilir enerji, turizm ve organik tarım ise üç temel sektör olarak belirtilmiştir. Bu doğrultuda, yeni dönemde; tarımsal üretimde rekabet edilebilirliğin artırılması hedefiyle oluşturulan tarımsal alt yapıyı geliştirme, organik tarım ve sulamaya ilişkin projeler üretilmiş (özellikle tamamı dış fonla yürütülen -better cotton initiative- sürdürülebilir pamuk üretimi programı); iklim değişikliği ile mücadele ve yenilenebilir enerji ile ilgili yenilikçi programlar oluşturulmuş; sanayileşme ve girişimciliğe yönelik programlar ile kırsal nüfusun gelirinin ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesine ilişkin projeler meydana getirilmiştir. Bununla birlikte, sosyal alt yapının geliştirilmesi kapsamında; çok amaçlı toplum merkezleri açılmış, birçok kadına istihdam sağlanmış, kadın dernekleri ve kooperatifleri kurulmuş, açılan çocuk gelişim merkezlerinin yaz kampı uygulaması sayesinde birçok çocuğun eğitimi desteklenmiştir. Ayrıca, dezavantajlı grupların güçlendirilmesine yönelik projelerin yanı sıra, GAP Gençlik Evleri açılarak genç nüfusa yönelik yenilikçi projeler de uygulanmaya başlanmıştır. GAP Bölgesi Turizm Odaklı Tanıtım ve Markalaşma Projesi altında ise, kültürel ve tarihi mirasın korunmasına, fiziki alt yapının iyileştirilmesine, çevre düzenlemesi ve restorasyon çalışmalarının yapılmasına imkân sağlanmıştır (GAP BKİ, 2023: 24-49).

Görüldüğü üzere, eksik yanları bulunsa da GAP, birçok alanda yenilikçi projeler üretmiş ve bu projelerden olumlu sonuçlar almıştır. Ancak, GAP kapsamında oluşturulan bu plan ve projelerin tümü henüz tamamlanamamıştır. GAP'ın tamamlanmasının gecikmesindeki sebepler genel olarak; projenin devamlı olarak genişletilmesiyle plansızlıkların ortaya çıkması, düzensiz göç, terör örgütü faaliyetleri, finansal kaynaklardaki eksiklikler, birtakım kararların bölgeden

uzak bir şekilde merkezi yönetim vasıtasıyla alınması, hantal bürokratik yapı, kurumlardaki ve personeldeki kapasite eksikliği ile koordinasyondaki zayıflıklar olarak belirtilmiştir. GAP'ın eskiye oranla daha az gündeme gelmesinin nedenleri ise genel anlamda; kalkınma uygulamalarının dünyada yeniden şekillenmesi, son yıllarda seçim propagandası olabilecek yeni birçok farklı gelişmenin olması, projede önceden belirlenen amaçların tam olarak gerçekleştirilememesi ile sosyal mecralarda ve kitle iletişim araçlarında projeye dair gelişmelerin daha az yer alması veya hiç yer almaması olarak özetlenmiştir.[6]

3.3. Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (GAP BKİ)

Türkiye'nin bölgesel gelişme yolundaki tarihsel sürecine baktığımız zaman, 1923 yılından itibaren aslında ulusal çapta büyüme hedeflerinin bulunduğunu, 1960 yılında planlı döneme geçildiğinde ise bölgesel bazda çalışmalara başlandığını görmekteyiz. Bu noktada, bölgesel anlamda en sık rastlanan sorun bölgeler arasındaki dengesizlikler ve gelişmişlik farkları olmuş, bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi gerektiği düşüncesi bölgesel kalkınma planlamalarının ortaya çıkmasıyla somutlaşmıştır. Daha önceki bölümlerde ele alındığı üzere; dünyada neo-liberal politikaların hâkim olması, uluslararası arenada kabul gören düşüncenin de bu yönde şekillenmesi ve uluslararası örgütlerin üyelik için şart koştuğu birtakım kriterler sonucunda bölgeselleşme ile yerelleşme süreçlerine geçilmesinden ötürü, 2000'li yıllardan itibaren bölgelerin rekabet gücünün arttırılması gerektiği düşüncesi baskın görüş olarak karşımıza çıkmıştır (GAP BKİ, 2021: 11). Bu doğrultuda, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) ve Konya Ovası Projesi (KOP) kapsamında bölgesel kalkınma planlamaları oluşturulmuştur (T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2024).

Bölgesel farklılıklar ister gelişmiş ister gelişmekte olan ülkelerde olsun bugün her ülkede karşımıza çıkmaktadır. Bu farklılıkların giderilmesi adına oluşturulan bölgesel planlamalar, her ülke için farklı olsa da genel anlamda ortak hedef; bölgenin dezavantajlı olduğu konularda iyileştirilmesi, potansiyeli olan konularda teşvik edilmesi ve bölgeler arasında her zaman "denge" unsurunun ön planda tutulması olarak özetlenebilmektedir. Yıldız (2007: 16-18), bölgesel dengesizliklerin gerek gelişmiş gerekse az gelişmiş ülkelerde olabileceğini ancak az gelişmiş ülkelerde bölgeler arasındaki farklılıklara daha fazla rastlandığını belirtmiştir. Bu

[6]Detaylı bilgi için bkz. Bilgen, A. (2018).1977'den 2017'ye Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP): GAP'ın 40 Yılı Üzerine Nitel ve Çok Boyutlu Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,* 73(3), 811-840.

noktada, bölgesel dengesizliklere sebep olan faktörler en genel anlamda; sermayenin daha gelişmiş ve daha güvenli alanlara yayılmış olması, engebeli arazilerin varlığı, iklim koşullarının zorlu olması, teknolojik imkanların kısıtlı olması, nüfus artış hızının yüksek olması, etnik yapı, siyasal aktörler tarafından bölgeye öncelik verilmemesi, yeniliklere direnç sergilenmesi ve okuma-yazma oranının düşük olması olarak sıralanabilmektedir. Öte yandan, gelişmiş ülkelerde diğer bölgelere göre daha dezavantajlı olan yerler; sanayi faaliyetlerinin yapıldığı alanlar dışında kalan ve tarıma dayalı üretimin olduğu yerlerken gelişmekte olan ülkelerde bu bölgeler; alt yapısında problem bulunan, tarımsal üretimin yapıldığı, işsizlikten ötürü diğer şehirlere göç veren ve bu nedenle de aktif nüfusun az olduğu yerler olarak karşımıza çıkmaktadır. Kısacası, bu bölgelerde sanayileşme ve kentleşme oranı oldukça düşük, niteliksiz iş gücü oranı ise fazladır (Aydın ve Osmanoğlu, 2022: 165). Bu noktada, Güneydoğu Anadolu Projesi'ne bakıldığında, sadece iktisadi bölgesel kalkınmayı içermediği; aksine, bölgesel güvenlik, eğitim, istihdam, alt yapı, sağlık gibi alanlarda da gelişmişlik seviyesinin arttırılmasının hedeflendiği anlaşılmaktadır. Aynı zamanda, GAP'ın bölgeler arasındaki gelişmişlik farkının azaltılmasına ilişkin birçok politikayı da kapsadığı görülmektedir. Bu bakış açısıyla düşünüldüğünde, Güneydoğu Anadolu Bölgesi ikinci açıklamaya daha uygun bulunmaktadır.

Bölgesel gelişmişlik farklarına yönelik söz konusu sorunlar, nispeten daha az gelişmiş bölgelerin gelişimini hızlandırmaya ve diğer bölgelerle aralarındaki farklılıkları gidermeye yönelik planlamaların ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. Böylece, az gelişmiş bölgelerin belirlenmesinin akabinde, buradaki yerel kaynakların değerlendirilmesi ve diğer bölgelerle aralarındaki gelişmişlik farklarının azaltılması için bu bölgelere özgü planlamaların yapılması doğrultusunda girişimler başlatılmıştır. Bölgelerin gelişmişlik düzeylerinin belirlenmesiyle başlayan sürecin sonunda, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin, Türkiye'nin az gelişmiş bölgelerinden biri olduğu birtakım araştırmalarla ortaya çıkmış ve bu sonuç Devlet Planlama Teşkilatı'nın raporlarına eklenmiştir (DPT, 1990: 1). Nitekim, son yıllarda da bu durum geçerliliğini korumuş; T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nün yapmış olduğu Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırmaları (SEGE) raporunda, altı kademeden oluşan illerin gelişmişlik seviyesi haritasında GAP Bölgesindeki iller altıncı yani en son kademede gösterilmiştir (SEGE-2017, 2019: 37).

Öte yandan, bölgenin zengin doğal kaynaklara, tarihi mirasa ve kültürel zenginliklere sahip olduğu; bundan ötürü bölgede geliştirilmesi hedeflenen birçok etmenin bulunduğuna değinilmiştir (Şengül, 1998: Önsöz). "Peygamberler Şehri" olarak tanınan ve "Tarihin Sıfır

Noktası" olarak anılan Göbeklitepe'ye ev sahipliği yapan Şanlıurfa, Nemrut Dağı ile Adıyaman, tarihi taş evleriyle Mardin, Kurtuluş Mücadelesi için oldukça önemli olan ve gastro-turizmde Türkiye'nin önde gelen şehirlerinden Gaziantep, Işık Hadisesi ile bilinen Siirt, "Evliyalar Şehri" olarak anılan Diyarbakır, Hasankeyf ile Batman, Ravanda Kalesi ile Kilis ve Mem û Zin Türbesi ile Şırnak (GAP BKİ, 2021: 17) tarihi, kültürel ve turistik açıdan oldukça büyük bir öneme sahiptir. Ayrıca, Türkiye'nin en uzun iki akarsuyu olan Fırat ve Dicle'nin varlığı (İnce, 2015: 28), verimli tarım alanlarının bulunması, platoların geniş bir alana yayılmış olması ve hidroelektrik enerji potansiyelinin yüksek olması Bölgeye verilen önemin diğer sebepleri olarak sıralanmaktadır (Benek, 2009: 51-52). Aynı zamanda, "verimli hilal" ve "medeniyetlerin beşiği" olarak adlandırılan ve geçmişe tanıklık eden bir coğrafyaya sahip olan bu Bölge "Yukarı Mezopotamya" olarak da anılmakta; kültürel ve tarihi açıdan dünyada tanınırlığı yüksek bir bölge olarak bilinmektedir (İstanbullu Dinçer, 1999: 18).

Güneydoğu Anadolu'nun az gelişmiş bir bölge olmasına rağmen, birçok olumlu niteliğe sahip olduğu göz önüne alındığında, hem diğer bölgelerle arasındaki gelişmişlik farkının azaltılması hem de doğal kaynaklarının ve tarihi mirasının ön plana çıkarılarak bölgenin cazibesinin arttırılması gerektiği düşünülmüştür. Bu noktada, bölgede sosyoekonomik gelişmelerin başlatılması gerekliliği sıklıkla vurgulanmış ve gelişmiş bölgelerin gelişmişlik düzeyini yakalama hedefine sahip bir anlayış geliştirilmiştir (İnce, 2015: 1). Özellikle, bu bölgedeki mevcut su kaynaklarının önemi ve bu kaynaklardan yararlanılarak projelerin geliştirilmesi düşüncesi temel anlayış olarak vurgulanmıştır. Bu doğrultuda, Güneydoğu Anadolu Projesi'nin ortaya çıktığı süreç içerisinde, ilk aşamada hedeflenen, sulamaya dair gelişim sağlanması, tarımın geliştirilmesi ve hidroelektrik santralleri vasıtasıyla enerji üretiminin yüksek seviyelere çıkarılması olmuş; aslında bölgesel kalkınma hedeflenirken bu sayede ulusal büyümeye de katkı sağlanmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte, daha sonraki yıllarda, dış göç oranının azaltılması, gelir düzeyinin arttırılması, refah seviyesinin yükseltilmesi, istihdam oranının yukarı seviyelere çekilmesi gibi gelişmeler planlanmış ve bunlar ana hedeflere eklenmiştir. Akabinde, turizm, alt yapı, ulaşım, sağlık, eğitim ve fırsat eşitliği gibi alanlar da eklenerek bölgesel planlamanın çerçevesi genişletilmiş; Bölge'nin rekabet gücünün arttırılması için çalışmalara başlanmıştır. Nihayetinde, Bölge'deki kaynakların etkili bir şekilde kullanılmasıyla; iktisadi gelişme, sosyal denge ve dış ticaretin teşviki gibi ulusal hedeflere de katkıda bulunulması öngörülmüştür (GAP BKİ, 2024a).

GAP'tan önce uygulanmaya çalışılan birçok bölge planı, bu planları bölgesel ölçekte hayata geçirebilecek bir yapının bulunmaması sebebiyle varlıklarını sürdürememiştir. Bundan ötürü,

çok büyük amaçlarla meydana getirilen GAP'ın başarılı bir proje olarak anılması ve bölgede uygulanabilir hale getirilmesi açısından önceki deneyimlerden de yola çıkılarak bu Proje'nin merkeze bağlı bir şekilde değil aksine bağımsız bir yapı vasıtasıyla yürütülmesi uygun görülmüştür (Tamer, 2008: 133). Bu noktada, bölgesel kalkınma projelerine yönelik olarak kurulan bölge kalkınma idareleri, bölgesel düzeyde kalkınmanın ivmelendirilmesi, bölgesel gelişmeye ilişkin kuruluşların ilgili faaliyetlerini yürütmek ve koordinasyon sağlamak hedefiyle hayata geçirilmiş; aynı zamanda kamu tüzel kişiliğini haiz bölgesel nitelikteki yapılar olarak karşımıza çıkmıştır. Bu doğrultuda, bölgesel kalkınma planlamasında ilk kez bölge ölçeğinde kurumsal bir yapılanma girişiminde bulunulmuş ve 1989 tarihinde Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi kurulmuştur. Bu sayede, bölge kalkınma idaresi uygulaması diğer birçok kalkınma projesi için de faaliyete geçmiştir. Bundan sonra sırasıyla, Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi için de bölge kalkınma idareleri kurulmaya başlanmıştır.

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı, 1989 yılında, "GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'nın Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki 388 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname" ve 27.10.1989 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuştur. Bahsi geçen KHK uyarınca, GAP Bölge Kalkınma İdaresi, *"Bölge planlamasını gerçekleştirmek"* (m.2) ve *"Bölge planlarının tamamlayıcılığını ve bütünlüğünü gözeterek, kalkınma ajanslarının ortak ve daha etkili çalışmalarına yardımcı olmak ve bu konularda görüş ve öneriler geliştirmek"* (m.2) konusunda özellikle görevlendirilmiştir. GAP BKİ; Güneydoğu Anadolu Projesi için bölge ölçeğinde proje çalışmalarını yapmak, yaptırmak ve takip etmek, bölge planlarına dair ilgili kalkınma ajanslarına görüş bildirmek, kaynakların kullanılmasına dair mali çalışmaları yapmak, yürütülen projeler arasında eşgüdüm ve iş birliği sağlamak, bölgedeki planlama çalışmalarına yön vermek, yol, su, elektrik, alt yapı ve ulaşım gibi hizmetleri yürütmek ve bölgedeki kalkınma ajanslarının daha etkin çalışmasını sağlamak için görüş ve öneri üretmek hedefleriyle yapılandırılmıştır (GAP BKİ, 2023: 15). Böylece, uzun soluklu ve kapsamlı bir proje olma özelliği taşıyan Güneydoğu Anadolu Projesi, GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'nın kurulmasıyla birlikte resmen başlamıştır. Bunun yanı sıra, GAP Bölge Kalkınma İdaresi'nin; bölge uygulamaları için kaynak oluşturma, örnek teşkil edebilecek yenilikçi planlar geliştirme, yerel yetenekleri güçlendirme ve bölgeye dair oluşturduğu bilgi kaynağını ulusal ve uluslararası düzeyde paylaşma adına çalışmalar yürütmesi spesifik faaliyet alanları olarak detaylandırılmıştır.

Merkezi Ankara, bölge müdürlüğü ise Şanlıurfa'da bulunan GAP Bölge Kalkınma İdaresi'nin Ankara'daki merkezi 2009 yılında Şanlıurfa'ya taşınmış; yapının siyasi kanadında GAP Yüksek Kurulu, teknik kanadında ise GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı bulunmuştur. Aynı zamanda, GAP Koordinasyon Kurulu, GAP'a ilişkin yeni düşüncelerin, var olan sorunların ve ileride karşılaşılabileceği öngörülen durumların gündeme getirildiği bir forum olarak oluşum göstermiştir. Kuruluşunda, Başbakanlık'a bağlı olarak faaliyet gösteren Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı'nın bünyesine alınmış; akabinde, GAP Yüksek Kurulu yerine Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi kurulmuştur (Bilgen, 2018: 815). Öte yandan, GAP çerçevesinde uygulanmakta olan eylem, faaliyet ve projelerin büyük kısmının sonuçlanması hedefiyle, 2008'de "GAP Eylem Planı" hayata geçirilmiştir. GAP Eylem Planı vasıtasıyla kayda değer neticeler ortaya çıkmış ve bölgede önemli değişiklikler yaşanmıştır.

2008-2012 ve 2014-2018 yıllarını kapsayan Eylem Planları, Güneydoğu Anadolu Projesi'ne katkıda bulunmak amacıyla oluşturulmuş; bu amaçla GAP Bölge Kalkınma İdaresi'nin tecrübelerinden yararlanılmış ve Eylem Planlarının uygulanması GAP Bölge Kalkınma İdaresinin koordinasyonunda gerçekleşmiştir. Eylem Planlarından olumlu sonuçlar elde edebilmek adına, GAP BKİ, planların uygulanması, izlenmesi ve değerlendirilmesi noktasında çalışmalarını sistemli bir şekilde sürdürmüştür (GAP BKİ, 2008: 11). GAP Eylem Planı, Kalkınma Bakanlığı ve GAP BKİ eşgüdümünde, ilgili kamu kurumlarının önerileriyle ve kalkınma ajanslarının yerel talepleri bir araya getirmesi ile oluşturulmuştur (GAP BKİ, 2014: 15). Bunun yanı sıra, eylem planlarında, Avrupa Birliği ve Birleşmiş Milletler gibi yabancı kuruluşlarla ve yurt dışındaki üniversitelerle birçok proje yürütülmüş, yürütülen projelerden sağlanan fonlar toplamda 112 milyon dolara ulaşmıştır (GAP BKİ, 2023: 52). 703 sayılı KHK ile T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na bağlanan GAP BKİ'nin görev süresi, Cumhurbaşkanı Kararı ile 31/12/2028'e kadar uzatılmıştır (GAP BKİ, 2024b).

3.4. GAP Bölgesi'nde İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasına Göre Kalkınma Ajanslarının Kurulması

GAP kapsamındaki bölge planlarının uygulanmasında, GAP Bölge Kalkınma İdaresi'nin yanı sıra, bölgede bulunan kalkınma ajansları da bir diğer aktör olarak karşımıza çıkmakta; başka bir deyişle, bölge planları, bölge kalkınma idareleri ve kalkınma ajansları iş birliğinde ortak çalışmalar vasıtasıyla yürütülmekte ve geliştirilmektedir. T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nden, bölge kalkınma idaresinden ve kalkınma ajanslarından görevlendirilen uzmanlar çalışma grubu oluşturarak GAP bölge planlarını hazırlamaktadır (GAP BKİ, 2021: 15). Bölge planlarının uygulanması, bölgesel bazda eşgüdümü ve takip edilmesi GAP Bölge Kalkınma İdaresi'nin, merkezi bazda koordinasyonu ise T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nün sorumluluğuna bırakılmıştır. Bunun yanı sıra, yönetişimin bir gereği olarak, bölgesel planlamada iş birliğini oluşturan unsurlar, bölgede bulunan ilgili kamu kurum ve kuruluşları olarak ayrıca belirtilmiştir (GAP BKİ, 2021: 116).

Bölge planları hazırlanırken bölgede bulunan kalkınma ajansları ile GAP Bölge Kalkınma İdaresi, ulusal düzeydeki kalkınma planlarına ve Güneydoğu Anadolu Projesine uygun bir anlayış benimsediklerinden ötürü aralarında fikir ayrılığına rastlanmamaktadır (Tamer, 2008: 177). Bu noktada, bölge kalkınma idarelerine tevdi edilen görevler, ajansların sorumluluklarıyla belirgin bir şekilde örtüşmektedir. Kalkınma ajansları; koordinasyon, planlama ve finansal destek oluşturma; bölge kalkınma idaresi ise buna paralel olarak; eşgüdüm, planlama ve yatırım projelerini hayata geçirme kuruluşu olarak faaliyet göstermektedir. Ancak, bölge planları dahilindeki projelerde, kalkınma ajanslarının küçük ve orta ölçekli yatırımlar ile sanayiye, bölge kalkınma idaresinin ise büyük ölçekli ve özellikle altyapı yatırımlarına odaklanması, kritik bir ayrım noktası teşkil etmektedir (Karasu, 2015: 293).

Güneydoğu Anadolu Bölgesi bazı dezavantajlara sahip olsa da doğal kaynaklar ve tarihi miras açısından oldukça zengindir; dolayısıyla, bölgede güçlendirilmesi hedeflenen birçok unsur saptanmıştır. Bu anlayışla, bölgenin potansiyelini ortaya çıkararak yerel imkanların değerlendirilmesi ve bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasının önemli olduğu anlaşılarak GAP Bölgesinde kalkınma ajansları kurulmaya başlanmıştır (İnan ve Kıratoğlu, 2022: 15). NUTS doğrultusunda, 1 adet Düzey I Bölgesi (Güneydoğu Anadolu Bölgesi), üç adet Düzey II Bölgesi (TRC1- Adıyaman, Gaziantep ve Kilis, TRC2- Diyarbakır ve Şanlıurfa, TRC3- Batman, Mardin, Siirt ve Şırnak) ve dokuz adet Düzey III Bölgesi (Düzey II'nin kapsadığı iller),

GAP Bölgesi'ni oluşturmaktadır. Bu doğrultuda, kalkınma ajanslarının faaliyet alanları Düzey II Bölgeleri olup; TRC1 için İpekyolu, TRC2 için Karacadağ ve TRC3 için Dicle Kalkınma Ajansı faaliyet göstermektedir (GAP BKİ, 2021: 18). Yasal olarak bakıldığında, 10/11/2008 tarihli ve 27062 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan "Bazı Düzey II Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı"na göre, Düzey I kapsamında GAP Bölgesi'nde, Düzey II kapsamında, Diyarbakır, Mardin ve Gaziantep merkez olmak üzere kalkınma ajanslarının oluşturulması karara bağlanmıştır (m.1) (Benek, 2009: 50). Bu doğrultuda, Adıyaman, Gaziantep ve Kilis için İpekyolu; Diyarbakır ve Şanlıurfa için Karacadağ; Batman, Mardin, Şırnak ve Siirt için ise Dicle Kalkınma Ajansı kurulmuştur.

3.4.1. İpekyolu Kalkınma Ajansı (İKA)

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı eşgüdümünde çalışmalarını sürdüren İpekyolu Kalkınma Ajansı, 25/1/2006 tarihli ve 5449 sayılı "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'ca ve 10/11/2008 tarihli ve 14306 sayılı "Bazı Düzey II Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı" ile kurulmuş olup 4 sayılı "Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkındaki Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi" ile tekrar düzenlenmiştir (İpekyolu Kalkınma Ajansı, 2024a).

Adıyaman, Gaziantep ve Kilis illerini kapsayan bu bölge, tarihi İpekyolu üzerinde bulunduğu için Ajansın ismi de buna paralel doğrultuda seçilmiştir (Kalkınma Ajansları, 2024a). Ajansın asli hedefi, bölge dinamiklerinden ve beşerî kaynaklardan en yüksek düzeyde verim elde etmeye çalışarak bölgenin iktisadi gücünü ortaya çıkarmak; aynı zamanda, ajans kaynaklarının gelir elde etmek ve bölgedeki istihdam düzeyini arttırmak amacıyla kullanılmasını sağlamaktır. Bu yönüyle, İpekyolu Kalkınma Ajansı, bölgesel kalkınma planlamalarına yönelik proje ve faaliyetlerin yürütülmesine katkı sağlayarak kalkınmanın sürdürebilir olması için çalışmaktadır (Kutlutürk, 2022: 163).

İpekyolu Kalkınma Ajansı'nın yapısı; temel olarak karar organı olan Yönetim Kurulundan, danışma organı olan Kalkınma Kurulundan, icra organı olan Genel Sekreterlikten ve Yatırım Destek Ofislerinden oluşmaktadır. Bununla birlikte, Kurumsal Yönetim ve Koordinasyon Birimi, İmalat Sanayinde Dönüşüm Birimi, Kırsal Kalkınma ve Destinasyon Yönetimi Birimi de organizasyon şemasında yer almaktadır (İpekyolu Kalkınma Ajansı, 2024). Ajansın karar

organı olan Yönetim Kurulunun üyeleri Adıyaman, Gaziantep ve Kilis Valilerinden ve Belediye Başkanlarından, Kilis ve Adıyaman İl Genel Meclisi Başkanlarından *(Gaziantep, Büyükşehir Belediyesi olduğundan burada İl Özel İdaresi yapısı, dolayısıyla il genel meclisi bulunmamaktadır.)*, ayrıca; Kilis, Gaziantep ve Adıyaman Ticaret ve Sanayi Odası Başkanlarından oluşmaktadır (Kutlutürk, 2022: 163). Kalkınma Kurulundaki temsilciler, kamu ve özel sektör ile sivil toplum kuruluşları çalışanlarından, Genel Sekreterlikteki personel ise kamu ve özel sektör deneyimine sahip personelden oluşmaktadır (İpekyolu Kalkınma Ajansı, 2024).

İpekyolu Kalkınma Ajansı, aynı zamanda bölgeye yatırımların çekilmesini sağlamak için çalışmalar yürütmektedir. Özellikle, Gaziantep'te yoğunlaşan yatırımlar, spesifik olarak tekstil ve gıda alanlarında belirginleşmektedir. Bölgedeki yatırım olanaklarının arttırılması ve daha etkin hale getirilmesi amacıyla Ajansın; nitelikli işgücünün geliştirilmesi, potansiyeli olan yatırım alanlarına yönelik tanıtım faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi ve yabancı yatırımcıların karşılaştığı sorunlara çözüm üretilmesi gibi sorumlulukları da bulunmaktadır (Kalkınma Ajansları, 2024a). Gaziantep, Kilis ve Adıyaman'da bulunan Yatırım Destek Ofisleri vasıtasıyla, bölgedeki yatırım ortamının tanıtılması ve güçlendirilmesi adına birçok faaliyet gerçekleştirilmekte ve rekabet gücünün arttırılması hedeflenmektedir. Ofisler sayesinde, birçok yatırımcıya yatırım fırsatları, yatırım süreçleri ve devlet destekleri gibi bölgedeki yatırım gücünün arttırılmasına yönelik konularda bilgilendirmeler yapılmaktadır (Kalkınma Ajansları, 2024a). Bununla birlikte, İKA, yürüttüğü programlarda finansman desteği sağlayarak uygun proje başvurularını değerlendirmektedir. Ajansın gelirleri; sanayi ve ticaret odalarından, merkezi bütçeden ve yerel yönetim birimlerinden aktarılan paylar ile AB ve diğer uluslararası fonlar tarafından sağlanan kaynaklar, faaliyetlerden elde edilen gelirler, bağışlar, alacaklardan yapılan tahsilatlar, destek ödemelerinden alınan iadeler ve diğer gelir kalemleri olarak sıralanmaktadır.

3.4.2. Karacadağ Kalkınma Ajansı

Karacadağ Kalkınma Ajansı, Türkiye İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırmasına göre, Şanlıurfa ve Diyarbakır illerini kapsayan TRC2 Bölgesinde faaliyetlerini sürdürmektedir. Karacadağ Kalkınma Ajansı da yine aynı şekilde, "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun" uyarınca ve "Bazı Düzey II Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı" ile kurulmuş olup 2009 yılından itibaren faaliyet göstermeye başlamıştır (Karacadağ Kalkınma Ajansı, 2024). Ajans, 1 (m.394) ve 4 (m.184) sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre, T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü eşgüdümünde hizmet vermektedir. Karacadağ Kalkınma Ajansı; Kalkınma Kurulu, Yönetim Kurulu, Genel Sekreterlik, İç Denetim, Hukuk Müşavirliği, Planlama, Programlama ve Koordinasyon Birimi, Program Yönetim Birimi, İzleme ve Değerlendirme Birimi, Dış İlişkiler ve Fonlar Birimi, Destek Birimi ile Şanlıurfa ve Diyarbakır Yatırım Destek Ofislerinden oluşmaktadır (Karacadağ Kalkınma Ajansı, 2024a).

Karacadağ Kalkınma Ajansı da diğer ajanslara paralel olarak; bölgeler arası dengesizlikleri azaltmak, bölgesel gelişmeyi gerçekleştirmek, ulusal kalkınma planına uygun bir şekilde bölge planları hazırlamak, kamu kurumları, özel kurumlar, üniversiteler, yerel yönetimler ve STK'ler gibi farklı kuruluşları bir araya getirerek "yönetişim" yapısını, katılımcı bakış açısını ve paydaşlar arasındaki iş birliğini geliştirmek, yerel kaynaklardan verimli ve etkin bir şekilde yararlanmak, bölgedeki rekabet gücünü arttırmak, yerli ve yabancı yatırımcılar için bölgeyi cazip hale getirmek gibi hedeflerle kurulmuştur. Ayrıca, oluşturulan bölge planlarında, Diyarbakır ve Şanlıurfa'nın kültürel ve tarihi miraslarının turizm sektöründe gelir yaratıcı ögeler olduğu, bölgenin tanıtılması için önem arz ettiği ve bölgenin kalkındırılmasına büyük ölçüde katkıda bulunduğu vurgulanmıştır (Gitmez, 2013: 78-80).

Öte yandan, Şanlıurfa ve Diyarbakır Yatırım Destek Ofisleri ile bölgeye yatırımcı çekilmekte, bölgeye yatırımların çekilmesi için hibe, destek ve teşvik sağlanmakta; uluslararası fonların kullanılması amacıyla projeler üretilmektedir. Bu noktada, Karacadağ Kalkınma Ajansı, kuruluşundan 2019 yılına kadar toplamda 993 projeye 415 milyon TL hibe desteği vermiştir (İnan ve Kıratoğlu, 2022: 15). Bu desteklerin hedefleri; girişimcilik için yeni adımların atılmasını sağlamak, KOBİ'lerin iktisadi kalkınmaya yönelik etkilerini en yüksek seviyeye çıkarmak, rekabeti ivmelendirmek ve istihdam seviyesini yükseltmek olarak sıralanmıştır (Keser, 2021: 178).

3.4.3. Dicle Kalkınma Ajansı (DİKA)

İpekyolu ve Karacadağ Kalkınma Ajanslarının kuruluşuna paralel olarak, DİKA da "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun" uyarınca ve "Bazı Düzey II Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulması Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı" ile kurulmuştur. 2009 yılında faaliyet göstermeye başlayan DİKA, Türkiye İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması ışığında; TRC3 Bölgesi'nde Batman, Mardin, Şırnak ve Siirt illerini kapsayacak şekilde çalışmalarını sürdürmektedir (Dicle Kalkınma Ajansı, 2023: Sunuş). T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nün ulusal eşgüdümünde çalışmalarını sürdüren Dicle Kalkınma Ajansı'nın organizasyon yapısını; Genel Sekreterlik, Kalkınma Kurulu, Yönetim Kurulu, Hukuk Müşavirliği, Program Yönetimi Birimi, Kurumsal Koordinasyon Birimi, İzleme ve Değerlendirme Birimi, Dış İlişkiler ve Fonlar Birimi, Araştırma, Strateji Geliştirme ve Planlama Birimi ile Mardin, Batman, Siirt ve Şırnak Yatırım Destek Ofisleri oluşturmaktadır (Dicle Kalkınma Ajansı, 2024: 10).

Bahsi geçen illerdeki istatistiklere bakıldığı zaman, bunların Türkiye'deki az gelişmiş illerin başında geldiği; bu illerde aynı zamanda, kişi başına düşen gelirin, refah seviyesinin ve kalkınmışlık düzeyinin oldukça düşük olduğu, işsizlik oranının ise fazla olduğu görülmekte; bu durumun kaçınılmaz bir sonucu olarak ise iç göç oranının yüksek seyrettiği gözlemlenmektedir. Bu şartların iyileştirilmesi için, DİKA'ya büyük rol düşmekte; bu doğrultuda, bölgenin tarihi ve kültürel mirasından faydalanmak amacıyla özellikle bölgede turizm odaklı kalkınma planlamalarına daha fazla odaklanılmakta ve gelir yaratan unsurlar turizm ekseninde tasarlanmaktadır (Alpaslan ve Aydın, 2021: 111). Bu sayede, DİKA, az gelişmiş olarak tanımlanan illerde, tarihi mirası ve kültürel değerleri açığa çıkararak bölgede turizm odaklı bir bölgesel kalkınma planlamış, turizm ekseninde bir istihdam oluşturmuş ve böylece bölgesel kalkınmaya katkı sağlamıştır. DİKA, turizm alanına katkıda bulunurken ayrıca, turizm hususunda bilinçli kişiler yetiştirmek amacıyla eğitimler düzenleyerek eğitimli bireyler yetiştirmiş; yürütülen projeler kapsamında ise, çevredeki birçok yapı ve kuruluş onarılmış, kurumların kapasitesi geliştirilmiştir. Bu çerçevede, bölgenin turizme dayalı ekonomik gelişimi sağlanmış ve aynı zamanda ulusal kalkınmaya katkıda bulunulmuştur; sonuç olarak, bölgenin tanınırlığı da artmıştır.

2024-2028 Taslak Bölge Planı incelendiğinde, önceliklendirilen stratejiler ilk aşamada; tarımda verimin arttırılması, bölgesel rekabet gücünün ivmelendirilmesi, kültür turizminin teşvik

edilmesi, turizmde bölgesel rekabetin güçlendirilmesi ile ticaret ve sanayide alt yapının iyileştirilmesi olarak belirlenmiştir (Dicle Kalkınma Ajansı, 2024: 19). Bu stratejilere uygun olarak; özellikle yerel düzeyde tarım alanındaki verimin arttırılmasına yönelik bilgilendirme çalışmaları gerçekleştirilmiş, GAP BKİ ve GAP Bölgesindeki diğer kalkınma ajanslarıyla ortak yürütülen ve bölgenin tarihi zenginliği ile kültürel mirasını vurgulayan Mezopotamya Bölgesine yönelik tanıtım faaliyetleri ve markalaşma çalışmaları sürdürülmüş; sanayide verimin sağlanmasına ve istihdam oranının arttırılmasına yönelik programlar uygulanmıştır (Dicle Kalkınma Ajansı, 2023: Sunuş). Bununla birlikte, Avrupa Birliği Mali Yardım Fonu vasıtasıyla ve Dünya Bankası koordinasyonunda sosyal alanda birçok projeye de imza atılmıştır. Öte yandan, Ajansın 2024 yılı bütçe gelirlerinin; merkezi yönetimden, il özel idarelerinden, belediyelerden, sanayi ve ticaret odalarından, Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan aktarılan paylardan, bağış ve yardımlardan, cazibe merkezleri ve sosyal gelişmeyi destekleme programlarından, çalışan ve üreten gençler programından, alacaklardan tahsilatlardan, faiz gelirlerinden ve diğer gelirlerden oluştuğu görülmüştür (Dicle Kalkınma Ajansı, 2024: 21-22). Bahsi geçen Ajans gelirleri hem bölge aktörlerine destek sağlamak amacıyla hem de hazırlanan bölge planları çerçevesinde kullanılmaktadır. Alpaslan ve Aydın'ın (2021: 121) çalışmasında, 2010-2019 yılları arasındaki iktisadi destek programları ışığında, toplam bütçesi 27.711.277,40 olan 32 adet projeye DİKA katkısının 19.382.826,17 TL olduğu, doğrudan faaliyet desteği ve teknik destek kapsamında, toplam bütçesi 1.532.010,56 TL olan 27 adet turizm projesine DİKA desteğinin 1.267.207,56 TL olduğu ifade edilmiştir.

SONUÇ

1980'li yıllardan itibaren, neo-liberal politikaların ve küreselleşmenin hız kazanması, Avrupa Birliği'nin sosyal, ekonomik ve idari alanlarda kendini bu egemen anlayışa göre şekillendirmesine yol açmış ve aday ülkelere üyelik için getirilen zorunlu kriterler de bu eksende güncellenmiştir. Çünkü Avrupa Birliği, serbest piyasa sisteminin küresel düzen içerisinde sorunsuz bir şekilde işleyebilmesini istemekte; bundan ötürü, iktisadi ve idari yapıları birbiriyle benzer ülkelerden oluşan birleşik ve bütünleşik bir Birlik yaratmayı arzu etmektedir. Bu durum, Avrupa Birliği'ne adaylık sürecinde olan Türkiye'yi de etkilemiş, AB Komisyonu'nca yayımlanan İlerleme Raporları (Ülke Raporları) ve Katılım Ortaklığı Belgeleri gibi dokümanlar vasıtasıyla Türkiye'nin adaylık yolunda gerçekleştirmesi gereken kriterler sıralanmış ve bu kriterler aslında Türk kamu yönetiminde değişmesi gerekli görülen başlıklar olarak karşımıza çıkmıştır.

"Bölgeselleşme" özelinde bu kriterler; "NUTS (İBBS)'a göre bölgesel sınıflandırmaların yapılması", "NUTS Düzey II'de yer alan bölgelerin Türkiye'deki bölgesel kalkınma planlarına temel olarak kabul edilmesi" ve "yerel düzeyde idari yapıların kurulması" şeklinde belirlenmiş ve bu kriterlerin zaman içerisinde gerçekleşmeye başladığı görülmüştür. Bu doğrultuda, ilk aşamada, 2006 yılından itibaren NUTS Düzey II kapsamında (bölgesel) kalkınma ajansları faaliyete geçirilmiş, bu sınıflandırmadaki bölgeler baz alınarak bölgesel kalkınma planlamaları oluşturulmuş ve yerel seviyede Bölge Kalkınma İdareleri kurulmaya başlanmıştır. Sonuç olarak, Türkiye'nin AB'ye üye olma isteği, ulusal planlama anlayışını ve buna yönelik geleneksel merkeziyetçi tutumu zamanla yumuşatmaya başlamış, kalkınma planlamalarına ulus üstü bir nitelik kazandırılmıştır.

Türkiye, kalkınma ajanslarının kurulmasıyla birlikte bölgesel kalkınmaya yönelik anlayışını yönetişim ekseninde şekillendirmiş; daha katılımcı ve esnek yapıları sisteme entegre etmeye başlamıştır. Bu değişim ve dönüşüm sürecini Avrupa Birliği, bölgelere tahsis edeceği fon ve teşvikler ile daha cazip bir hale getirmiş; kalkınma ajansları ise yapmış oldukları proje teklifi çağrılarıyla bu mali yardımları bölgede proje yürütecek olan yatırımcılara sunmuştur. Başka bir deyişle, Avrupa Birliği, bölgeselleşme politikasını uygulama hedefiyle tahsis ettiği fonları, merkezi yönetim organları yerine, bölge düzeyinde oluşturulacak yeni yapılar aracılığıyla kullandırmayı tercih etmiştir. En nihayetinde, ortaya çıkacak olan rekabet potansiyeli yüksek bölgelerin, bölgeye daha fazla yatırımcı çekerek öncelikli olarak bölgesel sonrasında ise ulusal bazda iktisadi kalkınmaya katkıda bulunacağı hâkim görüş olarak ortaya çıkmıştır.

Çalışmada, Avrupa Birliği'nin üyelik için oluşturduğu zorunlu kriterlerle şekillenen bölgesel kalkınma süreci, "bölgelerin rekabet gücünü arttırma", "bölgelere yatırımcı çekme" ve "sermaye sahipleri için karlı yatırım alanları oluşturma" hedefleri doğrultusunda anlatılmış ve bu amaçların gerçekleşmesinde kalkınma ajanslarının rolü aktarılmıştır. Burada, Türkiye'de kurulan kalkınma ajanslarının, Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin bir parçası olarak "politika transferi" yöntemiyle oluşturuldukları tespit edilmiştir. Dolayısıyla, ülkemizde de bölgesel kalkınma planlamalarının ana uygulama araçlarına dönüşen kalkınma ajanslarını, bölgesel kalkınma planlamasını incelenirken ele almamak eksiklik olmuş olurdu.

Diğer taraftan, Türkiye'de, bölgesel kalkınma planlamasının gelişim süreci ele alındığında, bölgeler arasındaki dengesizlikleri azaltmak ve bölgelerin gelişmişlik düzeyini arttırmak amacıyla aslında 1950'li ve 1960'lı yıllarda ilk girişimlerin ortaya çıktığı; akabinde 1968 yılında Devlet Planlama Teşkilatı tarafından Kalkınmada Öncelikli Yörelerin belirlenmesiyle çalışmaların hızlandırıldığı görülmüştür. Bu noktada, temelleri Erken Cumhuriyet Dönemi'nde atılan ve günümüze kadar varlığını koruyan Güneydoğu Anadolu Projesi'nin, hem yaklaşık bir asırlık tarihsel sürece sahip olması hem de Avrupa Birliği'nin bölgeselleşme politikası altında sunduğu zorunlu kriterlerden etkilenmesi bakımından doğru bir örnek olduğu düşünülmüştür.

Güneydoğu Anadolu Bölgesi, birtakım dezavantajlara sahip olsa da doğal kaynaklar ve tarihi miras açısından oldukça zengindir; bundan ötürü, hem Bölgenin doğal kaynakları ile kültürel mirasının ön plana çıkartılarak cazibesinin arttırılması hem de diğer bölgelerle arasındaki gelişmişlik farkının azaltılması planlanmıştır. Bu amaç doğrultusunda, GAP Bölge Kalkınma Planları ve GAP Eylem Planları hazırlanarak bölgede ekonomik ve sosyal açıdan kalkınma hedeflenmiştir. Ayrıca, GAP kapsamındaki iller için İpekyolu, Karacadağ ve Dicle Kalkınma Ajansları kurularak bölge ölçeğinde yapılan plan ve projelerin yerel eşgüdümünden bu ajanslar sorumlu kılınmıştır. Bununla birlikte, yerel düzeyde oluşturulan GAP Bölge Kalkınma İdaresi kalkınma ajanslarıyla iş birliği halinde çalışarak GAP kapsamındaki proje ve faaliyetleri yürütmüştür. Ancak, bu noktada, kalkınma ajanslarının bir organı olan Yatırım Destek Ofisleri, bölgedeki projelerin gerçekleştirilmesi adına Avrupa Birliği'nin sağlamış olduğu teşvik ve fonlar vasıtasıyla bölgeye yerli ve yabancı yatırımcı çekerek bölgenin rekabet gücünü arttırmaya çalışmıştır.

Nihayetinde, Türkiye'deki bölgesel kalkınma planlamasına ilişkin anlayışın hem bölgesel gelişmişlik düzeyinin arttırılmasına yönelik olduğu hem de ulus üstü politikalarla şekillendiği Güneydoğu Anadolu Projesi örneği üzerinden izah edilmiş; bölgesel kalkınma planlamasına

ilişkin süreçlerde dış faktörlerin etkisinin daha fazla olduğu saptanmıştır. Bu çerçevede, Türkiye'de bölgesel düzeyde uygulanan politikalarda gönüllülük ilkesinin rafa kaldırıldığı ve bu politikaların zorunlu politika transferi yoluyla oluşturulduğu sonucuna varılmıştır. Bu noktada, bölgesel kalkınma planlamasına örnek teşkil eden Güneydoğu Anadolu Projesi'nin temellerinin aslında birtakım gelişmeler vasıtasıyla Cumhuriyet'in ilk yıllarında atıldığı, ancak dünyadaki gelişmelere paralel olarak ulus üstü faktörlerin etkisinin de yadsınamayacağı tarihsel gelişmeler ışığında açıklanmıştır. GAP Master Plan, GAP Bölge Kalkınma Planları ve GAP Eylem Planları incelendiğinde, günümüze kadar yürütülmüş olan birçok projenin tamamlandığı görülmüş, tamamlanması planlanan projeler için ise, proje süresi 2028 yılına kadar uzatılmıştır.

Son yıllarda, ulusal ölçekteki kalkınma planlamasının, bölgesel düzeyde oluşturulacak kalkınma planlarından beslendiği görülmüş; yani, kalkınma düzeyinin merkezden yerel seviyeye indiği sonucuna varılmıştır. Çalışmada asıl ele alınan husus ise, Güneydoğu Anadolu Projesi'nin başarıları, başarısızlıkları veya eksikliklerinden ziyade, 1980'li yıllardan itibaren bölgesel kalkınma planlamasına yeni bir bakış açısının kazandırılması ve ulus üstü unsurların bu planlama anlayışına etkileri olmuştur. Bu kapsamda, ağırlıklı olarak, bölgesel kalkınma sürecini etkileyen dış faktörler değerlendirilmiştir. Akabinde, bölgesel kalkınma planlamaları ile doğrudan bağlantılı olan kalkınma ajanslarına odaklanılmış ve Türkiye'deki bölgesel kalkınma planlamalarının en belirgin örneği olan Güneydoğu Anadolu Projesi'nin tarihsel gelişim süreci incelenmiştir. Güneydoğu Anadolu Projesi'nin, bölgenin kalkınması ve bölge potansiyelinin harekete geçirilmesi üzerinde sınırlı bir etkisi olduğu; bölgedeki yerel aktörlerin harekete geçirilerek yabancı yatırım ve teşviklerin bölgeye çekilmesinin ve bölgenin rekabet gücünün artırılmasının ise ana hedef olduğu anlaşılmıştır.

KAYNAKÇA

Akdoğan, A. (2008). Türkiye'nin Kamu Yönetimi ve Avrupa Birliği: Karşılaştırmalı Eleştirel Bir İnceleme. TODAİE Yayınları: Ankara.

Akkaya, Y. (2018). Bölgesel Kalkınmada Kalkınma Ajanslarının Rolü: Türkiye Örneği. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi İktisat Anabilim Dalı İktisat Politikası Bilim Dalı, Ankara.

Alpaslan, E. T., Aydın, H. İ. (2021). Turizmin Gelişmesinde Kalkınma Ajanslarının Rolü: Dicle Kalkınma Ajansı Örneği. *Uluslararası Ekonomi Siyaset İnsan ve Toplum Bilimleri Dergisi,* 4(3), 110-123.

Altınbilek, D., Tortajada C. (2012). The Atatürk Dam in the Context of the Southeastern Anatolia (GAP) Project. Tortajada, C., Altınbilek D. ve Biswas A. (Ed.). Impacts of Large Dams: A Global Assessment, Water Resources Development and Management içinde (171-199). Springer-Verlag: Berlin.

Ayman Güler, B. (2009). Kalkınma Davasının Terk Edilmesi: AB, Bölge ve Eşraf Severlik. *Memleket Siyaset Yönetim,* 4(11), 44-67.

Ayman Güler, B. (2021). Türkiye'nin Yönetimi: Yapı. İmge Kitabevi: Ankara.

Benek, S. (2009). Ortaya Çıkışı, Gelişme Seyri ve Bölgeye Etkileri Bakımından Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP). *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,* 64(3), 45-71.

Bilgen, A. (2018).1977'den 2017'ye Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP): GAP'ın 40 Yılı Üzerine Nitel ve Çok Boyutlu Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,* 73(3), 811-840.

Çakmak, E. (2006). Yerel Ekonomi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları. İmaj Yayıncılık: Ankara.

Çapık, E., Çelikkaya, S., vd. (2018). Bölgesel Politikaların Kalkınma Planlarındaki Yeri ve Zamana Bağlı Dönüşümü. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 22(9), 21-31.

Çetinkaya, S., Aytop, Y. (2023). Şanlıurfa İlinde Pamuk Üretim Memnuniyetinin Sürdürülebilirliğe Etkisinin Belirlenmesi. *Tarım Ekonomisi Araştırmaları Dergisi (TEAD)*, 9(2), 185-205.

Çiner, C. U. (2010). Devlet Reformunda Yerelleşme ve Bölgeselleşme Üzerine. *Memleket Siyaset Yönetim,* 5(12), 168-180.

Devlet Planlama Teşkilatı Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü. (2003). Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi. https://www.ab.gov.tr/files/ab_iliskileri/adayliksureci/kob/turkiye_kat_ort_belg_2003.pdf (Erişim Tarihi: 08.12.2024).

Devlet Planlama Teşkilatı. (1979). Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Dorduncu-Bes-Yillik-Kalkinma-Plani_1979_1983.pdf (Erişim Tarihi: 19.11.2024).

Devlet Planlama Teşkilatı. (1990). GAP Master Plan Çalışması Master Plan Nihai Raporu (Yöneticiler İçin Özet Cilt I). http://yayin.gap.gov.tr/pdf-view/web/index.php?Dosya=96aa15d7ad (Erişim Tarihi: 22.11.2024).

Devlet Planlama Teşkilatı. (2000). Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Bolgesel-Gelisme-OIK-Raporu.pdf (Erişim Tarihi: 05.11.2024).

Devlet Planlama Teşkilatı. (2001). 2001-2005 Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Uzun_Vadeli_Strateji_ve_Sekizinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-2001-2005.pdf (Erişim Tarihi: 29.11.2024).

Devlet Planlama Teşkilatı. (2008). 2007-2013 Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu. Dokuzuncu Kalkınma Planı: Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu (Erişim Tarihi: 11.12.2024).

Efe, A. (2017). Yönetim Bilgi Sistemleri Disiplini Kapsamında Kalkınma Ajansları Uygulamalarına Ideametric (Ölçücülük) Yaklaşımı Analizi. *Anka E-Dergi,* 2(1), 34-56.

Ekiz, C. ve Somel, A. (2014). Türkiye'de Planlama ve Planlama Anlayışının Değişimi. *Mülkiye Dergisi,* 31(256), 97-136.

Eraydın, A. (2004). Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler. Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu (Cilt 1) içinde (126-146). Devlet Planlama Teşkilatı ve Pamukkale Üniversitesi: Denizli.

Eren, M., Eslemian, S. ve Şengül, Ü. (2013). Türkiye'de Bölge Birimleri Sınıflamasına Göre Düzey 2 Bölgelerinin Ekonomik Etkinliklerinin VZA Yöntemi ile Belirlenmesi ve Tobit Model Uygulaması, *Yönetim Bilimleri Dergisi,* 11(21), 75-99.

Erol, E. D. (2012). Küresel Rekabet Sürecinde Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Rolü. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi,* 4(1), 87-95.

Fayol, H. (2005). Genel ve Endüstriyel Yönetim. Adres Yayınları: Ankara.

Gitmez, E. (2013). Yeni Bir Ekonomik Kalkınma Modeli Olarak Kalkınma Ajansları: Karacadağ Kalkınma Ajansı Örneği. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı Mali Hukuk Bilim Dalı, Diyarbakır.

Gürer, G. (2014). AB ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Sorununa Yönelik Gelişmeler ve Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Rolü. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Isparta.

Haktankaçmaz, M. İ. (2010). Reform Transferinde Uluslararası Örgütlerin Rolü. *Uluslararası Hukuk ve Politika,* 22 (6), 23-54.

Işıklı, A. (1997). Kamu Kesimi ve Siyasal Rejimin Demokratikleşmesi, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi,* 200 (21), 75-79.

İnan, Ö. (2023). Türkiye'de Bölgesel Gelişme Politikası ve Bölge Planlamasının Tarihçesi *Anahtar Dergisi,* 35(419), 25-27.

İnce, E. C. (2015). Güneydoğu Anadolu Projesi ve Bölgesel Gelişme. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Şehir ve Bölge Planlaması Anabilim Dalı, İstanbul.

İstanbullu Dinçer, F. (1999). Güneydoğu Anadolu Projesi'nde (GAP) Turizmin Çeşitlendirilmesi. *Anatolia: Turizm Araştırmaları Dergisi,* 10(2), 18-30.

Karasu, K. (2009). Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları. *Memleket Siyaset Yönetim,* 4(11), 1-43.

Karasu, K. (2015). Kalkınma Ajansları: "Modelimi Kaybettim. Hükümsüzdür." (Ölçek Siyasetinin Yerelliği). *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,* 70(2), 273-316.

Karcı, Ş. M. (2008). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme. *Akdeniz İİBF Dergisi,* 8(16), 40-64.

Kayıkçı, S. (2007). Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları, *Mülkiye Dergisi,* 31(256), 165-186.

Kekeva, E. (2021). Türkiye'de Bölgesel Kalkınma ve Bölgesel Kalkınmayı Etkileyen İktisadi ve Sosyal Faktörlerin Belirlenmesi. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Ana Bilim Dalı, Adana.

Keser, Y. (2021). Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim: Karacadağ Kalkınma Ajansı. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Siirt Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siirt.

Kıratoğlu, E., İnan, M. (2022). Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları: Karacadağ Kalkınma Ajansı Örneği. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 13(1), 1-18.

Koçberber, S. (2006). Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi. *Sayıştay Dergisi (61),* 37-55.

Kutlutürk, D.S. (2022). Türkiye'deki Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yapısı ve Bölgesel Kalkınmaya Etkileri. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı İktisat Bilim Dalı, Kocaeli.

Maden, T.E. (2013). Sınır Aşan Su Havzalarında İşbirliği Sorunu. *Ortadoğu Analiz*, 5(53). 23-31.

Mossberger, K., H. Wolman. (2003). Policy Transfer As a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recomendations. Public Administration Review, 63(4), 428-440.

Osmanoğlu, A., Aydın, A. F. (2022). Türkiye'de Bölgelerarası Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Farklarının Azaltılmasına Yönelik Politikalar: Güneydoğu Anadolu Projesinin (GAP) İncelenmesi. *Aurum Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(2), 161-182.

Övgün, B. (2007). Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi,* 62(3), 233-255.

Övgün, B. (2010). Devlet ve Planlama. Siyasal Yayınevi: Ankara.

Övgün, B. (2017). Dünden Bugüne, Bugünden Yarına: Kalkınma Ajansları. *Memleket Siyaset Yönetim,* 12(27), 19-40.

Övgün, B. (2022). Türkiye'de Kamu Yönetiminin Dönüşümü. Nika Yayınevi: Ankara.

Özdemir, V. (2014). Türkiye'de Planlı Kalkınma Deneyimleri. Marmara Üniversitesi: İstanbul.

Öztürk, Ş., Nas, F., İçöz, E. (2008). 24 Ocak Kararları, Neo-Liberal Politikalar ve Türkiye Tarımı. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi,* 0(2), 15-32.

Sezen, S. (1999). Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama. TODAİE Yayınları: Ankara.

Sobacı, M. Z. (2009). İdari Reform ve Politika Transferi. Turhan Kitabevi: Ankara.

Sobacı, M. Z. (2011). Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü. *Hacettepe Üniversitesi Sosyoekonomi Dergisi,* 16(7) (2011-2), 191-210.

Sözer, A.N. (2013). Sağlıkta Yeniden Yapılanmanın (Özelleştirmenin) Devamı Olarak Şehir Hastaneleri. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi,* 15(3), 215-253.

Stone, D. (2004). Transfer Agents and Global Networks in the Transnationalization of Policy. *Journal of European Public Policy,* 11(3), 545-566.

Şengül, H. (1998). GAP Alanında Tarım ve Tekstil Sanayii Sektörleri Arasındaki Yapısal İlişkiler: Bir İnput-Output Analizi. GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı: Ankara.

T.C. Başbakanlık GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı. (2005). Güneydoğu Anadolu Projesi'nde Son Durum Raporu. http://yayin.gap.gov.tr/pdf-view/web/index.php?Dosya=e6a9072539 (Erişim Tarihi: 08.12.2024).

T.C. Başbakanlık GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı. (2008). 2008-2012 GAP Eylem Planı.http://www.gap.gov.tr/upload/dosyalar/pdfler/icerik/GAP_EYLEM_PLAN_2008_2012.pdf (Erişim Tarihi: 6.12.2024).

T.C. Başbakanlık GAP Bölgesel Kalkınma İdaresi Başkanlığı. (2002). Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma Planı Yönetici Özeti. http://yayin.gap.gov.tr/pdf-view/web/index.php?Dosya=83359b69f3 (Erişim Tarihi: 08.12.2024).

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. (2024). Katılım Ortaklığı Belgeleri. https://www.ab.gov.tr/katilim-ortakligi-belgeleri_46226.html (Erişim Tarihi: 22.10.2024).

T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. (2024). Türkiye-AB İlişkilerinin Tarihçesi. https://www.ab.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerinin-tarihcesi_111.html (Erişim Tarihi: 11.05.2024).

T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü. (2024). Kalkınma Ajansları. https://www.siviltoplum.gov.tr/bilgimerkezi/kalkinma-ajanslari (Erişim Tarihi: 15.05.2024).

T.C. Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü. (2014). 2014-2023 Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi. https://www.kalkinmakutuphanesi.gov.tr/dokuman/bolgesel-gelisme-ulusal-stratejisi-2014-2023/2201 (Erişim Tarihi: 08.12.2024).

T.C. Kalkınma Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi. (2014). 2014-2018 GAP Eylem Planı. http://www.gap.gov.tr/upload/dosyalar/pdfler/icerik/GAP_EYLEM_PLANI.pdf (Erişim Tarihi: 6.12.2024).

T.C. Resmî Gazete, Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (4 sayılı CBK), R.G: 15.07.2018, Sayı: 30479.

T.C. Resmî Gazete, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (1 sayılı CBK), R.G: 10.07.2018, Sayı: 30474.

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Dicle Kalkınma Ajansı. (2023). 2023 Yılı Çalışma Programı. https://www.dika.org.tr/dokumanflipbook/calisma-programi/13/0 (Erişim Tarihi: 03.12.2024).

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Dicle Kalkınma Ajansı. (2024). 2024 Yılı Ara Faaliyet Raporu (Ocak-Haziran). https://www.dika.org.tr/dokumanflipbook/faaliyet-raporlari/14/0 (Erişim Tarihi: 03.12.2024).

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Fırat Kalkınma Ajansı. (2024). Sıkça Sorulan Sorular. https://fka.gov.tr/ContentDownload/sss_genel.pdf (Erişim Tarihi: 25.10.2024).

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı. (2021). Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bölge Kalkınma Programı 2021-2023 Eylem Planı. https://www.sanayi.gov.tr/bolgesel-kalkinma-faaliyetleri/strateji-belgeleri/01155b (Erişim Tarihi: 15.11.2024).

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı. (2023). GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Tanıtım Sunuşu. http://www.gap.gov.tr/gap-sunum-sayfa-144.html (Erişim Tarihi: 10.05.2024).

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı. (2024). 2024-2028 Stratejik Plan. http://yayin.gap.gov.tr/stratejik-plan-20242028-yayin-0628ffec31.html (Erişim Tarihi: 10.05.2024).

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı. (2024a). GAP'ın Hedefleri. http://www.gap.gov.tr/gap-in-hedefleri-sayfa-23.html (Erişim Tarihi: 16.11.2024).

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı. (2024b). GAP BKİ Tarihçesi. http://www.gap.gov.tr/gap-bki-tarihcesi-sayfa-37.html (Erişim Tarihi: 15.11.2024).

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı. (2024c). GAP Nedir. http://www.gap.gov.tr/gap-nedir-sayfa-1.html (Erişim Tarihi: 15.05.2024).

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı. (2022). GAP Son Durum Raporu. http://yayin.gap.gov.tr/2022-gap-son-durum-yayin-ba0db2bd4f.html (Erişim Tarihi: 10.05.2024).

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı İpekyolu Kalkınma Ajansı. (2024). Organizasyon Yapısı. https://www.ika.org.tr/kurumsal/organizasyon-yapisi (Erişim Tarihi: 27.11.2024).

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı İpekyolu Kalkınma Ajansı. (2024a). Hakkımızda. https://www.ika.org.tr/kurumsal/hakkimizda (Erişim Tarihi: 27.11.2024).

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü. (2024). İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması. https://ka.gov.tr/sayfalar/kalkinma-planlamasinda-istatistiki-bolge-birimleri-siniflandirmasi--24 (Erişim Tarihi: 11.05.2024)

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları. (2024). Bölgesel Kalkınma ve Ülkemizde Bölgesel Kalkınma Politikalarının Gelişim Süreci. https://ka.gov.tr/sayfalar/bolgesel-kalkinma-ve-ulkemizde-bolgesel-kalkinma-politikalarinin-gelisim-sureci--22 (Erişim Tarihi: 16.05.2024).

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları. (2024a). İpekyolu Kalkınma Ajansı Yatırım Promosyon ve Teşvikleri. https://www.ka.gov.tr/sayfalar/ipekyolu-kalkinma-ajansi-yatirim-promosyon-ve-tesvikleri--18-388 (Erişim Tarihi: 27.11.2024).

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Karacadağ Kalkınma Ajansı. (2024). Kurumsal. https://www.karacadag.gov.tr/kurumsal/ (Erişim Tarihi: 01.12.2024).

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Karacadağ Kalkınma Ajansı. (2024a). Organizasyon Yapısı. https://www.karacadag.gov.tr/kurumsal/4/organizasyon-yapisi/ (Erişim Tarihi: 01.12.2024).

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Mevlâna Kalkınma Ajansı. (2024). Taslak Bölge Planı 2024-2028. https://www.mevka.org.tr/bolge-plani-2024-2028-taslak (Erişim Tarihi: 29.11.2024).

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü. (2019). İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması SEGE-2017. https://www.sanayi.gov.tr/assets/pdf/birimler/2017-il-sege.pdf (Erişim Tarihi: 08.12.2024).

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. (2023). Bölgesel Kalkınma Stratejileri. *Anahtar Dergisi,* 35(419), 1-52.

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. (2024). Bölgesel Kalkınma Faaliyetleri. https://www.sanayi.gov.tr/bolgesel-kalkinma-faaliyetleri/strateji-belgeleri/01155b (Erişim Tarihi: 11.11.2024).

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı. (2024a). Kalkınma Ajansları. https://www.sanayi.gov.tr/bolgesel-kalkinma-faaliyetleri/kurumsal-yapilar/01129b (Erişim Tarihi: 29.12.2024).

Tamer, A. (2008). Kalkınma Ajanslarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri. (Uzmanlık Tezi). T.C. Başbakanlık DPT Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü, Ankara.

Taşpınar, Y. (2021). Kamu Politikası Transferi ve Uluslararası Örgütler. *Toplum Ekonomi ve Yönetim Dergisi,* 2(1), 66-87.

Tekin A. (2011). Küreselleşen Dünyada Bölgesel Kalkınma Dinamikleri, Kamu Politikaları ve Bölgesel Kalkınma Ajansları, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,* 0(29), 37-47.

Tortop, N. (1990). Yönetim Biliminin Temel İlkeleri. TODAİE: Ankara.

Türk Dil Kurumu. (2024). Planlama. Türk Dil Kurumu Çevrim İçi Sözlük. https://sozluk.gov.tr/ (Erişim Tarihi: 13.05.2024).

Türk, İ. (1970). İktisadi Planlama Prensipleri. Doğan Yayıncılık: Ankara.

Vinton, L. (2023). Bölgesel Kalkınma Stratejileri ve UNDP Türkiye'nin Türk Hükümeti ile İş Birliği. *Anahtar Dergisi,* 35(419), 16-18.

Yıldız, Z. (2007). Turizmin Bölgesel Kalkınmaya Sağladığı Katkılar ve Göller Bölgesi Uygulaması. (Yayımlanmamış Doktora Tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, İstanbul.

Yılmaz, C. (1999). Piyasa Ekonomilerinde Ulusal Planlama ve Çeşitli Planlama Yaklaşımları. *Amme İdaresi Dergisi,* 32(1), 85-101.

ÖZET

1980'li yıllarla birlikte, merkezi yönetimin rolünün azaltılması gerektiği savunulmuş, serbest piyasa ekonomisi ön plana çıkarılmış ve devletin ekonomik müdahalelerinin kısıtlanması gerektiği düşünülmüştür. Bu anlayış doğrultusunda, ülkelerin kamu yönetimlerinde çeşitli değişim ve dönüşümler meydana gelmeye başlamıştır. Dünyada hâkim olan bu yeni anlayış çerçevesinde, uluslararası örgütler, üyeliğe aday ülkelere küresel düzenin devam etmesi adına birtakım ortak kriterler getirmiştir. Bu noktada, Avrupa Birliği'ne aday ülke konumunda olan Türkiye de birleşik ve bütünleşik bir Avrupa yaratma çabasında olan AB'nin üyelik kriterlerine uyum sağlamaya çalışmıştır. Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin bir gereği olarak ülkemizde, İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS veya NUTS) yoluyla üç kategoriden (Düzey I, II ve III) oluşan bir sınıflandırma yapılmış ve bu kapsamda 26 adet kalkınma ajansı kurulmuştur. Yerel aktörlerin harekete geçirilmesiyle, sermayenin bölgelere girişi kolaylaştırılmış, bölgelerin rekabet gücünün arttırılması ana hedef olmuş, bölgesel kalkınma çalışmaları yabancı yatırım ve teşviklerin ülkeye girişi ile doğru orantılı bir şekilde yürütülmüştür.

Birçok medeniyete ev sahipliği yapması, kültürel mirası, tarihi ve elverişli topraklarıyla oldukça büyük bir öneme sahip olan Güneydoğu Anadolu Bölgesi, birtakım nedenlerden ötürü dezavantajlı olarak anılmakta ve kalkınmada öncelikli bölgelerden biri olarak sınıflandırılmaktadır. Bölgedeki dezavantajların ortadan kaldırılması ve var olan yerel potansiyellerin ortaya çıkarılması adına bölgede, temelleri Cumhuriyet'in ilk yıllarına kadar uzanan birçok planlama uygulanmaya başlanmıştır. 1977 yılında, Bölgede bulunan havzalara ilişkin su projelerinin birleştirilmesiyle oluşturulan Güneydoğu Anadolu Projesi, 1989 yılında hazırlanan "Master Plan" ile birçok alanda kalkınmayı hedefleyen entegre bir bölgesel kalkınma planlamasına dönüşmüştür. Çalışmada, Güneydoğu Anadolu Projesi, bölgesel kalkınma planlaması örneği olarak ele alınmış, Projenin gelişim sürecine ulusal ve uluslararası faktörlerin etkisi açıklanmaya çalışılmıştır. Burada, asıl ele alınmak istenen husus, 1980'li yıllarla birlikte, bölgesel kalkınma planlamasına farklı bir boyut kazandırılması ve ulus üstü faktörlerin bu alandaki etkisi olmuştur.

***Anahtar Kelimeler**: Bölgesel Kalkınma Planlaması, Kalkınma Ajansları, Güneydoğu Anadolu Projesi.*

ABSTRACT

In the 1980s, it was argued that the role of central government should be reduced, the free market should be promoted and state intervention in the economy should be limited. In line with this understanding, various changes and transformations began to take place in the public administrations of the countries. Within the framework of this new world understanding, international organisations have introduced some common criteria for the candidate countries in order to maintain the global order. In this regard, Türkiye, as a candidate country of the European Union, has also tried to meet the membership criteria of the EU, which is striving to create a united and integrated Europe. As a requirement of the European Union accession process, a classification consisting of three categories (Level I, II and III) has been made in our country through the Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS), and 26 development agencies have been established within this framework. With the mobilisation of local actors, the entry of capital into the regions has been facilitated, increasing the competitiveness of the regions has been the main objective, and regional development activities have been carried out in direct proportion to the inflow of foreign investment and incentives to the country.

The Southeastern Anatolia Region, with its cultural heritage, history and favourable soils, is considered disadvantaged for a number of reasons and has been identified as one of the priority regions for development. A number of plans have been implemented in the region since the early years of the Republic in order to address the region's handicaps and reveal its local potential. In 1977, the Southeastern Anatolia Project, which was established by combining the water projects related to the basins in the region, became an integrated regional development plan aiming at development in many areas with the "Master Plan" prepared in 1989. This study analyses the Southeastern Anatolia Project as an example of regional development planning and attempts to explain the impact of national and international factors on the development process of the project. The main issue to be addressed here is the introduction of a different dimension to regional development planning in the 1980s and the impact of supranational factors in this area.

Keywords: *Regional Development Planning, Development Agencies, Southeastern Anatolia Project.*