



63. HÜKÜMETE NOTLAR-1:

TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA NEREYE GİDİYOR?: BÖLGESEL GELİŞME ULUSAL STRATEJİSİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Ülkemizde yazın yaklaşmasıyla birlikte "siyaset kulislerindeki" iklim de ısınıyor. Yaklaşan seçimle ilgili yorumlar, tahminler, hükümet senaryoları gazetelerin sayfalarında giderek daha fazla yer bulmaya başladı. Tüm partilerin seçim beyannamelerinde ortak bir vaat bulunuyor: Bölgesel gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi. Peki, bu nasıl mümkün olabilir? Bu değerlendirme notunda, geçtiğimiz aylarda onaylanan Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi değerlendirilip, seçim sonrasındaki bölgesel kalkınma gündemine ilişkin bir çerçeve sunulacak.

En güncel veri olan 2011 yılında Türkiye'nin en zengin bölgesinin 15.605 dolarlık kişi başına geliriyle İstanbul, en fakir bölgesinin ise 5.894 dolarlık kişi başına geliriyle Van, Muş, Bitlis ve Hakkari'den oluşan TRB2 Bölgesi olduğu görülüyor. Geçmiş verilere dayalı olarak yaptığımız eğilim analizine göre TRB2 Bölgesi, İstanbul'un 2014'teki değerine ancak 2037'de ulaşabiliyor. Yani iki bölge arasında tam 23 yıllık bir gelişmişlik farkı bulunuyor. Diğer bölgelerin, İstanbul'un 2014 yılındaki kişi başına gelir düzeyini ne zaman yakalayacağına ilişkin tahminlere bakıldığında da durum pek parlak değil. İstanbul'un yakın çevresindeki bölgelerle arasında 5 yıldan kısa bir gelişmişlik farkı varken, Orta Anadolu ile arasındaki fark yaklaşık 10-15 yıla, Doğu Anadolu ile arasındaki fark ise 15-20 yıla kadar çıkıyor.¹ Örneğin bugün Kars'ta yaşayan biri, ilinde kalmayı tercih etse İstanbul'un 2014'teki gelişmişlik düzeyini ancak 2033'te (19 yıl sonra) görebilecek veya yakındaki gelişmiş bir bölgeye (mesela Erzurum'a) gitse bu süre sadece 6 yıl kısalacak. Durum böyle olunca İstanbul'un nüfusunun %85'i İstanbullu olmayanlardan oluşuyor.² Özetle refahın bölgeler arasında dengeli dağılmaması, insanların da bölgeler arasında dengeli dağılmamasına neden oluyor.

Düzyer 2 Bölgelerinin İstanbul'daki Kişi Başına Gelir Düzeyine Erişmesi Beklenen Yıllar



Peki, ülkemizde refahın bölgeler arasında daha dengeli dağılması için son yıllarda neler yapıldı? Bugüne kadarki bu alanda kullanılan araçlar Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP), Yeşilırmak Havza Gelişim Projesi (YHGP) ve Zonguldak Bartın Karabük Projesi (ZBKP) gibi bölge planları ile Kalkınmada Öncelikli Yöreler (KÖY) ve cazibe merkezleri programları gibi uygulamalar olmuştur. 2006'dan itibaren ise kalkınma ajanslarının kurulmasıyla yeni nesil bölge planları hazırlanmaya başlanmıştır. Öteden beri bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması sorununa genellikle teşvik mekanizmasına dayalı ufkü dar müdahale biçimleriyle cevap verilmeye çalışılmıştır. 2015 yılında ise bölgesel gelişmeye dair ulusal hedeflerin ilk kez sistematik biçimde ortaya konduğu bir strateji belgesi yürürlüğe girmiştir. Fikrîsel geçmişi 2006'ya kadar uzanan Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS), bölgesel gelişmenin koordinasyonu adına atılan önemli adımlardan biri olmuş; ancak yoğun gündem içinde hak ettiği yeri bulamamıştır.³

¹ Tüm tahminler Ek'te sunulmaktadır.

² TÜİK, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi ve TEPAV Hesaplamaları

³ BGUS'a <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/EylemVeDigerPlanlar/Attachments/27/2014-2023%20B%20Bölgesel%20Geli%C5%9Fme%20Ulusal%20Stratejisi.pdf> adresinden ulaşılabilir.

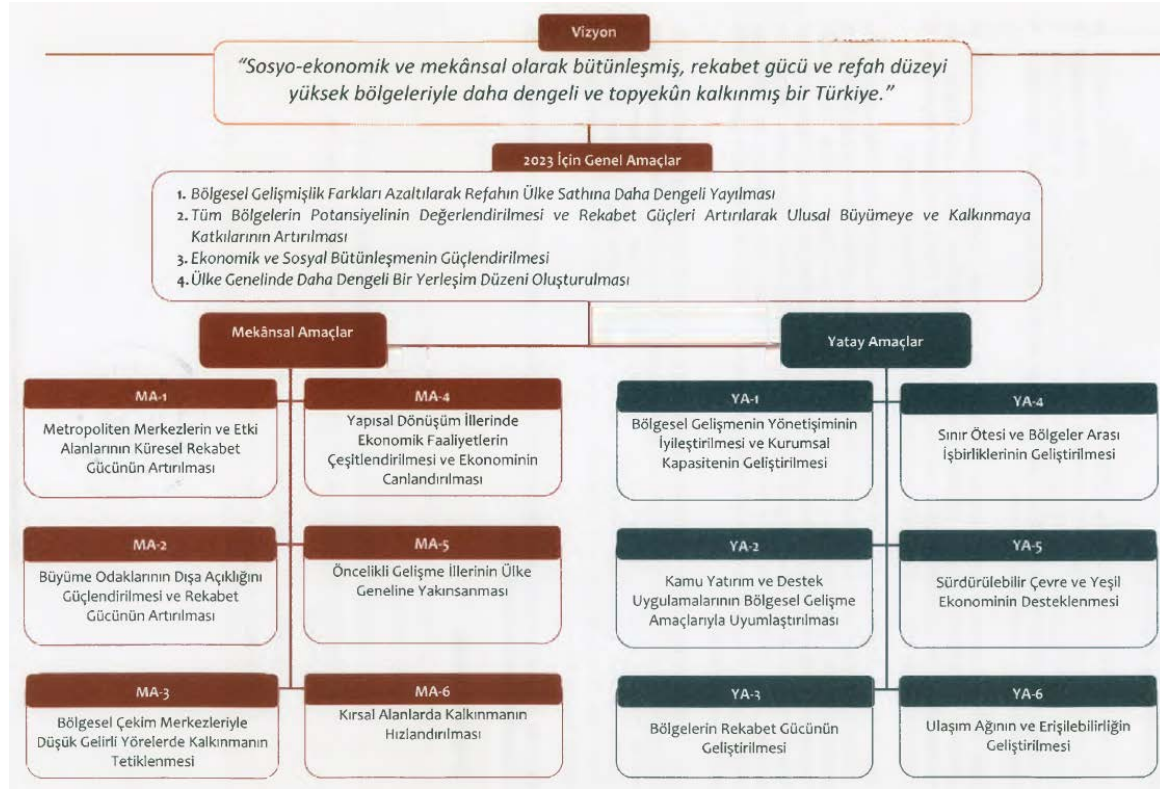
BGUS ile birlikte, önceki dönemlerde kalkınma planlarında kısa bir bölümde "bölgesel gelişme" başlığıyla sunulan öncelikler mekân üzerinde analizlere dayalı yaklaşımlarla anlamlandırılmaya çalışılıyor. Kalkınma Bakanlığı'nın koordinasyonunda hazırlanan BGUS "Daha Dengeli, Topyekûn Kalkınma" mottosuyla bölgesel kalkınmayla ilgili temel stratejileri belirleyen çerçeve belge niteliğini taşıyor.

Ancak bu politikaların uygulanması ve amacına ulaşması için aşması gereken bazı zorluklar da bulunuyor. Bunlardan ilki, birçok yönden ilklerin gerçekleştiği BGUS'un detaylı ve somut politika önerilerinden kaçınmasıdır. Bu durum, BGUS'taki politikaları destekleyecek, detaylandırarak ve uygulanmasını kolaylaştıracak politikalara dönük belgelerin hazırlanmasıyla giderilebilecek bir husustur. Bir diğer husus ise BGUS'un genel seçimlere yakın ve ülke gündeminin ekonomik ve teknik konulardan oluşmadığı bir dönemde yürürlüğe girmesidir. Bu durum, her ne kadar başta bir dezavantaj oluştursa da 2019 yılına kadar planlanan başka bir seçimin olmaması nedeniyle bu tip meselelerin yeniden gündeme gelmesiyle bir avantaja dönüşebilir. Bu nedenle önümüzdeki dönem için BGUS'un iyi değerlendirilmesi ve BGUS'taki politikaları tamamlayıcı nitelikte yorum ve önerilerin yapılması gerekiyor.

BGUS'a ilişkin yapılabilecek değerlendirmeler iki başlıktan oluşuyor. Bu başlıklardan ilki BGUS'un genel yaklaşımına ilişkin değerlendirmeler iken ikincisi daha somut nitelikteki mekansal ve yatay amaçlara ilişkin değerlendirmelerdir.

Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi, 4 ana başlıktan oluşurken ağırlık, mevcut durumun tespitine verilmiştir. İlk bölümde bölgesel gelişmeyi etkileyen uluslararası eğilimlerden kısaca bahsedilirken, mevcut durum tespiti niteliğindeki Türkiye'de bölgelerin yapısı ve eğilimler bölümü çalışmanın büyük bölümünü kapsamaktadır. Söz konusu bölümün ardından temel politikaların yer aldığı bölgesel gelişme vizyonu ve stratejiler ile son bölüm olan uygulamanın koordinasyonu, izleme ve değerlendirme bölümüne yer verilmektedir. Çalışmanın büyük bölümünün Türkiye'de bölgelerin yapısı ve eğilimlerine ayrılması, sorunların iyi teşhis edilmesine önem verildiğinin bir göstergesi olarak yorumlanabilir. BGUS sistematigi 4 genel amacın altındaki 6 mekansal ve 6 yatay amaçtan oluşmaktadır. "Sosyo-ekonomik ve mekânsal olarak bütünleşmiş, rekabet gücü ve refah düzeyi yüksek bölgeleriyle daha dengeli ve topyekûn kalkınmış bir Türkiye" vizyonu ile hazırlanan BGUS'un sistematigi aşağıdaki şemada sunulmaktadır.

TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA NEREYE GİDİYOR?: BÖLGESEL GELİŞME ULUSAL STRATEJİSİ ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME



BGUS sistematığı incelendiğinde BGUS'ta 8 yerleşim sınıflaması göz önüne alındığı anlaşılmaktadır:

- Metropoliten merkezler
- Metropoliten merkezleri etki alanları
- Büyüme odakları
- Bölgesel çekim merkezleri
- Düşük gelirli yöreler
- Yapısal dönüşüm illeri
- Öncelikli gelişme illeri
- Kırsal alanlar.

A. GENEL DEĞERLENDİRMELER

1. **BGUS, Türkiye’de bölgesel verilerle son 30 yılda yapılan en kapsamlı ve bütüncül analizdir; ancak çalışmanın dört önemli eksikliği bulunmaktadır.** Daha önce Devlet Planlama Teşkilatı, 1982’de “Türkiye’de Yerleşim Merkezlerinin Kademelenmesi” çalışmasıyla yerleşimler arasındaki hizmet ilişkileri tanımlanmıştır. Ancak bu çalışmanın üzerinden 30 yılı aşkın bir sürenin geçmesi il ve ilçeler arasında belirlenen ilişkilerin güncelliğini kaybetmesine neden olmuştur. Bu kapsamda bölge ve il düzeyindeki hizmet ilişkilerinin güncel bir biçimde sunulduğu BGUS, ülkemizin bölgesel kalkınma politikası için önemli bir fırsattır. BGUS’taki değerlendirmeler yapılırken Türkiye’deki bölgelerin yapısı ve eğilimlere ilişkin birçok başlıktaki farklı veriler bölge ve il düzeyinde sunulmuş ve tüm sonuçların yorumlanmasına özen gösterilmiştir. Buna karşın dört temel alandaki eksiklikler göze çarpmaktadır:
2. **Bunlardan ilki küresel eğilimlerin yeterince detaylı irdelenmemiş olmasıdır.** Örneğin farklı ülkelerde bölgesel gelişme alanında yaşanan gelişmeler ile dış ekonomik coğrafyanın sunduğu risk ve fırsatlarda hakkında kısaca bilgi verilirken İran dış politikasındaki normalleşme eğilimleri, Çin’in Yeni İpek Yolu Projesi⁴, küresel ticaret odağının Asya’ya doğru kayması⁵, erişilebilirliğin artması ve dijital gelişimlerle küresel ticaretin gelişmesi⁶ ve Orta Doğu’daki istikrarsızlığın artması gibi gelişmelerin Türkiye’nin yakın geleceğini ne yönde şekillendirebileceğine ilişkin değerlendirmeler yeterli düzeyde sunulmamaktadır. Ayrıca dış ekonomik coğrafyadaki gelişmelerin (örneğin güvenlik ve ticaret yollarının değişmesinin yerleşim yerlerine etkisi) neden olduğu veya olabileceği mekânsal gelişmelere de yer verilmemiştir.
3. **İkinci büyük eksiklik, bölge ve il düzeyindeki değerlendirme ve analizlere tarihsel perspektiften bakılmamış olmasıdır.** Mekânsal kademelerin belirlenmesinde yapılan analizlerde kentlerin tarihsel gelişimine ve birbirleri ile ilişkilerine yeterince yer verilmemiştir. Bu nedenle mevcut kademeler sadece son dönemdeki durumu ortaya koymaktadır. Dinamik bir yapıdaki, değişen ekonomik ve sosyal ilişkilerine değinilmemiştir. Söz konusu kademelerin oluşumundaki nedensellik ilişkilerinin ortaya konulması son derece önemlidir. Analizlerin tarihsel bir perspektif içermesi mekansal açıdan değişim ve dönüşümlerin görülmesini kolaylaştırarak eğilimlere müdahale edilmesini sağlayacaktır.
4. **BGUS’taki üçüncü eksiklik ise yerleşim sınıflamalarının yurtdışındaki benzer nitelikli bölge ve kentlerle yapılabilecek kıyaslamalar (benchmarking) ile desteklenmemiş olmasıdır.** Yapılan tüm analiz ve değerlendirmelerin sadece ülke içi veriler kullanılarak

⁴ Ayrıntılı bilgi için: Ömercan Kulaklıkaya, “Modern İpek Yolu: Orta Asya’nın Küresel Ekonomiye Açılan Kapısı”, TEPAV Değerlendirme Notu, 2013

⁵ Ayrıntılı bilgi için: McKinsey Global Institute, “Urban world: Cities and the rise of the consuming class”, 2012

⁶ Ayrıntılı bilgi için: Ussal Şahbaz, Ali Sökmen ve Ayşegül Aytaç, “Türkiye’de E-İhracat: Fırsatlar ve Sorunlar”, TEPAV, 2014

gerçekleştirilmesi, herhangi bir uluslararası kıyaslama yapılmadığının göstergesidir. Bu durum, tüm dünyanın Türkiye'deki 26 bölgeden ibaretmiş gibi görünmesine neden olmaktadır. Bölgeler, sadece ülke içindeki en iyi örneklerle değerlendirilmişlerdir. Oysaki küresel ölçekte kıyaslamalar yapılması, bölgelerin ait oldukları sınıflarıyla daha iyi örtüşen modellerin önerilmesini sağlayacaktır. Zira bazı kentlerin karakteristik açıdan 'ikizi' niteliğindeki kentler Türkiye içinde değil, farklı ülkelerde bulunmaktadır. Bu durum, Türkiye'deki birçok kentin, ülke için spesifik bir fonksiyonu olmasından kaynaklıdır. Bu tip yegane (unique) kentler, yurt dışı benzer örnekleriyle de kıyaslanmalıdır. Örneğin, ülke genelinde nüfus ve sanayi yönünden en gelişmiş kenti olan İstanbul'u diğer 80 il ile değil New York, Moskova veya Tokyo ile, Ankara'yı Brüksel ile, İzmir'i Hamburg ile kıyaslamak gerekmektedir. Ancak bu tip karşılaştırmalar yapılmamıştır.

5. **BGUS'taki dördüncü ve son büyük eksiklik ise farklı senaryo ve politika alternatifleri sunmamasıdır.** Belgede farklı destek politikalarıyla mekansal gelişmenin genel olarak nasıl yönlendirilebileceği, değişen önceliklere göre nasıl politikaların uygulanabileceği ve bu politikaların sonucunun neler olacağına ilişkin bir bölüm bulunmamaktadır. Bu durum BGUS'ta, hükümetlerin farklılaşabilen ihtiyaçlarına göre esneklik gösteren bir politika seti sunulmamasına neden olmaktadır. Bu da BGUS'u, ileriki dönemlerde değişebilecek idari yapı ve öncelikler doğrultusunda revize edilmesi gereken bir plan haline getirmektedir. Örneğin Avrupa Bölgesel Kalkınma ve Birleşim İçin Gözlem Ağı (ESPON) tarafından 2014 yılında hazırlanan "Territorial Scenarios and Visions for Europe (ET2050)" raporunda üç ayrı senaryo oluşturulmuş; mekansal önceliğin Metropoliten alanların desteklenmesi (senaryo A), Şehirlerin desteklenmesi (senaryo B) ve Bölgelerin desteklenmesi (senaryo C) olarak farklılaşmasına imkan sağlanmıştır. İlk senaryoda Avrupa'daki büyük metropollere, ikinci senaryoda kentsel alanlar ve ikincil kentlere, üçüncü senaryoda ise küçük ve orta büyüklükte şehirler ve kırsal alanlara odaklanılmıştır. Ülkemizde de benzer şekilde mekansal gelişmedeki hedefler, İstanbul odağında Marmara Bölgesi'nin küresel rekabet gücünü arttırmak, küresel rekabet gücü yüksek yeni bir odak oluşturmak (öyleyse bunun konumunun neresi olacağı) veya birden fazla ve ulusal düzeyde rekabet gücü yüksek odaklar yaratmak şeklinde farklı senaryoların hazırlanabileceği bir plan hazırlanabilirdi. Burada 3 temel senaryo aşağıdaki gibi şekillenebilirdi:

- Marmara Bölgesi'nin küresel rekabet gücünü arttırmak (Senaryo A),
- Ankara-Konya-Kayseri üçgenindeki etkileşimi artırarak küresel bir odak oluşturmak (Senaryo B),
- Batı Anadolu'da İzmir, Orta Anadolu'da Ankara, Doğu Anadolu'da Gaziantep gibi kentleri ulusal düzeyde odak haline getirip bu üç bölge arasındaki bağlantı düzeyini artırmak (Senaryo C)

6. **BGUS ile Türkiye'deki ulusal planlarda ilk defa yerleşim sınıflamaları ve etkileşimler bir arada kullanılmıştır.** İlk 1962 yılında hazırlanan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)'nden beri kalkınma planları sınırlı da olsa bölgesel gelişme alanında çeşitli öneriler getirmekteydi. İlk planda potansiyel gelişme bölgeleri, geri kalmış bölgeler ve büyük

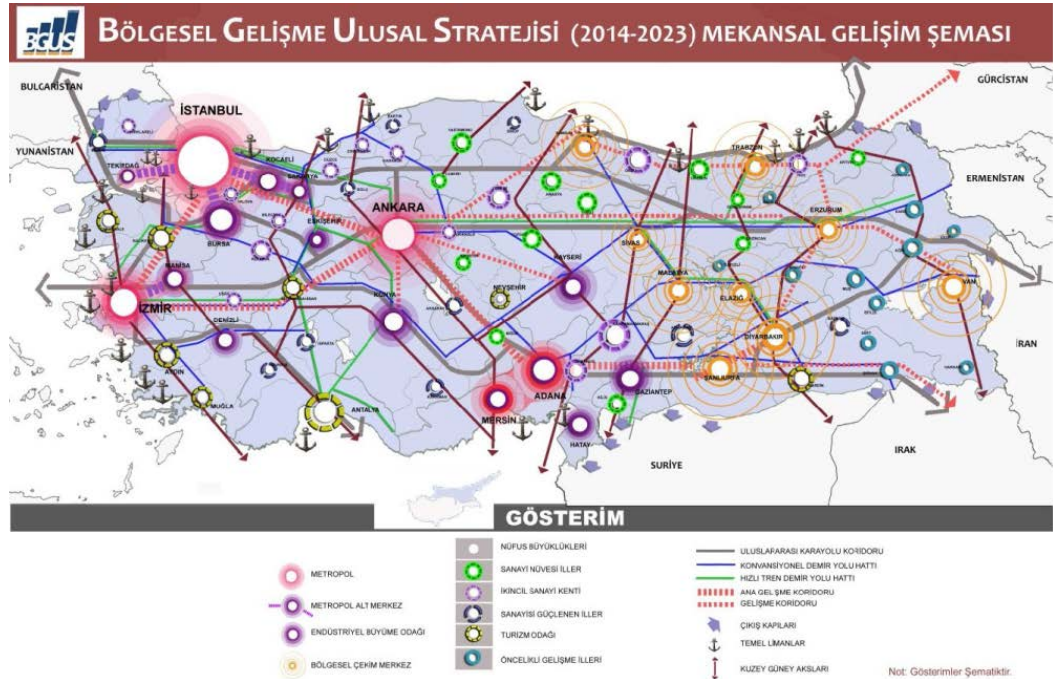
şehir bölgeleri (metropoliten bölge) olmak üzere bölgelerin hangi şehirlerden oluştuğuna değinilmeden bir sınıflandırma yapılmıştır. Bundan sonraki planlarda ise ağırlıklı olarak Doğu ve Güney Doğu bölgelerinin kalkınmadaki önceliğinin vurgulandığı kalkınma planları bölgesel gelişme ve mekânsal planlama açısından zayıf kalmıştır. 1982 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (Kalkınma Bakanlığı) tarafından hazırlanan "Türkiye'de Yerleşim Merkezleri Kademelenmesi" çalışması ise hizmet ilişkilerini köy düzeyindeki yerleşimlere kadar sunmasına rağmen, otuz yılı aşkın süredir yenilenmeyerek güncelliğini yitirmiştir. BGUS ile ilk kez hem yerleşim sınıflamaları hem de bu sınıflar arasındaki fonksiyonel ilişkilerden (örneğin metropoliten merkezler ile etki alanları arasındaki ilişkiler) kısaca da olsa söz edilmiştir. Bu yenilikler nedeniyle çalışma kapsamında mekansal amaçlarda çeşitli eksiklik ve tedirginliklerin olması doğaldır. Söz konusu eksikliklerin hazırlanacak diğer mekansal strateji planları ile giderilmesi ve BGUS'un bu planlarla geliştirilmesi gerekmektedir.

- 7. Mekânsal amaçlar ortaya koyulurken cesur ve somut ifadeler kullanılmaktan kaçınılmıştır.** Örneğin metropoller ve etki alanları dışındaki diğer yerleşim sınıflarından bahsedilirken bu sınıfların özellikleri ifade edilmiş; ancak hangi il veya bölgelerin hangi sınıfta ele alınacağı belirtilmemiştir. Bu durum, diğer illerin hangi kategoride değerlendirileceği ve bir il veya bölgenin birden fazla sınıfta ele alınıp alınamayacağına ilişkin belirsizliklere neden olmaktadır. Oysaki kamuoyu ile paylaşılan taslak dokümanda sınıflandırmaya detaylıca yer verilerek kentlerin hangi sınıfta veya sınıflarda yer aldıkları tek tek listelenmiştir. Bu listenin kaldırılarak sadece metropoliten merkezlerin açıkça belirtilmesinin muhtemel nedeni, kentlerde ileriki yıllarda kamu kesimi tarafından uygulanacak teşvik ve desteklerde BGUS'taki sınıflama doğrultusunda kısıtlamalara gidileceği beklentisidir. Söz konusu beklentiler, siyaseten verimli olmayan tartışmaları üretmiş ve BGUS'un somut mekansal hedefleri ortaya koymaktan imtina etmesine neden olmuştur. Benzeri tartışmalar teşvik sistemlerinde de yaşanmış ve süreç, teşvik sisteminin iller arasındaki bir yarışa dönmesiyle sonuçlanmıştır. Ayrıca 2001 yılından sonra iller bazında gayri safi yurt içi hasıla verisinin üretilmemesiyle iller arasında kıyaslama/değerlendirme yapılması imkansız hale gelmiştir. Halbuki BGUS, tam da mekan üzerinden bir tartışmanın zemini olmalıdır. Mekansal planlamadaki tartışmaların üzerine gidilmemesi, farklı görüşlerdeki kurumların tartışma imkanı bulamamasına ve herkesin kendi planını uygulamasına sebep olmaktadır. Bu koordinasyonun aşılması için kurumların bir araya gelerek kendi plan ve kurgularını istişare etmeleri ve ortak hareket edilmesi gerekmektedir.

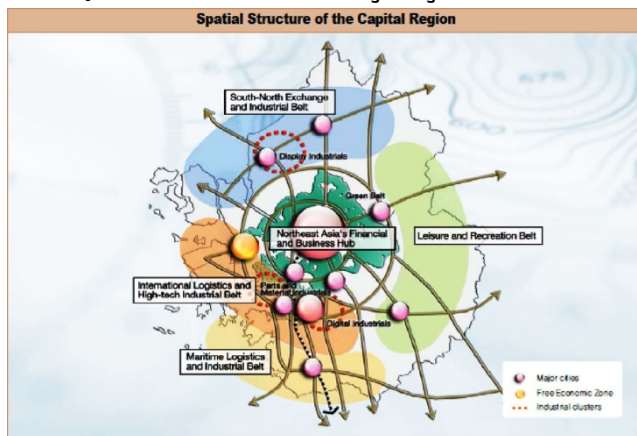
- 8. BGUS kapsamında somut ifadelere girilmemesine de bağlı olarak mekânsal gelişim şeması bulunmamaktadır.** Bu durum, sosyoekonomik planlama ile mekansal planlamanın ayrı bakanlıklar tarafından yapılması gerektiği yaklaşımının bir sonucudur. Hâlbuki iki planlama türü arasında keskin bir ayırım söz konusu değildir. BGUS kapsamında ulaşım ve turizm dışındaki başlıklarda mekânsal öncelikler örtük biçimde ortaya koyulmuştur. Ancak bu durum, belirlenen vizyon ve amaçların harita üzerinde gösteriminin yapılamamasına neden olmaktadır. Oysaki BGUS'un kamuoyu ile paylaşılan taslağında aşağıda Güney Kore, Hollanda, İrlanda ve Malezya'daki mekansal strateji planlarındakine benzer bir mekansal gelişim şeması sunulmuştu. Örneğin Güney Kore'de

farklı nitelikteki 5 kuşak tanımlanarak hangi sanayi türünün hangi bölge(ler)de gelişeceğine yer verilirken İrlanda'da metropoliten alanlar ile art alanlar tanımlanarak birincil ve ikincil dinamik kümeler belirlenmiş, Malezya'da ise üç adet bölgesel büyüme koridoru arasındaki temel ilişkiler ortaya konmuştur. Daha kapsamlı bir gelişim şemasına sahip Hollanda'da ise rekabetçilik, erişilebilirlik ve yaşanabilirlik-güvenlik alanlarındaki unsurlar detaylı bir şekilde gösterilmiştir.

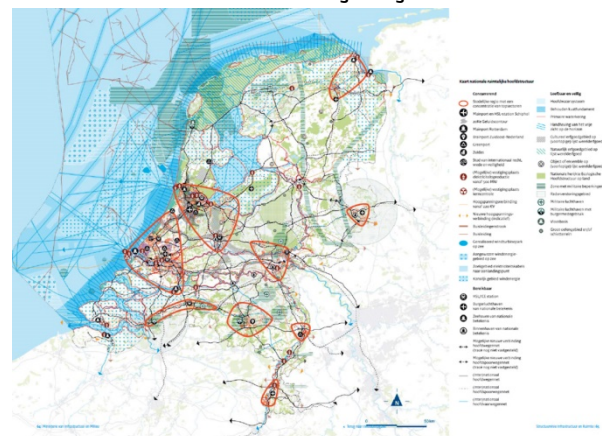
BGUS'un Taslağı'nda Yer Alan Ancak Nihai Halinde Bulunmayan Mekânsal Gelişim Şeması



Güney Kore Mekansal Gelişim Şeması

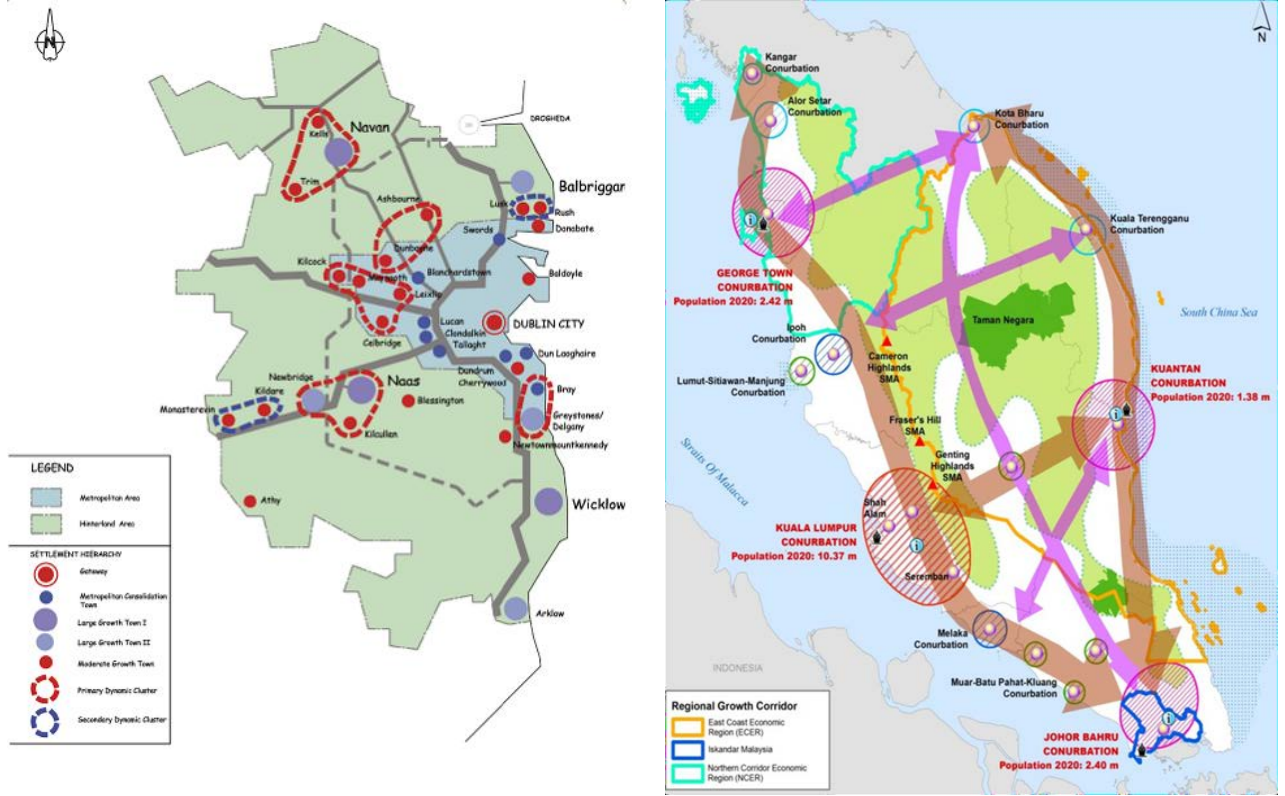


Hollanda Mekansal Gelişim Şeması



İrlanda Mekansal Gelişim Şeması

Malezya Mekansal Gelişim Şeması



9. **BGUS'un Türkiye'deki bölgesel gelişmeyi yönlendirebilmesi için, BGUS'u mekansal yönden destekleyecek çalışmalara ihtiyaç duyulmaktadır.** BGUS'ta yukarıda belirtilen tedirginlik ve eksiklikler nedeniyle çalışma kapsamındaki genel amaçlara erişilebilmesi kademeler arası ve kademe içi etkileşimlerin tarihsel bir perspektifte nasıl bir eğilimde olduğunun, bu eğilime hangi müdahalelerde bulunduğu ve hangi sonuçların alınacağını bilmesi gerekmektedir. Ayrıca Türkiye'deki kentler için kıyaslamalar yapılarak boşluk analizleri hazırlanmalıdır. Örneğin; "Kocaeli'yi Manchester düzeyine veya Antalya'yı Barcelona'nın bulunduğu noktaya nasıl getirebiliriz?" gibi soruların cevaplarını verebilmek gerekmektedir. Bu tip soruların cevaplarının verilebilmesi için farklı senaryoların ortaya koyulduğu, BGUS'u tamamlayıcı niteliğe sahip mekansal strateji planlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Hazırlanacak mekansal strateji planları ile BGUS'ta belirlenen genel çerçevenin detaylandırılması ve mekansal amaçların yerele nüfuz etmesi sağlanabilir.

10. **BGUS'ta belirlenen amaçlara ulaşılabilmesi amacıyla Türkiye'deki idari yapı ile ekonomik ilişkilerin uyumu için köklü bir kamu yönetimi reformuna ihtiyaç duyulmaktadır.** BGUS'ta yapılan değerlendirme ve analizlerde fonksiyonel ilişkilerin irdelenmesi (örneğin Manisa'nın İzmir metropolünün bir alt merkezi olarak da ele alınması), Türkiye'deki idari yapılanma ile ekonomik ilişkilerin bire bir örtüşmediğinin göstergesidir. Bu durum, bölgesel planlama ve politika uygulama faaliyetlerinin koordinasyon ve etkinliğini zayıflatmaktadır. Örneğin, bölge planları bakımında TR31 Bölgesi'nde yer alan İzmir ile TR33 Bölgesi'nde yer alan Manisa illeri ayrı ayrı ele alınırken bu iki ilin çevre düzeni planının birlikte hazırlandığı görülmektedir. Ayrıca BGUS'un

amaçlarına erişilebilmesi için yerel düzeyde kalkınma politikalarının belirlenmesi, uygulanması ve koordinasyonunda kalkınma ajanslarının bulunduğu bölge ölçeği üzerinden örgütlenmesi ve programlama ve eylem planları ile uygulanır kılınması beklenmektedir. Bölge planlarını daha uygulanabilir kılmak adına gündeme getirilen bölgesel programlama düşüncesi değerli bir girişimdir. Bununla birlikte kalkınma ajanslarının mevcut kapasitelerinin hem ulusal öncelikler ve yerel öncelikleri ilişkilendirecek, hem de yereldeki tüm kamu kuruluşlarının faaliyetlerinin bir program çerçevesinde yürütülmesini sağlayacak kapasite ve araçları bulunmamaktadır. Zira hali hazırda kamu kurumlarının rolleri iç içe geçmiş biçimde ve/veya net değildir. Bu nedenle özellikle valilikler, kaymakamlıklar, kalkınma ajansları ve belediyelerin kalkınma politikalarında ne gibi misyonlar üstleneceği somut ve net biçimde belirlenmelidir.

B. MEKANSAL VE YATAY AMAÇLARA İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER

BGUS'un bölgesel gelişme vizyonu ve stratejilere ilişkin bölümünde hem mekana dair hem de tematik/sektörel amaçlara yer verilmiştir. Mekana dair amaçlar 8 farklı yerleşim sınıflamasında ele alınırken sadece metropoliten merkezler ve bu merkezlerin etki alanlarının hangi iller olduğu belirtilmiştir. BGUS'un 2013 Kasım'ında kamuoyu ile paylaşılan taslağında tüm illerin hangi yerleşim sınıf(lar)ında⁷ ele alınacağı belirtilmişti. Bu nedenle, aşağıda yerleşim sınıflarından söz edilirken hangi tür illeri kastedilmiş olabileceğini anlayabilmek için bu illerin adlarına da yer verilecektir.

11. **Metropoliten Merkezler:** Metropoliten merkezlerin tanımı "belirli bir nüfus eşiğinin üzerinde (3 milyon), kurumsal firmaların, ulusal ve uluslararası kuruluşların yönetim ve karar alma merkezlerinin yer aldığı, uluslararası ulaşım ve bağlantı potansiyellerine sahip ülkenin dış dünyaya açılan bağlantı noktası niteliğinde, ekonomik ve sosyal yaşamı çeşitlenmiş görece geniş etki alanlarına sahip kent ve kent-bölgeler" olarak belirlenmiştir. Bu doğrultuda üç geleneksel büyük şehri İstanbul, Ankara ve İzmir, Bursa ile Adana-Mersin şehirleri birlikte metropoller arasında sayılabileceği ifade edilmektedir. Metropolün tanımı yapılırken nicelikten çok niteliğe ağırlık verilmiştir. Tanım içerisinde geçen tek niceliksel kriter olan 3 milyonluk nüfus esas alındığında *İstanbul* (14,4 milyon), *Ankara* (5,2 milyon) ve *İzmir* (4,1 milyon)'in bu tanıma uyduğu *Bursa*'nın ise 2,8 milyonluk nüfusuyla bu tanıma oldukça yakın olduğu görülmektedir.⁸ Ayrıca kent merkezleri birbirine 69 kilometre mesafede olan *Adana ve Mersin* illeri toplamdaki 3,9 milyonluk nüfuslarıyla metropol sınıflamasına dahil edilirken kent merkezleri arasında 148 kilometre mesafe bulunan *Gaziantep* (1,9 milyon) ve *Şanlıurfa* (1,8 milyon), toplamda 3,7 milyonluk nüfusa sahip olmasına karşın bu sınıflamaya dahil edilmemiştir. Söz konusu kararın arka planında, bahsi geçen iller arasındaki ekonomik ve sosyal etkileşim göz önüne alınmış olabilir. Zira Girişimci Bilgi Sistemi'ne göre 2013 yılında Adana ile Mersin

⁷ Taslak belgede bazı illerin, birden fazla sınıfta ele alınacağı belirtilmektedir.

⁸ TÜİK tarafından yapılan projeksiyonlara göre Bursa'nın nüfusu, plan dönemi içerisinde olan 2021 yılında 3 milyona ulaşacaktır.

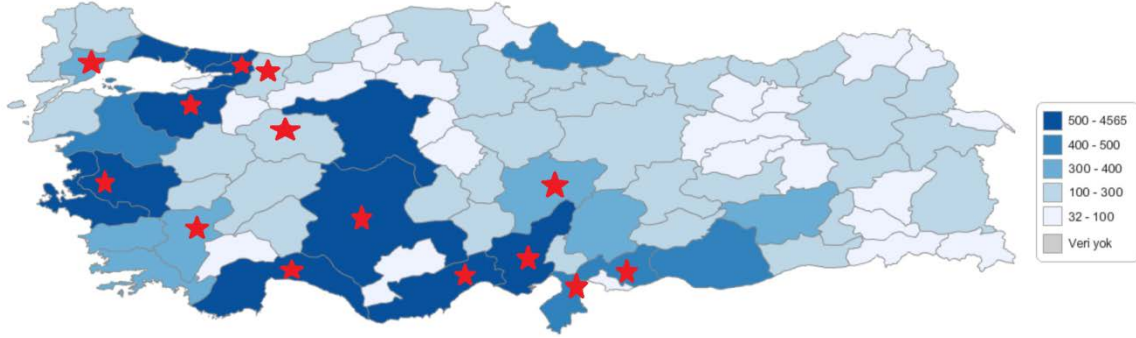
arasındaki ticaretin hacmi 3,2 milyar TL iken Gaziantep ile Şanlıurfa arasındaki ticaretin hacmi 1,6 milyar TL'de kalmaktadır. Bu tip değerlendirme ve analizlerin yapıp yapılmadığına ilişkin net bir bilginin olmaması, metropoliten merkezlerin seçim kriterlerinin dayanağını zayıf kılmaktadır.

12. **Metropoliten Merkezlerin Etki Alanları:** BGUS'ta metropol merkezle sıkı gündelik ilişkileri bulunan, işlevleri bakımından önemli ölçüde süreklilik veya coğrafi yakınlık arz eden, ilgili metropolün ekonomik, sosyal ve idari çekim alanından önemli ölçüde etkilenen şehirler metropollerle birlikte "büyük kent bölgeleri" den söz edilmektedir. Bu kapsamda İstanbul metropoliten alanının *Doğu Marmara-Bursa* ve *Trakya* yönlerinde gelişmesi, İzmir metropoliten alanının ise başta *Manisa* üzerindeki etkisi gözetilerek, diğer ilgili şehirleri kapsayan planlama ve programlama çalışmalarıyla eşgüdüm içinde katılımcı bir yaklaşımla yürütüleceği dile getirilmektedir. Benzer şekilde, Adana-Mersin (Doğu Akdeniz), çevresindeki *Gaziantep* ve *İskenderun* gibi sanayi ve liman şehirlerini de kapsayacak şekilde etki alanlarıyla birlikte ele alınacağı ifade edilmektedir. Ekonomik ve sosyal yönden ilişki içerisinde bulunan yerleşimlerin idari sınıflamayla sınırlı kalmaksızın bir arada ele alınması, ülkemiz planlama tarihi açısından son derece önemli bir dönüm noktasıdır. Zira değişen ekonomik ve sosyal ilişkiler nedeniyle güncelliğini yitiren idari sınıflamaya göre değil de beşeri ilişkileri göz önüne alan bir anlayışla oluşturulan kurgular daha gerçekçi olacaktır. **Metropol merkezlerin etki alanlarının belirlenmesindeki kriterler yine niteliksel olarak belirlenmiş; her hangi bir sayısal modellemeye başvurulmamış ya da başvuru model açıklanmamıştır.** Bu durum, önümüzdeki 10 yıllık süreçte yaşanabilecek gelişmeler doğrultusunda hangi iller arasında metropol ve etki alanı ilişkisinin oluşmuş olabileceğinin sistematik olarak belirlenememesi riskini doğurmaktadır.

13. **Büyüme Odakları:** BGUS'ta Anadolu kaplanları olarak da ifade edildiği belirtilen büyüme odakları, "kamu yatırım veya teşviklerinin etkisiyle birlikte, kendi içsel potansiyellerine bağlı olarak gelişmiş, girişimcilik kapasitesi ve organizasyon kültürünün yüksek olduğu, Türkiye'nin metropoller dışındaki önemli sanayi, hizmet ve turizm merkezi niteliğindeki şehirleri" olarak tanımlanmaktadır. Nihai belgede isimleri zikredilmeyen bu şehirlerin Türkiye'nin görece gelişmiş orta ve batı kesimlerinde, nispeten daha sıkı bir şehirlerarası ilişkiler sistemi içinde yer almakta ve bölge merkezi niteliği taşıdıkları ve uluslararası düzeyde rekabet güçlerini artırarak katma değerli mal ve hizmet üretimi ile ihracı açısından konumlarını güçlendirmeleri beklendiği ifade edilmektedir. Ayrıca bu merkezlerin kendi aralarında ve metropoller ile çevrelerindeki diğer yerleşimlerle ilişkilerini geliştirecekleri, bulundukları bölgeler ve ulusal düzeyde büyüme odağı işlevlerinin güçlendirilecekleri ifade edilmektedir. Taslak dokümanda söz konusu şehirlerin Gaziantep, Konya, Kayseri, Eskişehir, Denizli, Hatay, Kocaeli, Sakarya, Bursa, Tekirdağ, Manisa, Adana, Mersin ve Antalya olduğu belirtilmişti. Söz konusu şehirler, "büyüme" odakları olduğundan aşağıda 2011 yılı istihdam verileriyle sunmak makul olur. Aşağıdaki haritada söz konusu illerin genel olarak istihdamı yüksek, üç büyük kent dışında kalan illerden oluştuğunu görmekteyiz. Söz konusu illerin arasına çevre illere göre yüksek nüfusa sahip ve büyükşehir statüsündeki Karadeniz'de Samsun, Güneydoğu'da Şanlıurfa/Diyarbakır alınabilirdi. Ancak tüm büyüme odaklarının batıda konumlanması,

ülke genelinin batısıyla doğusu arasındaki farklılığın kapatılamayacağını kabul edildiği düşüncesini güçlendiriyor.

İllere Göre İstihdam Edilen Kişilerin Sayısı



Kaynak: TÜİK, Nüfus ve Konut Araştırması (2011)

Not: Yıldızlar taslak dokümanda büyüme odağı olarak belirtilen kentleri göstermektedir.

14. **Bölgesel Çekim Merkezleri ve Düşük Gelirli Yörelere:** BGUS'ta bölgesel çekim merkezleri, "düşük gelirli bölgelerde tarihsel olarak bölge merkezi niteliğindeki, ulusal ulaştırma ağına bağlantısı güçlü olan, belirli ölçüde nüfus yığılması ve ölçek ekonomisine sahip, sanayi ve/veya hizmetler sektörlerinde belirli bir gelişmişlik düzeyine ulaşmış, yükseköğretim altyapısı bakımından nispeten gelişmiş, temel teknik ve sosyal altyapısı bulunan, çevrelerindeki yerleşimlere hizmet verme potansiyeli olan, ekonomik ve sosyal hayatın görece canlı olduğu merkezler" olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu şehirlerin Türkiye'nin görece düşük gelirli bölgelerinde yer alan, ekonomisi, gelişmişlik düzeyi ve altyapısı bakımından büyüme ve çevresine hizmet sunma potansiyeli bulunan şehirlerdir. Geleneksel bölge merkezi niteliğindeki bu kentlerde temel amaç, kısa vadede gelişme dinamiklerinin hızlandırılması, uzun vadede ise gelişmenin bu şehirlerin çevrelerine yaygınlaştırmasıdır. Bölgesel çekim merkezlerinden bahsedilen bölümlerde Erzurum, Diyarbakır, Şanlıurfa ve Van'da başlatılan Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı kapsamındaki uygulamanın güçlendirileceği de ifade edilmektedir. Bu durum, adı geçen illerin bölgesel çekim merkezi olarak değerlendirilmiş olabileceğini düşündürmektedir. Ayrıca Diyarbakır'ın, göç baskısı altındaki şehirlere örnek olarak gösterilmesi, bu ilin bölgesel çekim merkezi olarak ele alındığına ilişkin savı güçlendirmektedir. Taslak belgede söz konusu şehirlerin Trabzon, Diyarbakır, Samsun, Erzurum, Van, Elazığ, Malatya, Şanlıurfa ve Sivas olduğu belirtilmişti. Söz konusu illerin tümünün ülkenin Doğu ve Güney Doğu bölgelerinde olması büyüme odaklarının batıda, bölgesel çekim merkezlerinin ise doğuda çevresine göre gelişmiş iller olarak tasarlanmış olabileceğini düşündürüyor. Zira aşağıdaki şekilde büyüme odakları ve bölgesel çekim merkezlerindeki amaçlar yan yana koyulduğundaki benzerlik iki yerleşim sınıfı arasında, bulundukları konum dışında, uygulamada pek bir fark olmadığını ortaya koyuyor. İki grup arasında farklar sadece batı illerinde Ar-Ge ve yeniliğin dahil edilmesi ile uluslararası piyasalarla rekabet gibi görünüyor. Bu da büyüme odakları ile bölgesel çekim merkezlerinin ayırımının net olmamasına neden oluyor.

Büyüme Odakları ile Bölgesel Çekim Merkezlerinde Yer Verilen Politikalar

Büyüme Odakları	Bölgesel Çekim Merkezleri
<u>İşletmelerin uluslararası piyasalarda rekabet güçlerinin artırılması</u>	<u>Kentsel ekonomilerin geliştirilmesi</u>
<u>İşletmelerin münferiden veya ortak Ar-Ge ve yenilik kapasitesini geliştirici, markalaşmayı kolaylaştırıcı girişimleri desteklenecek, finansman kaynaklarına erişimi kolaylaştırılacaktır. Uluslararası erişilebilirliğin artırılması ve küresel üretim sistemlerine entegrasyonunun güçlendirilmesi</u>	<u>Kentsel ve sınai altyapının geliştirilmesi</u>
<u>Kentsel, sanayi ve yenilik altyapısının geliştirilmesi</u>	<u>Beşeri ve sosyal sermayenin geliştirilmesi</u>
<u>Beşeri sermayenin ve kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi</u>	<u>Yurt içi ve çevre piyasalarla ticaretin ve ilişkilerin geliştirilmesi</u>

15. **Yapısal Dönüşüm İlleri:** BGUS'ta yapısal dönüşüm illeri, "sanayi açısından belirli bir altyapıya sahip ancak bu potansiyeli daha ileri düzeye taşıyabilmek için yapısal bir dönüşüme ihtiyaç gösteren, büyük ölçekli kamu sanayi yatırımları bulunan ve henüz ekonomisini tek sektöre bağımlı yapıdan kurtarıp çeşitlendirememiş, sanayi konusunda temel düzeyde altyapıya sahip ve sanayi kenti olma yolunda ilerleyen, tarım ve doğal kaynaklara dayalı ekonominin hakim olduğu, turizm alanındaki potansiyelini açığa çıkarması beklenen orta düzeydeki gelişmiş iller" olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu şehirlerin mevcut ekonomik ve sosyal yapısının dönüştürülerek gelişmişlik düzeylerinin bir ileri düzeye taşınması amaçlanmaktadır. Taslak belgede bu şehirlerin Zonguldak, Kahramanmaraş, Kırklareli, Bilecik, Osmaniye, Düzce, Kütahya, Yalova, Uşak, Karabük, Ordu, Çorum, Rize, Kırıkkale, Bolu, Aksaray, Edirne, Karaman, Bartın, Sinop, Burdur, Mardin, Adıyaman, Isparta, Batman, Niğde, Kırşehir, Kastamonu, Yozgat, Tokat, Giresun, Artvin, Amasya, Çankırı, Gümüşhane, Erzincan ve Kilis olduğu belirtilmişti. Ekonomik ve sosyal yapısı dönüştürülerek bir ileri düzeye taşınması amacıyla, adı geçen illerin büyüme odağı veya bölgesel çekim merkezi haline getirilmesi kastedilmektedir. Ancak ilginç bir şekilde, BGUS'taki kurgu ile benzeri şekilde Kalkınma Bakanlığı tarafından Yeni Teşvik Sistemi için hazırlanan İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (SEGE-2011)'nin sonuçları arasında uyumsuzluklar mevcuttur. Örneğin SEGE 2011'de Bolu 11., Yalova ise 13. sırada yer alırken yakın çevresinde bulunan ve BGUS'ta büyüme odağı olarak belirtilen Sakarya, SEGE 2011'de 18. sıradadır. Bir başka örnekte SEGE 2011'de 45. sırada yer alan Erzincan, BGUS'a göre yakın çevresindeki Sivas bölgesel çekim merkezi önüne geçmiş durumdadır; zira Sivas SEGE 2011'de 49. sıradadır. Benzeri bir örnek ise Güney Doğu Anadolu Bölgesi'ndedir. SEGE 2011'de Kahramanmaraş 60., Adıyaman ise 66. sırada yer almıştır. Bu iki il BGUS'ta yapısal dönüşüm illeri arasında yer alırken, SEGE 2011'de 73. sırada yer alan Şanlıurfa, bölgesel çekim merkezidir. Bu durum, teşvik sistemi ile bölgesel politikalarımızdan en az birinde bir takım hatalar olabileceğini ortaya koymaktadır.

16. **Öncelikli Gelişme İlleri:** BGUS'ta öncelikli gelişme illeri, "üretimleri tarım ve hayvancılık ile madencilik sektörlerine dayalı olan, kırsal niteliği yüksek ve sanayileşme konusunda mikro

denebilecek işletmelere sahip, kalkınmada yapısal güçlük yaşayan, çeşitli dezavantajlar nedeniyle potansiyelleri yeterince değerlendirilememiş iller” olarak tanımlanmaktadır. Kalkınmada yapısal olarak sorunlar yaşayan bu şehirlerin dezavantajlarını gidererek gelişmişlik seviyelerinin ülke ortalamasına yaklaştırılması, atıl kaynaklarının harekete geçirilmesi ve yakın bölge merkezleri başta olmak üzere Türkiye’nin ekonomik ve sosyal yapısına işlevsel entegrasyonunun güçlendirilmesi ve mevcut ekonomik ve sosyal yapısının dönüştürülerek gelişmişlik düzeylerinin bir ileri düzeye taşınması amaçlanmaktadır. Bu kısımda Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin birbirleri ve ülkenin diğer bölgeleriyle ulaştırma ağının güçlendirileceğinin belirtilmesi, söz konusu öncelikli gelişme illerinin bu bölgelerde yoğunlaşmış olabileceğini düşündürmektedir. Taslak belgede bu şehirlerin Kars, Iğdır, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Siirt, Şırnak, Ağrı, Hakkâri, Muş, Tunceli ve Bayburt olduğu belirtilmişti. Söz konusu iller ülkemizin Gürcistan, Ermenistan, Nahcivan (Azerbaycan), İran ve Irak sınırlarını kapsamaktadırlar. Öncelikli gelişme illerinin 2014 yılı ihracatının %94,5’i söz konusu ülkelere yapılmaktadır. Ülke genelinde ise söz konusu oran %12,1 düzeyindedir.⁹ Dış pazarların adı geçen iller için bu denli önemli olmasına karşın, bu ülkelerle dış ticaretin geliştirilmesi konusundaki amaçlar genel bir cümleyle geçirilmiştir. Bunun yerine daha detaylı ve bölgeye özgü değerlendirmeler içeren politikalar sunulabilirdi.

17. **Kırsal Alanlar:** BGUS’ta kırsal alanlardan söz edilmekte ancak bu alanlara ilişkin her hangi bir tanım sunulmamaktadır. Bu alanlara yönelik kırsal kalkınma politikası ise asgari refah düzeyinin ülke ortalamasına yaklaştırılması için kırsal toplumun iş ve yaşam koşullarının kentsel alanlarla uyumlu olarak kendi yöresinde geliştirilmesi ve sürdürülebilir kılınması olarak belirlenmiştir. Kırsal alan tanımındaki sıkıntılar göz önünde alındığında, BGUS’taki bu tanım eksikliği kavram kargaşasına yol açmaktadır. Buradaki sorun, BGUS’ta kırsal alanlar olarak kastedilenin BGUS’ta ele alınan yerleşim sınıflamasının dışında kalan alanlar mı, idari sınıflamayla belde ve köy statüsündeki yerleşimlerin mi ya da her hangi bir ayrı tanımlama ile belirlenen alanlar olup olmadığıdır. Örneğin 6360 sayılı Yasa’yla ülkemizdeki 30 büyükşehir statüsündeki ilde kırsal yerleşim bulunmamaktadır. Ancak TÜİK tarafından nüfusu 20 bin ve altı yerleşimler kırsal sayılmaktadır. Benzeri bir çelişki, nüfusu 20 bin ve altındaki ilçe merkezleri için de söz konusudur. Bu durum, ülkemizdeki idari sınıflamanın revizyonuna duyulan ihtiyacın da bir göstergesidir. İşin içine BGUS’taki muğlak sınıflama da girdiğinde kentsel-kırsal tanımı daha da karmaşık hale gelmiş, kamu kesimi tarafından verilecek desteklerin coğrafi kapsamının belirlenmesi iyice zorlaşmıştır.
18. **BGUS’taki 6 yatay amaç ortaya koyulurken mekânsal amaçların da göz önüne alındığı anlaşılmaktadır.** Söz konusu yatay amaçlar bölgesel gelişmenin yönetişiminin iyileştirilmesi ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesi, kamu yatırım ve desteklerinin bölgesel gelişme amaçlarıyla uyumlaştırılması, bölgelerin rekabet gücünün geliştirilmesi, sınır ötesi ve bölgeler arası işbirliklerinin geliştirilmesi, sürdürülebilir çevre ve yeşil ekonominin desteklenmesi ve Ulaşım ağının ve erişilebilirliğin geliştirilmesidir. Özellikle ulaşım ağının ve erişilebilirliğin geliştirilmesi kısımlarında öncelikli güzergahların isimlerinin belirtilmesi dikkat

⁹ TÜİK Dış Ticaret İstatistikleri ve TEPAV Hesaplamaları

çekmektedir. Böylece BGUS'ta ülke genelindeki mekansal gelişmeye ilişkin kısmen de olsa bilgi sunulmuştur.

19. **Bölgelerdeki işletmelere yönelik sağlanması öngörülen desteklere ilişkin yerleşme düzeyleri doğrultusunda öneriler geliştirilmiştir.** Bölgelerin Rekabet Gücünün Geliştirilmesi yatay amacındaki öneriler geliştirilirken mekânsal amaçlarda belirtilen 8 sınıfın düşük gelirli yöreler dışındakiler göz önüne alınmıştır. Düşük gelirli yörelerin ise mekânsal amaçlarda bir arada ele alındığı bölgesel çekim merkezleriyle aynı kapsamda değerlendirilebileceği düşünülmektedir. İşletmelere yönelik destekler sanayi altyapı ve üstyapı destekleri, iş geliştirme destekleri, finansal destekler, Ar-Ge ve yenilik destekleri olarak sınıflandırılarak ele alınan bu sistemin, uygulanmakta olan teşvik sistemine alternatif olacak bir altlık içerdiği anlaşılmaktadır. Bu durum, sadece sosyoekonomik gelişmişlik endeksine göre belirlenen teşvik sistemi bölgelerinin BGUS vasıtasıyla mekansal etkileşimler de göz önüne alınacak şekilde revize edilebileceğini göstermektedir. Ancak söz konusu desteklerin sadece teşvikler gibi kamu kesimi tarafından sağlanan ve ekonomiyi yönlendiren bir politika önerisi olduğu görülmektedir. Bu destek mekanizmaları daha kapsamlı program önerileri ile geliştirilebilir.
20. **Turizm sektörü detaylarıyla ele alınan ve mekânsal önceliklerin dile getirildiği bir sektördür.** Yine Bölgelerin Rekabet Gücünün Geliştirilmesi yatay amacı altındaki turizm potansiyelinin yerel ve bölgesel kalkınma için etkili kullanımı hedefinde turizm sektörüne ilişkin mekânsal öncelikler somut biçimde dile getirilmiştir. Turizm stratejileri olarak belirtilen söz konusu önceliklendirme için farklı bir yerleşim sınıflandırması esas alınmış, turizm koridorları, kültür turizmi destinasyonları ve gelişim bölgeleri, turizm kentleri, eko turizm bölgeleri, kongre turizmi, fuar turizmi, sağlık ve termal turizmi, deniz turizmi yerleri belirlenmiş ve bu yerlerdeki hedefler ayrı ayrı dile getirilmiştir. Bu durum, turizm konusunun sanayi ve tarım sektörleri kadar çekince oluşturmadığını göstermektedir. Ancak diğer sektörlerdeki öncelikler konusunda oldukça temkinli bir yaklaşım sergilenirken, turizm konusunda bu kadar detaya girilmesi BGUS'un ahengini bozmuştur.
21. **Bölgeler arasındaki etkileşim ve erişebilirlik konularına özel önem verilmiştir.** Ulaşım Mekansal amaçlarda metropollerin, etki alanlarıyla, yapısal dönüşüm illerinin, büyüme odakları ve bölgesel çekim merkezleriyle fonksiyonel bağlantılarının güçlendirilmesine değinilmiştir. Ağının ve Erişilebilirliğin Geliştirilmesi yatay amacında ise büyük ulaşım projelerinin güzergahları ismen zikredilmiştir. İstanbul-Ankara-İzmir, Adana-Mersin, Samsun-Artvin, Sivas-Erzurum-Van, Adana-Gaziantep-Şanlıurfa-Şırnak arasında karayolu bağlantılarının güçlendirileceği, Trabzon-Diyarbakır, Van-Trabzon, Samsun-Mersin, Samsun-Antalya karayollarıyla limanlara erişimin arttırılacağı ifade edilmiştir. Bunun yanı sıra Kars-Erzurum-Sivas-Ankara-İstanbul-Edirne, Samsun-Antalya, Samsun-Mersin-İskenderun, İstanbul-Antalya yüksek standartlı demiryolu hatlarının kurulacağına değinilmiştir. BGUS'ta ayrıca kuzey-güney akslarındaki etkileşim, sınır kapılarına erişim, bölgesel havayolu işletmeciliği ve havalimanı-yüksek hızlı tren bağlantıları gibi başlıklara da yer verilmiştir. Bu durum, ulaşım ve erişimin ülkemizdeki bölgesel gelişme hususunda dikkate alınan önemli bir eksen olduğunu ve ulaşım konusunun kapsamlı bir şekilde değerlendirildiğini göstermektedir. Benzeri yaklaşım diğer sektörler için de sunulmalıdır.

Örneğin imalat sanayi içerisinde hangi illerin hangi sektör gruplarında uzmanlaşacakları ve/veya işbirlikleri yapacakları ortaya konmalıdır.

22. **BGUS'un uygulama, izleme ve koordinasyonunun daha kapsamlı kurgulanması yararlı olacaktır.** Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu tarafından onaylanan BGUS'un izlenmesine ve değerlendirilmesine yönelik teknik çalışmaların Kalkınma Bakanlığı tarafından gerçekleştirileceği ifade edilmektedir. Buna karşın yatay amaçlar veya eylemlerde sorumlu kurum ve kuruluşlar somut biçimde belirlenmemiştir. Ayrıca performans göstergelerinin başlıkları plan sistematığına uygun başlıklarda tanımlanmamıştır. Bu durum BGUS'un izleme ve değerlendirme sürecinin sistemli biçimde yapılmasını zorlaştırabilir. Ayrıca finansman önerilerinin ortaya koyulmaması da dikkat çekmektedir.
23. **BGUS'un farklı ölçekli plan ve programlarla olan ilişkine kısmen de olsa yer verilmiştir.** Örneğin mekânsal strateji planlarının, ülke düzeyinde ve gerekli görülen bölgelerde ilgili kurumlarla işbirliği içinde, BGUS'un öncelik ve hedefleriyle uyumlu bir şekilde uzun vadeli olarak hazırlanacağı ifade edilmektedir. Ayrıca BGUS ve bölge planları ile farklı düzeylerde hazırlanan mekânsal strateji planlarının arasında bütünlük ve tamamlayıcılık tesis edileceği belirtilmektedir. Ek olarak bölge planlarının bölge düzeyinde temel stratejik mekânsal kararları belirlerken, bu planlar ile mekânsal stratejiler ve çevre düzeni planlarının tamamlayıcı bir nitelikte hazırlanacağı dile getirilmektedir. Bütün bunlar BGUS'un, ulusal düzeydeki bölgesel hedeflere ulaşmada nihai bir belge olmadığı çeşitli plan ve programlarla detaylandırılması ve desteklenmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

C. SONUÇ

Bölgesel Ulusal Gelişme Stratejisi, ülke düzeyinde mekansal politikaların belirlenmesi için temel teşkil edecek bir plan ortaya koyuyor. İlk kez hazırlanmasına rağmen, Düzey 2 bölgelerine ve illere ilişkin kapsamlı değerlendirmeler yapılmıştır. Buna karşın, çeşitli çekincelerle spesifik ve detaylı önerilerde bulunulmamıştır. Aslında 2013 Kasım'ında kamuoyu ile paylaşılan taslağın daha detaylı olması, söz konusu önerilerin üzerinde çalışıldığını ancak sonradan bunları bu detayda sunmaktan vazgeçildiğini ortaya koyuyor.

Yaklaşan seçimlerle ülke gündeminin siyaset sahnesine kaymış olması ise BGUS için başlangıçta olumsuz gibi görülsede orta vadede faydalı olacaktır. Zira nihai hali 2015'te yayınlanan BGUS, seçimlerden dolayı fazla ilgi çekmiyor gözükse de seçimlerden sonra durum değişecektir. Seçimler sonrasında hangi parti ya da partiler işbaşına gelirse gelsin, ilk yapılacak işler arasında bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve bölgelerin gelişmişlik düzeylerinin topyekun artırılması bekleniyor. Bu, partilerin seçim beyannamelerinden de anlaşılabilir.

Peki bölgesel gelişme alanında 63. Hükümet'ten beklentimiz nedir? İlk aşamada üç temel gereksinim öne çıkıyor. Birincisi, mevcut durumu ortaya koyarken geniş kapsamlı tutulan BGUS'un, strateji ve politikalarının detaylandırılması gerekmektedir. Çeşitli çekincelerle BGUS'ta eksik veya üstü kapalı tutulan noktaların netleştirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle BGUS'u

destekleyici ve tamamlayıcı nitelikte mekansal strateji plan(lar)ının ve sektörel/bölgesel programların hazırlanmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bölgesel gelişmedeki ulusal hedeflerimiz ancak bu eksikliklerin tamamlanması gerçek manada ortaya konmuş olacaktır. İkinci husus, bölgesel gelişmişlik farklılıklarının giderilmesinde önemli bir araç olan **teşvik sisteminin revizyonudur**. Bugüne kadar iller arasında sıfır toplamli oyun haline gelen teşvik sisteminin, bundan sonra pozitif toplamli bir oyun haline gelmesi için teşvik sistemi yeniden kurgulanmalıdır. Bunun için BGUS'la uyumlu teşvik mekanizmaları geliştirilmesi ve teşvik unsurları hazırlanırken 81 ilin, hatta 970 ilçenin göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Üçüncü ve nihai husus ise, bölgesel politikaların yereldeki koordinasyonunun etkin biçimde sağlanmasıdır. Kamu kesimi, yıllar boyu ihtiyaçlarla birbirine eklemlenen, ancak yeni eklemlerin bir şekilde merkez teşkilatına bağlandığı yerel ve merkezi kurumlarla doludur. Bu nedenle kurumlar arasındaki yetki ve sorumluluklar iç içe geçmiş durumdadır. Bu durumun çözülmesi için **kapsamlı bir kamu yönetimi reformunun gündeme alınmasına** ihtiyaç duyulmaktadır. Bu reformla hem merkezi-yerel yönetimler arasındaki ağırlıklar yeniden belirlenmeli, hem de kurumların yetki ve sorumlulukları daha net ve kapsamlı biçimde tanımlanmalıdır. Bunları yaparken ülkenin mekansal gelişim stratejileri olmalı ve dikkate alınmalıdır.

EK – DÜZEY 2 BÖLGELERİNDE KİŞİ BAŞINA GAYRİ SAFİ YURTİÇİ HASILA TAHMİNLERİ

Düzy 2 bölgelerine göre kişi başına gayri safi katma değ er (KBGSKD) verileri 2011 yılı için mevcutken, ülke genelinde gayri safi yurt iç i hasıla (KBGSYH) ve gayri safi katma değ er verileri 2014 yılları için bulunmaktadır. Tahminler için öncelikle 2011 yılında Düzy 2 bölgelerinin Türkiye KBGSKD'sine oranları kullanılarak Düzy 2 bölgelerinin 2014 yılındaki KBGSKD'leri tahmin

edilmiştir. Ardından ülke genelindeki KBGSYH/KBGSKD oranları kullanılarak Düzey 2 bölgelerinin 2014 yılındaki KBGSYH'lerinin tahmini yapılmıştır.

Artış hızlarına ilişkin tahmin içinse ülke genelindeki 2004-2014 yılları arasındaki KBGSYH artış hızı, 2004-2011 yılları arasındaki KBGSKD artış hızına bölünerek yavaşlama oranı hesaplanmış ve bu oran Düzey 2 bölgelerinin 2004-2011 KBGSKD artış hızlarıyla çarpılmıştır. Böylece Düzey 2 bölgelerinin 2014 sonrası için KBGSYH artış hızları tahmin edilmiş ve 2014 yılındaki KBGSYH'lerinin tahmini değerleriyle çarpılmak suretiyle 2050 yılına kadarki dolar cinsinden tahminler yapılmıştır. Bu tahminlerin sonuçları aşağıda sunulmaktadır.

Düzey 2 Bölge Kodu/Yıllar	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
TR10	15.688	16.231	15.605	16.489	17.424	18.412	19.455	20.558	21.723	22.954
TR21	13.610	14.082	13.539	14.436	15.393	16.413	17.501	18.661	19.898	21.217
TR22	10.131	10.482	10.078	10.787	11.546	12.359	13.229	14.160	15.157	16.223
TR31	12.947	13.396	12.879	13.600	14.362	15.166	16.015	16.911	17.858	18.858
TR32	9.808	10.147	9.756	10.238	10.743	11.274	11.830	12.414	13.027	13.671
TR33	9.372	9.697	9.323	10.012	10.752	11.547	12.401	13.318	14.303	15.361
TR41	13.720	14.196	13.648	14.425	15.246	16.114	17.032	18.001	19.026	20.109
TR42	14.865	15.380	14.787	15.699	16.667	17.694	18.786	19.944	21.174	22.480
TR51	13.871	14.351	13.797	14.589	15.426	16.311	17.246	18.235	19.281	20.387
TR52	8.054	8.333	8.011	8.506	9.032	9.590	10.183	10.812	11.480	12.189
TR61	11.453	11.850	11.392	11.987	12.613	13.271	13.964	14.693	15.461	16.268
TR62	8.183	8.466	8.140	8.617	9.123	9.659	10.226	10.826	11.462	12.135
TR63	6.680	6.912	6.645	7.071	7.524	8.007	8.520	9.067	9.648	10.266
TR71	8.019	8.297	7.976	8.514	9.088	9.700	10.354	11.051	11.796	12.591
TR72	7.553	7.814	7.513	7.979	8.475	9.001	9.560	10.153	10.784	11.453
TR81	9.658	9.993	9.607	10.087	10.592	11.121	11.677	12.261	12.873	13.517
TR82	7.461	7.719	7.422	7.763	8.120	8.494	8.885	9.294	9.722	10.170
TR83	7.651	7.916	7.611	8.113	8.649	9.221	9.830	10.479	11.171	11.909
TR90	7.526	7.787	7.487	7.969	8.482	9.029	9.610	10.229	10.888	11.590
TRA1	6.677	6.908	6.642	7.109	7.610	8.145	8.719	9.333	9.990	10.693
TRA2	4.527	4.684	4.503	4.813	5.144	5.497	5.875	6.279	6.711	7.173
TRB1	6.585	6.813	6.550	6.992	7.463	7.966	8.503	9.076	9.688	10.340
TRB2	3.977	4.115	3.956	4.210	4.480	4.768	5.074	5.400	5.746	6.115
TRC1	5.603	5.797	5.573	5.924	6.296	6.692	7.112	7.559	8.034	8.539
TRC2	4.845	5.013	4.819	5.109	5.415	5.741	6.085	6.451	6.838	7.248
TRC3	5.305	5.489	5.277	5.791	6.354	6.972	7.650	8.394	9.211	10.107

Düzey 2 Bölge Kodu/Yıllar	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
TR10	24.255	25.630	27.082	28.617	30.239	31.953	33.764	35.678	37.700	39.837
TR21	22.624	24.123	25.722	27.427	29.245	31.184	33.251	35.455	37.805	40.311
TR22	17.365	18.587	19.896	21.296	22.795	24.399	26.117	27.955	29.923	32.029
TR31	19.914	21.029	22.206	23.450	24.763	26.149	27.613	29.159	30.792	32.516
TR32	14.346	15.054	15.797	16.577	17.396	18.255	19.156	20.102	21.095	22.136
TR33	16.496	17.716	19.026	20.433	21.944	23.567	25.309	27.181	29.191	31.349
TR41	21.254	22.464	23.743	25.095	26.524	28.034	29.630	31.317	33.100	34.984
TR42	23.866	25.337	26.900	28.559	30.320	32.190	34.174	36.282	38.519	40.895

TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA NEREYE GİDİYOR?: BÖLGESEL GELİŞME ULUSAL STRATEJİSİ
ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

TR51	21.557	22.793	24.101	25.483	26.945	28.491	30.125	31.853	33.680	35.612
TR52	12.943	13.742	14.592	15.493	16.451	17.467	18.547	19.693	20.910	22.202
TR61	17.117	18.011	18.951	19.941	20.982	22.077	23.230	24.443	25.719	27.062
TR62	12.847	13.601	14.400	15.245	16.140	17.087	18.090	19.152	20.277	21.467
TR63	10.925	11.625	12.371	13.164	14.008	14.906	15.862	16.879	17.961	19.112
TR71	13.439	14.345	15.312	16.344	17.445	18.620	19.875	21.214	22.644	24.170
TR72	12.164	12.920	13.722	14.574	15.479	16.440	17.461	18.545	19.696	20.919
TR81	14.192	14.902	15.647	16.429	17.250	18.112	19.017	19.968	20.966	22.014
TR82	10.638	11.127	11.640	12.175	12.736	13.322	13.935	14.577	15.248	15.949
TR83	12.696	13.534	14.429	15.382	16.398	17.481	18.636	19.867	21.179	22.578
TR90	12.336	13.131	13.976	14.877	15.835	16.855	17.941	19.096	20.326	21.635
TRA1	11.446	12.252	13.114	14.038	15.026	16.084	17.216	18.428	19.726	21.115
TRA2	7.666	8.193	8.756	9.358	10.002	10.689	11.424	12.210	13.049	13.947
TRB1	11.037	11.781	12.575	13.422	14.327	15.293	16.323	17.423	18.597	19.851
TRB2	6.508	6.926	7.370	7.843	8.347	8.883	9.453	10.060	10.706	11.393
TRC1	9.075	9.646	10.252	10.896	11.581	12.308	13.082	13.904	14.777	15.706
TRC2	7.684	8.145	8.634	9.152	9.702	10.284	10.902	11.556	12.250	12.985
TRC3	11.090	12.168	13.352	14.651	16.076	17.639	19.355	21.238	23.304	25.570

Düzey 2 Bölge Kodu/Yıllar	2032	2033	2034	2035	2036	2037	2038	2039	2040	2041
TR10	42.094	44.480	47.001	49.665	52.480	55.454	58.597	61.918	65.428	69.136
TR21	42.983	45.832	48.870	52.109	55.563	59.246	63.173	67.360	71.825	76.586
TR22	34.283	36.696	39.279	42.043	45.003	48.170	51.560	55.189	59.074	63.232
TR31	34.336	36.259	38.289	40.433	42.696	45.087	47.611	50.277	53.092	56.064
TR32	23.229	24.377	25.580	26.843	28.169	29.560	31.019	32.551	34.158	35.845
TR33	33.667	36.157	38.830	41.702	44.785	48.097	51.654	55.473	59.575	63.980
TR41	36.976	39.081	41.307	43.658	46.144	48.771	51.548	54.483	57.585	60.863
TR42	43.416	46.094	48.936	51.954	55.157	58.559	62.170	66.003	70.074	74.395
TR51	37.654	39.814	42.098	44.513	47.066	49.766	52.620	55.639	58.830	62.205
TR52	23.574	25.030	26.577	28.219	29.963	31.815	33.781	35.868	38.084	40.438
TR61	28.474	29.961	31.525	33.171	34.903	36.725	38.643	40.660	42.783	45.017
TR62	22.727	24.062	25.474	26.969	28.553	30.229	32.003	33.882	35.871	37.977
TR63	20.338	21.642	23.030	24.506	26.077	27.749	29.529	31.422	33.437	35.581
TR71	25.799	27.537	29.393	31.373	33.488	35.744	38.153	40.724	43.468	46.397
TR72	22.218	23.598	25.063	26.619	28.272	30.027	31.892	33.872	35.975	38.209
TR81	23.114	24.270	25.483	26.756	28.094	29.498	30.973	32.521	34.146	35.853
TR82	16.684	17.452	18.255	19.095	19.974	20.894	21.855	22.861	23.914	25.014
TR83	24.069	25.659	27.354	29.161	31.087	33.141	35.330	37.664	40.152	42.804
TR90	23.029	24.512	26.091	27.772	29.561	31.465	33.491	35.649	37.945	40.389
TRA1	22.601	24.192	25.896	27.719	29.670	31.759	33.995	36.389	38.951	41.693
TRA2	14.906	15.930	17.026	18.196	19.448	20.785	22.214	23.741	25.374	27.118
TRB1	21.189	22.617	24.141	25.768	27.504	29.358	31.336	33.448	35.702	38.108
TRB2	12.124	12.903	13.731	14.612	15.550	16.549	17.611	18.742	19.945	21.225
TRC1	16.693	17.742	18.857	20.041	21.301	22.639	24.062	25.574	27.181	28.889
TRC2	13.765	14.591	15.467	16.396	17.380	18.424	19.530	20.702	21.945	23.263
TRC3	28.057	30.786	33.781	37.067	40.672	44.628	48.969	53.732	58.959	64.693
Düzey 2 Bölge Kodu/Yıllar	2042	2043	2044	2045	2046	2047	2048	2049	2050	
TR10	73.054	77.195	81.570	86.193	91.078	96.240	101.695	107.458	113.549	
TR21	81.663	87.076	92.848	99.002	105.564	112.562	120.023	127.978	136.461	
TR22	67.682	72.446	77.545	83.003	88.845	95.099	101.792	108.957	116.626	
TR31	59.203	62.518	66.019	69.715	73.618	77.740	82.093	86.689	91.542	
TR32	37.615	39.472	41.421	43.467	45.613	47.865	50.229	52.709	55.311	
TR33	68.711	73.792	79.249	85.109	91.402	98.161	105.419	113.214	121.586	
TR41	64.328	67.991	71.862	75.953	80.277	84.848	89.678	94.784	100.181	
TR42	78.982	83.853	89.024	94.513	100.341	106.529	113.098	120.073	127.477	
TR51	65.773	69.546	73.535	77.753	82.213	86.928	91.915	97.187	102.762	
TR52	42.937	45.590	48.407	51.398	54.574	57.947	61.527	65.330	69.366	

TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA NEREYE GİDİYOR?: BÖLGESEL GELİŞME ULUSAL STRATEJİSİ
ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

TR61	47.367	49.840	52.443	55.181	58.062	61.093	64.283	67.639	71.170
TR62	40.206	42.567	45.066	47.711	50.512	53.477	56.617	59.940	63.459
TR63	37.862	40.290	42.873	45.622	48.547	51.660	54.972	58.497	62.247
TR71	49.524	52.861	56.423	60.225	64.284	68.615	73.239	78.174	83.442
TR72	40.581	43.101	45.777	48.619	51.638	54.844	58.250	61.866	65.708
TR81	37.645	39.526	41.502	43.577	45.755	48.042	50.443	52.964	55.612
TR82	26.166	27.370	28.630	29.948	31.326	32.768	34.277	35.854	37.505
TR83	45.632	48.646	51.859	55.285	58.937	62.830	66.980	71.405	76.122
TR90	42.991	45.760	48.707	51.844	55.184	58.738	62.522	66.549	70.836
TRA1	44.628	47.770	51.133	54.733	58.587	62.712	67.127	71.853	76.912
TRA2	28.983	30.976	33.106	35.382	37.815	40.415	43.194	46.164	49.338
TRB1	40.676	43.418	46.344	49.467	52.801	56.359	60.157	64.211	68.539
TRB2	22.588	24.038	25.581	27.223	28.971	30.830	32.809	34.916	37.157
TRC1	30.704	32.634	34.684	36.864	39.180	41.642	44.259	47.040	49.996
TRC2	24.660	26.140	27.709	29.373	31.137	33.006	34.988	37.088	39.315
TRC3	70.986	77.890	85.467	93.780	102.901	112.910	123.893	135.943	149.166