

## BÖLGESEL DENGESİZLİK VE BÖLGESEL KALKINMA

(Çorum-Çankırı ve Erzurum Kırsal Kalkınma Projelerine  
Mukayeseli Bir Yaklaşım Denemesi)

Arş. Gör. Yusuf BAYRAKTUTAN(\*)

### GİRİŞ

İktisadi gelişmenin dünya ölçeğinde zaman ve mekan yönünden farklılık gösterdiği bilinen bir gerçektir. Ülkeler arasında olduğu gibi, aynı ülke sınırları içinde de gelişme farklarına rastlamak mümkündür. Dolayısıyla bu durum "gelişmemişliğin en önemli göstergelerinden biri"<sup>(1)</sup> değil, rasyonel iktisadi faaliyetin doğal bir sonucudur<sup>(2)</sup>.

Bu çalışmada ele alınacak çeşitli nedenlerle iktisadi faaliyet, uygun şartları haiz bölgelerde yoğunlaşınca, bazı merkezler sağlanan içsel ve dışsal ekonomilerle gelişmekte, diğer bölgeler ise nisbi bir duraklama ve gerileme sürecine girmektedir. Bu süreç, ülke içinde gelişmiş-geri kalmış bölge kutuplaşmasını ortaya çıkarmakta; bir yandan milli kaynakların dağılımından yeterince pay alamayan, öte yandan yetişmiş işgücü ve sermaye çıkışına engel olamayan geri kalmış bölgeler fakirliğin kısır döngüsü içine girmektedirler.

Ülke kalkınmasının mekan itibarıyla gösterdiği bu dengesizlik, milli ekonominin bütünleşmesini engellemekte, kaynak israfına yol açmakta ve gelir dağılımındaki dengesizliği büyütmektedir<sup>(3)</sup>. Bu nedenle bölgesel dengesizliğin giderilmesi, günümüzde devlet politikası halini almıştır.

Başka birtakım ülkelerde olduğu gibi, ülkemizde de bölgelerarası dengesizlik özellikle sanayileşmenin ivme kazandığı II. Dünya Savaşı sonrasında kamu otoritelerinin ilgi alanına girmiş, önceleri meseleye milli plan çerçevesinde bakılmış, ancak zaman içinde ciddi bir mesafe alınmayınca daha spesifik projelerle dengesizliğin giderilmesi amaçlanmıştır.

(\*) Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F. İktisadi Gelişme ve Uluslararası İktisat Anabilim Dah Araştırma Görevlisi

(1) Ö. Abuşoğlu ve Ö. İnan, Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bölgesel Gelişme İçin Bir Model, TOBB Yayını, Ank., 1989, s.1

(2) Z. Dinler, Bölgesel İktisat, U.Ü. Yayını, Bursa, 1986, s.116; E. Tokgöz, Türkiye'nin Kalkınmasında Bölgesel Dengesizlikler ve GAP, HÜ İİBF D., C.3, S.1-2, 1985, s.393

(3) B. Açma, Gelişmiş Ülkelerin Azgelişmiş Bölgelerini Geliştirmeyi Amaçlayan Politikaların İncelenmesi ve GAP Örneği, İTO Yayını, İst., 1991, s.14

Biz bu çalışmamızda bölgesel dengesizlik ve bölgesel kalkınma politikası kavramlarını inceledikten sonra geliştirilmiş ülkelerde ve ülkemizde uygulanmış bölgesel kalkınma politikalarını ele alacak, bu bağlamda Çorum- Çankırı ve Erzurum Kırsal Kalkınma Projeleri'ni, çeşitli yönleriyle karşılaştırmaya çalışacağız.

## I. BÖLGESEL DENGESİZLİK

### 1. KAVRAM: BÖLGE ve BÖLGESEL DENGESİZLİK

"Bölge" kelimesi, mahalden kıtaya dek çeşitli kavramların karşılığı olarak kullanılmaktadır. Son zamanlarda, özellikle iktisadi analizlerde, bu karışıklıktan korunmak için "mekan" kelimesinin tercih edildiği görülmektedir. Bu anlamıyla bölge, "genellikle kentten geniş, bir ülkenin tümünden daha küçük mekan parçasıdır"<sup>(4)</sup> ve " belirli kriterler bakımından homojen arz satışı parçası "<sup>(5)</sup> şeklinde tanımlanabilir.

Bölge tanımı ve sınırlarının tayininde iki temel kriter dikkate alınır: Buna göre bölgeler, iktisadi gelişmeler derecesi bakımından "gelişmiş", "az gelişmiş", "potansiyel az gelişmiş" ve " gelişme halindeki az gelişmiş" bölge biçiminde , iktisadi yapı özellikleri bakımından homojen, polarize ve plan-bölge olarak tasnif edilmektedir<sup>(6)</sup>.

Bu çalışmada , bir ülke sınırları içinde beliren ve yukarıdaki kavramlarla tanımlanan farklılığın niteliği ve ortadan kaldırılması/ azaltılması çabaları ele alınacaktır. Bölgesel dengesizlik olarak tanımlanan bu farklılık, " aynı alanın farklı yerlerinde görülen her çeşitlen eşitsizlik" olarak belirlenebilir<sup>(7)</sup>.

Bölgelerarası dengesizliklerin zaman içindeki gelişimini açıklamakta, değişik görüşler ileri sürülmüştür. Bazılarına göre bölgelerarası dengesizlikler ,büyüme sürecinin kendi varlığının gereğidir ve büyüme ile birlikte kendiliğinden azalır. Bu nedenle, devletin, bölgesel dengesizliklere düzeltici politikalarıla karışmasına gerek

(4) R.Keleş, Kentleşme ve Konut Politikası, AÜ SBF Y.. Ank., 1984, s.218

(5) M.Erkal, Bölgelerarası Dengesizlik ve Doğu Kalkınması, Şamil Y., İst., 1978, s.19; M.Erkal, Bölge Açısından Azgelişmişlik, Der Y., İst., 1990, s.16

(6) Keleş, 1984, s.219; Erkal, 1978, ss.22-35; Erkal, 1990, ss.16-22. Burada geçen kavramları kısaca şöyle tanımlayabiliriz : Homojen Bölge: Seçilen bir veya birkaç kritere göre aynı seviyede olan ve birbirini takip eden kesimlerin teşkil ettiği bütündür. Polarize Bölge: Bir merkez ve onu çevreleyen hinterlandından oluşur. Plan-Bölge: Kalkınma planlarının hazırlanmasına yardımcı olmak , uygulanmasını kolaylaştırmak ve bölgenin kalkınmaya katılımını temin gayesiyle tesbit edilen bölgedir. Gelişmiş Bölge: İktisadi ve sosyal göstergeleri yüksek bölgedir. Azgelişmiş Bölge: Gelişme potansiyelini kaybetmiş veya gelişme avantajları olmayan bölgedir. Gelişmekte Olan Azgelişmiş Bölge: Gelişme seviyesi ortalamanın altında, gelişme hızı ortalamanın üstünde olan bölgedir.

(7) Dinler, a.g.e., s.117

yoktur. İkinci görüş karamsardır, kendi başına bırakıldığı takdirde, bölgesel dengesizliklerin büyümekte olduğunu ileri sürer ve devletin düzeltici politikalarla devreye girmesi gerektiğini savunur.

Bazıları ise, bu konuda, gelişmiş ve azgelişmiş ülkeler arasında bir ayırım yaparak bölgesel dengesizliğin gelişmiş ülkelerde zamanla azaldığını, az gelişmiş ülkelerde ise arttığını iddia eder (8).

## 2. BÖLGESEL DENGESİZLİĞİN ORTAYA ÇIKIŞI

Bu konuda hareket noktası olarak gözönünde bulundurulması gereken realite, dengesizliğin, tabiatın içinde bulunduğu ve gelişme sürecinin tabiatında yer aldığıdır. Bölgesel dengesizliğin, azgelişmiş ülkelere has bir özellik olmadığını daha önce belirtmiştik; bölgesel gelişme farkları gelişmenin her safhasında farklı ağırlıkta hissedilen bir problemdir. Nitekim Rostow'a göre, "olgunlaşma merhalesinde, bir ülkenin bütün bölgeleri veya bir ekonominin bütün sektörleri, modern teknolojiyi tam manasıyla uygulayıp aynı seviyede bir gelişme sağlayamaz. Bölgeler ve sektörler arasında gelişme farklarının bulunması normaldir" (9).

İktisatçılar, iktisadi gelişmenin her yerde aynı anda ve aynı ölçüde başlamasının imkansız olduğu; coğrafi konum, doğal kaynaklar, teknik gelişmeler vb. faktörlerin gelişmeyi bir başlangıç noktası etrafında yığıldığı noktasında birleşmektedirler.

Belirli bir merkezde başlayan iktisadi gelişmenin giderek orada yoğunlaşması iki nedene bağlanabilir : Birincisi, ölçek ekonomisinden faydalanmak için işletmelerin üretim ölçeğini optimal düzeye ulaştırmak üzere yeni yatırımlara gitmeleridir. Böylece mikro düzeyde işletme, pozitif içsel ekonomi şeklinde avantaj sağlarken, faaliyette bulunduğu bölgede iktisadi faaliyetler artmış olacaktır. İkinci olarak, belli bir bölgede, birlikte bulunmanın avantajlarından , yani dışsal ekonomilerden yararlanabilmek için işletmeler aynı bölgeye toplanma eğilimi gösterirler (10).

Böylece bazı merkezlerde başlayan gelişme hareketi, içsel ve dışsal ekonomilerin olumlu etkileri sonucu giderek artarken bu merkezleri daha da geliştirmektedir. Diğer bölgelerde ise nisbi bir duraklama, hatta gerileme kaçınılmaz olmaktadır. Ancak bu, bölgelerarası gelir dağılımını bozduğu ölçüde istenmeyen ve mümkün olduğunca kısa sürede aşılması gereken bir durumdur.

(8) G.Myrdal ve J.Friedman'ın bu konudaki görüşleri için bkz. Keleş, 1984, ss.217-218. Ayrıca Açma,a.g.e., s.15

(9) W.Rostow, İktisadi Gelişmenin Merhaleleri (Çev. E. Güngör); İst., 1966, s.63

(10) Dinler, a.g.e., s.124 ; A.İlkin, Kalkınma ve Sanayi Ekonomisi, İÜ İF Y., İst., 1983, s.105

### 3. BÖLGESEL DENGESİZLİĞİN ÇEŞİTLERİ

Bölgelerarası dengesizliğin çeşitli biçimleri şöyle özetlenebilir :

a. Tabii ve/veya coğrafi dengesizlik. Bu tür dengesizlikler, fiziki şartların ve doğal kaynakların doğrudan sonucudurlar. Hinterlandına göre gelişmiş olan bu bölgeler iktisadi faaliyet için caziptirler. Bu durumda tabii veya coğrafi dengesizlik, aynı zamanda ekonomik bir dengesizliğin ortaya çıkmasına neden olabilir. Liman ve maden kentleri bu dengesizliğin en iyi örnekleridir.

b. Ekonomik veya fonksiyonel dengesizlik. Bu tür dengesizlik, ekonomide, aynı üretim faktörlerinin, değişik piyasalarda (bölgelerde) farklı kazançlar elde etmelerini sonuçlandırır. Bu durum, serbest piyasa şartlarında, üretim faktörlerinin ülke düzeyinde dengesiz dağılımına neden olur ki, gelişmiş ve geri kalmış bölgeler arasındaki farkın temel sebeplerinden biri de budur.

c. Sosyal Dengesizlik. Çeşitli bölgelerde yaşayan insanların faydalandıkları sosyal hizmetlerin miktar ve kaliteleri arasındaki farklar şeklinde kendini gösterir. Bu farklar, sosyal dengesizlik içinde düşünülebilen eğitim, kültür ve sağlık hizmetleri sahasında ortaya çıkabilir<sup>(11)</sup>. Esasen sosyal dengesizlik, ekonomik-fonksiyonel dengesizlikle yakından ilişkilidir.

### 4. BÖLGESEL DENGESİZLİĞİN SONUÇLARI

Bölgesel dengesizliğin sonuçlarını yararları ve sakıncaları biçiminde sınıflandırmak mümkündür. İktisadi gelişmenin bir bölgede başladığını ve bunun kaçınılmaz sonucu olarak dengesizliğin ortaya çıktığını daha önce belirtmiştik. Gelişmenin başladığı bölgeye yönelen sermaye ve işgücü, pozitif içsel ve dışsal ekonomiler yanında sosyo-kültürel (bireysel) avantajlara sahip olacaktır. Öte yandan gelişmekte olan bölgenin sürükleyici endüstrileri, diğer bölgelerin hammadde ve zirai ürünlerini satın alarak buralarda yeni pazarların doğmasına yardımcı olur; geri kalmış bölgedeki işsizlerin bir kısmını masedebildiği ölçüde oradaki emeğin marjinal verimliliğini yükseltir.

Bu geliştirici etkilere karşılık, bir bölgede başlayan gelişmenin öteki bölgeler üzerinde durdurucu/geriletici etkileri de söz konusudur. Mesela gelişmekte olan bölge, yüksek refah ve ücret düzeyi gibi cezbedici unsurların etkisiyle aktif işgücünü kendine çekecektir ki, bu daha çok kalifiye eleman ve beyin göçü biçiminde olmaktadır. Buna gelişen bölgedeki yüksek talep ve yatırım düzeyinin cazibesıyla sermaye göçü de eşlik edecek; ekonomik ve sosyal erozyon olarak adlandırılan <sup>(12)</sup> bu olay, geri kalmış bölgeleri, gelişme dinamiğinden yoksun bırakacaktır.

(11) Erkal, 1990, ss.39-40 ; Açma, 1991, s.16

(12) R.Keleş, 100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu, Gerçek Y., İst., 1983, s.53

Bölgesel dengesizliğin sakıncaları bu kadarla da kalmaz : Başlangıçta sağlanan pozitif içsel ve dışsal ekonomilerle bireysel ve sosyal avantajlar belli bir gelişme düzeyinden sonra tersine dönecek; altyapı unsurları ve diğer kamu hizmetleri yetersizleşecek ve maliyetleri giderek artacaktır. Dahası, gelişmiş bölgedeki yığılmaların yoğunlaşması, kaynak kullanımı ve doğal kaynakların değerlendirilmesinde rasyonalitenin kaybolmasına yol açmaktadır<sup>(13)</sup>.

Teorik bir takım iddiaların aksine Türkiye pratiği, kendi başına bırakılması halinde anılan sakıncaların , ortadan kalkmak şöyle dursun derinleştiğini ve devlet merkezli bölgesel kalkınma çabalarını zaruret olarak ortaya çıkardığını göstermektedir ki, çalışmamızın bundan sonraki kesimi bu konuya ayrılmıştır.

## II. BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI

### 1. KAVRAM

Bölgesel kalkınma konusu, son yıllarda iktisat literatüründe ve politikasında artan bir ilgi çekmektedir. Gelişmiş ülkelerde bu konunun ele alınışı, ağırlıkla gelir dağılımında adaletsizliği ve kaynak israfını azaltmak amaçlarına yönelirken, bu çalışma bakımından bizi daha çok ilgilendiren az gelişmiş ülkeler açısından sorun, kalkınmanın başlatılıp yayılacağı stratejik noktaların belirlenmesi ve bu noktalarda stratejik kamu yatırımlarının yapılmasıdır<sup>(14)</sup>. Bu anlamda bölgesel kalkınma, bölge itibarıyla "fakirlik kısır çemberi"nin kırılmasıdır ki, bu, "bölge içi gelişme potansiyelinin harekete geçirilmesi, ayrıca bölge dışı birikimlerin (sermaye, bilgi, teşebbüs kabiliyeti gibi) bölgeye ithali ve bunların itici birer güç şeklinde bölgeye çekilmesidir" <sup>(15)</sup>.

Bir başka ifadeyle bölgesel kalkınma, "sanayileşmenin belli bölgelerde toplanması sonucu ortaya çıkan eşitsizliği ortadan kaldırmak amacıyla, geri kalmış bölgelerin sanayileştirilerek ülke içinde adil bir refah dağılımının sağlanmasıdır." <sup>(16)</sup> Bu amaçla alınan ve/veya uygulanan tedbirlerin hepsine birden "bölgesel kalkınma politikası" denir.

### 2. BÖLGESEL KALKINMANIN İLKE VE AMAÇLARI

Bölgesel kalkınmanın amacı çeşitli biçimlerde ifade edilmektedir : Bölgesel dengesizliğin azaltılması; kaynakların, iktisadi faaliyetlerin ve nüfusun bölgeler arasında uyumlu dağılımının kolaylaştırılması; bölge imkanlarının değerlendirilmesi, gelişmenin ülkeye yayılması; bölgesel gelişme; bölgesel

(13) Dinler, a.g.e., s.221

(14) Açma, a.g.e., s.19

(15) Ö.Abuşoğlu-Ö.Inan, a.g.e., s.1

(16) Büyük Ekonomi Ansiklopedisi, Sabah Gazetesi Y., İst., 1992, s.96

idari örgütün bölgesel kalkınma sorunlarına adaptasyonunun sağlanması<sup>(23)</sup>. Bu üç aracın belli ölçüde terkibi niteliği de taşıyan "Bölgesel Planlama"yı ayrı bir başlık altında inceleyeceğiz.

#### a. Teşvik Tedbirleri

Devlet, belirlediği bölgesel kalkınma amaçlarını gerçekleştirebilmek için özel teşebbüsü az gelişmiş bölgelere cezbedecek bazı mali ve vergisel teşvik tedbirleri öngörebilir. Genel olarak ekonomik canlılığı artırma ve yatırımları üretken sektörlerle yönlendirme amacıyla uygulanan teşvik tedbirleri geri kalmış bölgelerde, buraların özel durumları dikkate alınarak daha cazip kılınmaktadır.

Mali ve vergisel teşvik tedbirlerinin başlıcaları şunlardır : Gelişme ve teşvik fonları; faizsiz ya da düşük faizli krediler; devlet garanti ve iştirakleri; gümrük muafiyetleri; gümrük vergilerinde indirim ve taksitleme; ihracatta vergi iadesi; özel ihraç fonu; ihracatta vergi, resim, harç istisnaları; döviz tahsislerinde öncelik; katlı kambiyo kuru; yatırım indirimi; hızlandırılmış amortisman vb.<sup>(24)</sup> Teşviklerin beklenen sonucu verebilmesi için uygulamada birtakım kriterlere uyulması gerekir. Teşvikler uygun ortam sağlandıktan sonra, önem derecelerine göre sıralanmış gelişme potansiyeli olan projelere selektif bir yaklaşımla verilmeli, bu arada ekonomik ve sosyal istikrarla vergi idaresinde etkinlik sağlanmalıdır.

#### b. Bölgesel Kalkınma İçin Gerekli Kamu Yatırımlarının Gerçekleştirilmesi.

Devletin, bölgesel dengesizliği azaltmak için başvuracağı bir önemli araç da kamu harcamalarıyla sistematik bir bölgesel farklılaşma sağlamaktır<sup>(25)</sup>.

Devlet, nisbi olarak geri kalmış bölgeye, o bölgeden sağladığı kamu gelirinden daha fazla bir harcama yaparak, bu bölgeye ilave bir satınalma gücü kanalize edebilir. Böylece hem kanalize edilen satınalma gücü nedeniyle bölgede bir canlanma başlayacak, hem de yapılan kamu yatırımlarıyla bölgenin üretim kapasitesi artırılabilecek ya da eksik olan altyapısı tamamlanacak, bölge girişimciler için daha cazip hale getirilecektir.

#### c. İdari Teşkilatın Bölgesel Kalkınma Sorunlarına Adaptasyonunun Sağlanması.

Bir ülkede bölgesel kalkınma politikasının uygulanmasına geçildiğinde, mevcut idari teşkilatın, bu politikanın gereklerine vevap vermesi genellikle zordur.

(23) Dinler, a.g.e., s.187

(24) Ibid, s.188

(25) Açma, a.g.e., s.28

Aşağıda ayrıntılı olarak inceleyeceğimiz, bölgesel kalkınma planının hazırlanması ve uygulanması için yönetimde bölgesel örgütlenmeye gidilmeli ve gerektiği takdirde / ölçüde idari reform yapılmalıdır. Bu arada idarenin mali imkanları ve personelin kalitesini yükseltmeye çalışmak, öte yandan geleneksel yönetim çerçevesi dışında, özel kuruluşlarla bölgesel kalkınma politikasını uygulama yollarını aramakta fayda vardır<sup>(26)</sup>.

### III. BÖLGESEL KALKINMA VE PLANLAMA

#### 1. KAVRAM : PLANLAMA VE BÖLGESEL PLANLAMA

"Belli bir dönemde, belirli sosyo-ekonomik amaçlara ve sayısal olarak ifade edilebilen hedeflere ulaşabilmek için, bu işle görevlendirilmiş organlar tarafından ve daha önceden tesbit edilmiş araçları kullanmak suretiyle belli bir bölgede yürütülen faaliyetlerin tümü" biçiminde tanımlanan<sup>(27)</sup> planlama, "modern iktisat ilminin kalkınma için ortaya koyduğu bir metod, bir vasıta ve bir tekniktir"<sup>(28)</sup>. Çeşitli açılardan tasnif edilen planlar, "kapsam büyüklüğüne göre, milli ve bölgesel plan" biçiminde sınıflandırılmaktadır<sup>(29)</sup>.

Milli planlar, ülke çapında ekonominin tüm sorunlarını ele alırken bölgesel planlar, belli bir bölgenin kalkınma sorunlarına çözüm getirmeyi amaçlar.

Bölgelerarası dengesizliğin doğurduğu olumsuzlukların azaltılabilmesi, bölge gelişmesinin sağlanması ve milli gelişmeye olan katkısının en yüksek düzeye çıkarılabilmesi için hedef ilke ve vasıtaları tesbit edilmiş bir gelişme politikasına ihtiyaç vardır. Bölgesel plan bu ihtiyacın bir ürünüdür<sup>(30)</sup>.

Günümüzde, birçok ülkede, bölgeler arasındaki dengesizliği azaltmak ya da ortadan kaldırmak için bölgesel kalkınma planları hazırlanmakta/uygulanmaktadır. Böylece devletin, geri kalmış bölgelere yönelik olarak aldığı ya da alması gereken düzenleyici ve özendirici önlemler bir bütünlük kazanmaktadır.

#### 2. BÖLGE PLANLARI

Bölge planları, hazırlanma amaçları gözönünde tutularak çeşitli biçimler alır. Ayrıntıya girmeden dört tür bölge planı üzerinde durulabilir<sup>(31)</sup>:

(26) İbid, s.31

(27) E.Öney, İktisadi Planlama, Savaş Y., Ank., 1980, ss.19-20; Benzer bir tanım ve ayrıntı için bkz. S.Aren, 100 Soruda Ekonomi El Kitabı, Gerçek Y., İst., 1969, ss.99-100

(28) Planlama, DPT Y., Ank., 1973, s.9-

(29) A.Kılıçbay, İktisadi Planlama, İÜ İF Y., İst., 1981, s.79

(30) Erkal, 1991, s.53

(31) Keleş, 1984, s.220; Keleş, 1983, s.100 ve Erkal, 1990, s.54

a) Geri Kalmış Bölgeler İçin Hazırlanan Planlar: Bu planlar, geri kalmış bölgelerin kalkınmalarını amaçlar. Güney İtalya için böyle bir plan yapılmış ve uygulamayla özel bir örgüt görevlendirilmiştir. Türkiye'de de 1949'da Doğu Anadolu için böyle bir plan yapılmış fakat uygulanamamıştır.

b) Kaynakları Zengin Bölgeler İçin Hazırlanan Planlar: Kaynak bakımından zengin olmakla birlikte, bu kaynakları işletilmemiş bölgelerin kalkındırılması amacıyla hazırlanır. Büyük nehirlerin sağladığı enerji ve sulama imkanlarından yararlanarak nehir havzasının gelişmesini sağlamaya ya da onu çevreleyen az gelişmiş bir bölgeyi kalkındırmaya yönelmiş bir plan, bu tür bir plandır. ABD'de Tennessee, Türkiye'de ise Keban bölgesi için hazırlanmış bölge planlarının niteliği budur.

c) Metropoliten Bölge Planı: Çok hızlı gelişen kimi büyük kentlerin ve metropoliten bölgelerin büyüme sorunlarının çözümüne, yerleşme düzenini sağlamaya yönelmiş bir plan türüdür. İstanbul, New York, Tokyo vs. için hazırlanmış planlar bu türdür.

d) Özel Bölgeler İçin Hazırlanan Planlar: Bunlar, özel nedenlerle geri kalmış ya da geliştirilmesinde değişik nedenlerle sakınca görülmüş bölgelerin kalkındırılması için hazırlanırlar. Nitekim soğuk savaş döneminde ihmal edilen eski. Batı Almanya'nın doğusu için böyle bir plan hazırlanmıştır.

### 3. MİLLİ PLAN- BÖLGE PLANI İLİŞKİSİ

Hem milli kalkınmasını planla gerçekleştirmeye çalışan, hem de bölgeler ölçeğinde planlı çalışmalar yapan ülkelerde, her iki düzeydeki planlı çalışmalar arasında bir uyum ve koordinasyon sağlamak gerekir. Milli planlama faaliyetleri ile üretim birimleri düzeyindeki faaliyetler arasında bu uyumu sağlayabilmek için bölge planlarının merkez ve küçük yerleşme birimleri ile bir koordinasyon içinde olması icabeder.

Bu koordinasyon iki biçimde sağlanır: Birincisi, milli kalkınma planlarını, bölge planlarına bölmektir. Böylece makro düzeyde hazırlanan ve sektör araştırmalarına dayanan milli planda yer alan kaynaklar bölgelere dağıtılmış olur. İkinci yaklaşım, bölge planlarının birleştirilmesinden bir milli kalkınma planının elde edilmesi yoludur. Burada kendi içinde sektörleri arasında uyum, denge ve tutarlılık sağlanmış bölge planları milli kalkınmanın amaçlarıyla uyumlu duruma getirilir<sup>(32)</sup>.

Milli planın başarılı olabilmesi için, milli plan prensipleri ve politikalarına uygun nitelikte bölge çalışmalarına ihtiyaç vardır ve bölge planları, milli plandan ayrı ve hususi planlar şeklinde düşünülmemelidir<sup>(33)</sup>. Bölge planının milli planla

(32) Keleş, 1984, s.231

(33) Erkal, 1990, s.55



ilişkisi birbirini tamamlama şeklinde olunca, bölge planlarının milli plana entegrasyonu meselesi ortaya çıkmaktadır. Bu entegrasyon, ancak bölge çapındaki planlama çalışmaları yapılırken milli planın ilke ve politikalarının gözönünde tutulmasıyla yatırımların ve/veya harcamaların diğer bölgelerdeki imkanlarla mukayese edilmesiyle gerçekleşebilecektir.

#### IV. GELİŞMİŞ ÜLKELERDE UYGULANAN BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARINA GENEL BİR BAKIŞ

Çağımız dünyasında, birçok ülkede, bölgesel kalkınma politikası uygulama alanındadır. Özellikle gelişmiş ülkelerde çok eskiden beri, geri kalmış bölgelere çeşitli biçimlerde destek verilmektedir. Ancak devletin bu yardımlardaki rolünde "dışardan yardım yerine özellikle bir bölgesel gelişme politikası belirleme" yönünde bir değişim yaşanmaktadır. Zira bölgesel dengesizliğin devamı, sosyo-politik kriz nedeni olmaktadır. Öte yandan, bölgesel politikalar, gelişmiş bölgeler (metropoller) açısından de ele alınarak bu bölgelerin geleceği ve geri kalmış bölgelerle ilişkileri araştırılmaktadır.

ABD'nde Büyük Buhranı izleyen yıllarda ülkenin öteki bölgelerine göre geri kalmış olan Tennessee Vadisi'ni kalkındırmak amacıyla bir büyük birlik politikası izlenmiş, büyük boyutlara varan yatırımlarla bir ırmak vadisinin geliştirilmesine çalışılmıştır. Bu şekildeki çalışmalara Fransa ve Brezilya'da da rastlanmaktadır. Fransa'da, ayrıca, sanayinin Paris ve çevresinde yaygınlaşmasını önlemeye yönelik çabalar dikkat çekicidir.

İtalya'da 1950'lerde başlatılan Mezzogiorno'yu (Güney İtalya) kalkındırma politikası yine ABD'ndeki büyük birlik politikasına benzemektedir. Sanayileşme bakımından geri, ekstansif tarım usullerine sahip ve hayat düzeyi düşük 7 bölgeyi içine alan ve 123 bin kilometrekarelik yüzölçümü ile İtalya'nın %41'ine tekabül eden Güney İtalya'yı, kuzeye iktisaden entegre etmek; Güney İtalya'da özellikle ekonomik ve sosyal ilerlemeye yönelik kamu yatırımlarının uyumlu bir şekilde gerçekleşmesini sağlamak üzere Güney İtalya Sandığı adıyla özel bir birim ihdas edilmiştir.

Bölgesel dengesizliğin dünyada en az düzeyde görüldüğü İngiltere, Kuzey ve Kuzeybatı bölgelerine yatırım çekebilmek için bölge planları ve bölgesel kalkınma şirketleri kurmuş, altyapıya önem vermiş; yeni yerleşim merkezleri oluşturarak nüfusun dengeli dağılımına çalışırken teşvik tedbirleriyle üretim maliyetlerini düşürüp bölgeyi yatırımcılar için cazip hale getirmeyi amaçlamıştır.

Almanya, Norveç, Japonya, İsviçre, Hollanda ve daha bir çok ülkede az gelişmiş yöreleri kalkındırmaya yönelik uygulamalar olmuştur. Bütün bu örnekler bölgesel kalkınma politikasının uygulanacağı bölgenin ve ülkenin ekonomik yapısına uymak durumunda olduğunu göstermektedir. Zira sorunlar, bunları çözecek

araçlar ve kalkınmada faydalanılabilecek imkanlar her ülke için değişmektedir<sup>(34)</sup>.

## V. TÜRKİYE'DE UYGULANAN BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARINA GENEL BİR BAKIŞ

### 1. PLANLI DÖNEM ÖNCESİ

Osmanlı döneminde özellikle XIX. yy. ikinci yarısından itibaren ekonomide birkaç merkez etrafında oluşan kutuplaşma dikkati çeker hale gelmiştir. İstanbul ve İzmir gibi geniş bir alanı etkileyen şehirlerde gerek yerli, gerek yabancı şirketlerin özellikle hizmetler alanındaki yatırımları görülmüştür.

Cumhuriyetin ilk yıllarında ortaya çıkan sanayileşme çabalarına paralel olarak 1923 yılında İzmir İktisat Kongresi toplanmış, 1927'de Teşviki Sanayi Kanunu kabul edilmiş ve aynı yıl genel sanayi sayımı yapılmıştır..

1933-1937 yılları arasında uygulanan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planında sanayi itici güç olarak ele alınmış, aynı zamanda sanayinin yurt sathına yaygınlaştırılması (İstanbul, İzmir dışına kaydırılması) ilke olarak benimsenmiştir. İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı, II. Dünya Savaşının yol açtığı olağanüstü şartlar nedeniyle uygulanamamıştır<sup>(35)</sup>.

1950-1960 Döneminde ise, bölgesel gelişme açısından önemli olan altyapı yatırımlarında ve kırsal kesime yönelik hizmetlerde büyük gelişmeler kaydedilmiştir.

### 2. PLANLI DÖNEMDE BÖLGESEL KALKINMA YAKLAŞIMLARI

Bölge planlaması alanındaki çalışmalar Devlet Planlama Teşkilatı(DPT)'nin kurulmasından önce İmar ve İskan Bakanlığı Bölge Planlama Dairesi tarafından başlatılmıştır. DPT'nin kuruluşu ile birlikte bu çalışmalar iki kurum tarafından birlikte yürütülmeye başlanmış ve aynı zamanda sektörel gelişme esasına göre hazırlanan kalkınma planlarında, sektörel gelişmeye mekan boyutunun kazandırılması için bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltıcı politikaların izlenmesi öngörülmüştür. Ancak ilk iki Beş Yıllık Kalkınma Planında (BYKP) bölgesel planlama öngörülürken Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bu görüş terk edilerek kalkınmada öncelikli yörelerin geliştirilmesine yer verilmiştir. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda geçmiş uygulama eleştirilerek Üçüncü BYKP'ndeki gibi kalkınmada öncelikli yöre görüşü benimsenerek Doğu ve Güneydoğu Anadolu'nun kalkınması için bu yaklaşım çerçevesinde çözüm aranmıştır. Bununla birlikte, eleştirilere rağmen tutarlı bir politikalar demeti oluşturulamamıştır.

(34) Gelişmiş ülkelerde uygulanan bölgesel kalkınma politikasına dair ayrıntılı bilgi için bkz. Açma, a.g.e., ss.33-54; Abuşoğlu-İnan, a.g.e., ss.55-64

(35) Daha fazla bilgi için bkz. Y.S.Tezel, Cumhuriyet Dönemi İktisadi Tarihi (1923-1950), Yurt Y., Ank., 1986

Beşinci BYKP'nda tekrar bölgesel planlama benimsenmiş ve aynı zamanda III. ve IV. planlarda yer alan kalkınmada öncelikli yöre uygulanmasının devamı öngörülmüştür. "Bölgesel gelişme çalışmalarının refah yaygınlaştırıcı ve artırıcı yönde" ele alınmasını temel ilke addeden VI. BYKP'nda altyapı ağırlıklı bir "kalkınmada öncelikli yöreler yaklaşımı" yer almıştır.

Kalkınma planları, bölgesel dengesizliği gidermeyi önemli bir hedef olarak belirlemiş , ancak uygulama etkili olamayınca , planlı dönemde bölgelerarası dengesizlikler daha da artmıştır.

Bu arada, farklı illerin birer gelişme merkezi olarak farklı bölgelerde temayüz etmesi, son yıllarda "az gelişmiş bölge" yerine " az gelişmiş yöre" kavramını gündeme getirmiştir. Sosyo-ekonomik gelişme seviyesi itibariyle herhangi bir bölgeye az gelişmiş derken ihtiyatlı davranmak ve sözkonusu bölgenin homojen olmadığını dikkate almak gerekir. Şu halde bölgesel az gelişmeden ziyade, ülke düzeyinde dağınık bir az gelişmiş yöreler olgusuyla karşı karşıya bulunuyoruz<sup>(36)</sup>. Dolayısıyla, bölgesel dengesizlik sorunu karşısında bölgesel planlar yerine makro planla uyum halindeki mahalli, spesifik projelerin başarı şansı daha yüksek görünmektedir. Kırsal kalkınma projeleri bunun bir örneğidir.

### 3. PLANLI DÖNEMDE KIRSAL KESİME YÖNELİK POLİTİKALAR

Kalkınma planları ile ülkemizde, toplum kesimleri arasındaki gelir dağılımını iyileştirmek, tarım toplumundan sanayi toplumuna kırsal kesimin katkısıyla sağlıklı bir geçişi sağlamak, kırsal kesimin kalkınma imkanlarını, üretim gücünü ve gelirini artırmak, kırsal alanda gelişmeyi hızlandırmak ve refah düzeyini yükseltmek üzere toplum kalkınması programları, toprak ve tarım reformları, tarımda köylüye yönelik devlet düzenlemesi ve desteği, kooperatifleşme, kırsal yerleşim düzenini geliştirmek amacıyla merkez köylerin oluşturulması ve entegre kırsal kalkınma projeleri araç olarak görülmüştür.

#### a. Toplum Kalkınma Programları

I. ve II. BYKP'larında yer alan toplum kalkınması programları, halkın gönüllü teşkilatlanması ve idare ile işbirliği yapması, belli alanlardaki kamu faaliyetlerine gönüllü olarak katılması esaslarına dayanır. Amacı, sosyal ihtiyaçları tesbit, bunları

(36) Erkal, 1990, s.66. Planlı dönemde bölgesel kalkınma çabaları için bkz. I,II,III,IV,V ve VI. . Beş Yıllık Kalkınma Planları ile Keleş, 1984, ss.260-267. Ayrıca Türkiye'de bölgesel kalkınma amacıyla hazırlanan ancak uygulanmadığından bizim buraya almadığımız Antalya, Marmara, Zonguldak, Çukurova, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölge Projeleri ile başka bir çalışmaya konu olacak nitelikteki GAP için bkz. Açma, a.g.e., ss.55-60 ve 63-130

karşulamak için teşkilatlanma ve yeni kaynak arama alışkanlığını geliştirme biçiminde belirlenmiştir.

#### **b. Toprak ve Tarım Reformu**

I., II. ve III. BYKP'larında yer alan toprak ve tarım reformuyla, refah düzeyinin yükseltilmesi, gelir dağılımının iyileştirilmesi verimlilik esaslarına uygun olarak topraksız ve az topraklı çiftçi ailelerinin topraklandırılması, çiftçilerin örgütlenip donatılması, insan-toprak ilişkilerinin geliştirilmesi yoluyla üretim artışı amaçlanmıştır.

#### **c. Tarımda Köylüye Yönelik Devlet Düzenleme ve Desteği**

Özellikle II. ve IV. BYKP'larında tarımın genel ekonomi içindeki yeri dikkate alınarak öngörülen düzenleme ve destek politikasının genel hatları şöyledir; Tarımsal destekleme politikaları ile fiyat ve fiyat dışı ( girdi, kredi, teşkilat ve teknoloji gibi) destek araçlarının birlikte ve tutarlı bir biçimde kullanılmasıyla verimliliğin artırılması ve ekonomik gelişmeye uygun bir üretim desenine ulaşmasını gerçekleştirmek.

#### **d. Kooperatifleşme**

Genel olarak kooperatifleşmenin tarım için faydalı olacağı kabul edilmiştir. Tarımda ve kırsal alanda gelişmenin temel araçlarından biri olarak kooperatifleşmenin teşviki ve etkinleştirilmesi için tesbit edilen politikaların amacı, tarım işletmelerinin üretim ve tüketim ihtiyaçlarının doğrudan sağlanma, araç, girdi vb. ihtiyaçlarını üretici kooperatifler yoluyla elde edebilmelerini, bütün ürünlerini aracısız olarak iç ve dış piyasalara ulaştırabilmelerini, gelirlerini tarımsal ve sınıai yatırımlarda değerlendirebilmelerini sağlamaktır.

#### **e. Merkez Köylerin Oluşturulması**

III. BYKP, "merkez köy" yaklaşımına ilk kez yer veren plandır. IV. BYKP'nda benzer düşünceler "köy-kent"le kavramlaştırılmıştır. Kırsal alana daha fonksiyonel ve rasyonel bir biçim vermek, dağınıklığı toplulaşmaya yöneltmek, sanayileşmeyi, kırsal alanlara yayarak işsiz ve gizli işsiz nüfusun bir bölümünü iş imkanlarına kavuşturmak, büyük kentlere göç eğilimini azaltmak, altyapı hizmetleriyle kırsal alanı çekici kılmak, köy-kent düşüncesinin yöneldiği amaçlardır<sup>(37)</sup>.

(37) "Köy-kent", eski bir siyasal partinin (CHP) seçim beyannamelerinden biriyle (1973) ortaya atılmış bir kavramdır. Bir başka eski siyasal parti (MHP), benzer düşünceleri "Tarım kentleri" biçiminde kavramlaştırmıştır. (Keleş, 1983, s.99)

### f. Entegre Kırsal Kalkınma Projeleri

1950'lerde kırsal kalkınma programları ve entegre nitelikli kırsal kalkınma projeleri birçok ülkede uygulamaya konulmuş ve bunların en önemlilerinden olan Comille Projesi (1958-1971- Pakistan , şimdiki Bangladeş) başarılı olunca yaygınlaşmış ve uluslararası alanda destek kazanmıştır.

Entegre kırsal kalkınma projeleri, i) Hedeflerin yöneldiği bir proje sahası (mekanlar), ii) proje sahasında yürütülen sektörel hizmetler (sektörler), iii) proje sahasında sektörel hizmetleri yürüten birimler (hizmet kuruluşları) var olup bu yapıyla mekan + sektör + örgüt boyutlarına sahip bir özellik arz etmektedir<sup>(38)</sup>. Yerleşim birimleri dağınık olan yörelerde, gelişme potansiyeli en yüksek olan bir yer merkez olarak seçilir. Merkez ve onun uydusu kabul edilebilecek yerleşim birimlerinin potansiyelleri araştırıldıktan sonra en uygun sektörlerin kurulması için projeler hazırlanır. Bu projelerin tarım ve tarıma dayalı sanayiler ağırlıklı olmasına dikkat edilir. Götürelecek hizmetler, sektörler ve yerleşim birimleri arasında bir koordinasyonu gerektirir. Tarımsal projelerin, ormançılık, balıkçılık ve turizm gibi faaliyetlerle tamamlanması, azami gelir ve istihdamı mümkün kılacak şekilde sürdürülmesi önemlidir<sup>(39)</sup>.

Kırsal kalkınma projelerinde amaç, yörenin tabii zenginliklerini en iyi şekilde değerlendirmek, tarım ve hayvancılığın gelişmesini ve verimli üretimi sağlamak, ekolojik dengenin korunmasına itina göstermek, kırsal nüfusu harekete geçirmek ve organize etmek, yeni istihdam alanları açmak ve bu alanların ihtiyaç duyduğu yönde eğitilmiş işgücünü yetiştirmek, dağınık yerleşim birimlerinin ihtiyacını karşılayacak şekilde altyapıyı geliştirmek ve ortak kullanılacak tesisleri kaynak israfına yol açmayacak şekilde inşa etmektir<sup>(40)</sup>.

Kırsal kalkınma projelerinin hazırlanma ve uygulanmasına ait safhalar, tanımlama, hazırlama, değerlendirme ve ikraz anlaşmalarını yapma, uygulama ve izleme biçiminde özetlenebilir.

Türkiye'de kırsal kalkınma projelerinin ilki III. BYKP döneminde uygulamasına geçilen ve Çorum-Çankırı illerini kapsayan projedir. İkincisi, Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi'dir. Tamamlanmış bulunan bu iki proje aşağıda mukayeseli olarak ele alınacaktır. Bu arada, değerlendirme raporları 1991'de tamamlanan Bingöl-Muş ve Yozgat Kırsal Kalkınma Projelerini anmakla yetinelim.

(38) Ş. Acar Türk, Entegre Kırsal Kalkınma Projeleri ve Bir Örneği: Çorum-Çankırı Projesi, DPT (Basılmamış uzmanlık tezi), Ank., 1983, s.41

(39) Abuşoğlu-İnan, a.g.e., s.50

(40) III. BYKP, DPT Yayını, Ank., 1973, ss.947-949 ; Acar Türk, a.g.e., s.10

## VII. ÇORUM-ÇANKIRI ve ERZURUM KIRSAL KALKINMA PROJELERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

### 1. PROJE TANIMLARI ve AMAÇLARI

Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi (ÇÇKKP), 1975 yılında T.C.Hükümeti'nin Dünya Bankası'ndan temin ettiği kredi ile 1976-1984 yılları arasında gerçekleştirilmiştir<sup>(41)</sup>. İki ilin tamamında değil, "gelişim için olağanüstü yüksek bir fiziksel ve sosyal potansiyeli görünen" 270 köyde uygulanan bu proje ile üretim, dolayısıyla gelir artışı sağlamak ve kırsal altyapı tesislerini geliştirmek üzere yatırım, kredi, tarımsal hizmetler, köylere yönelik yol, su, elektrik ve sosyal tesisler inşası amaçlanmıştır<sup>(42)</sup>.

Dünya Bankası ve Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu'nun (IFAD) katkılarıyla 1984-1990 yılları arasında gerçekleştirilen Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi (EKKP) ise Erzurum ilinin tamamını kapsamış, ancak 34 köy grubuna (yaklaşık 400 köy) özel önem verilirken kalan 25 köy grubu (yaklaşık 670 köy) teknik hizmetler ve krediden daha az faydalandırılmıştır. ÇÇKKP'ndekilere ilaveten EKKP'nda "kırsal istihdam imkanlarını geliştirme" amacı ile "hayvan sağlığı ve yetiştirme hizmetleri"ne yer verilmiştir<sup>(43)</sup>.

Bu verilere dayanarak EKKP'nin amaç ve alan bakımından daha kapsamlı olduğunu ve projede uygulanan yörenin niteliği gereği hayvancılığın ağırlık taşıdığını söyleyebiliriz.

### 2. MALİYET ve FİNANSMAN AÇISINDAN ÇÇKKP ve EKKP

ÇÇKKP'nin toplam tahmini maliyeti, Ocak 1975 fiyatlarıyla 75 milyon doları dış kredi ve 86.6 milyon doları Türk Hükümeti katkısı olmak üzere 161.6 milyon dolardır. EKKP'nin 137 milyon dolar olan toplam maliyetinin 40 milyon doları Dünya Bankası, 20 milyon doları IFAD ve 77 milyon doları milli kaynaklardan karşılanmıştır.

(41) Normal süresi 5 yıl olarak tahmin edilen proje, hedeflerde ortaya çıkan gecikmeler nedeniyle 1984'e sarkmıştır. (Şamiltürk, a.g.e., s.44 ; I. Ataç-Rösch, Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi Son Değerlendirme Yaklaşımları, Planlama D., DPT Y., 1986, S.19, s.1

(42) Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi Değerlendirme Raporu (ÇÇKKP-DR), Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Y., Ank., 1975, s.11

(43) EKKP için T.C.Hükümeti'nin kredi talebini Dünya Bankası, 1980'de kabul etmiş, ikraz anlaşması 1982'de imzalanmış, ancak tam uygulama 1984'de başlamıştır. Dolayısıyla 1986 olarak öngörülen tamamlanma 1990'a sarkmıştır. Uluslararası Tarımsal Kalkınma Fonu'nun Türkiye'de tarımsal kalkınmaya yardım yolundaki ilk teşebbüsü EKKP olmuştur. (EKKP Tamamlama Raporu, 1990, ss.6-8; EKKP Proje Dosyası, C.1, DPT Y., Ank., 1983, s.1

Özetlenen rakamlar kapsamı daha dar olan ÇÇKKP için daha fazla iç ve dış kaynak ayrıldığını göstermektedir<sup>(44)</sup>.

### 3. ORGANİZASYON BAKIMINDAN ÇÇKKP ve EKKP

Hazine Genel Müdürlüğü ve DPT'nin, Dünya Bankası ile ilişkileri ve koordinasyonu sağladığı ÇÇKKP'nde yer alan diğer kuruluşlar, bu proje için özel olarak kurulan, Gıda-Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na bağlı Proje Yayım Servisi, Veteriner Hizmetleri Genel Müdürlüğü, DSİ, YSE, TEK, Toprak-Su, Toprak-İskan ve T.C. Ziraat Bankası'dır. Ayrıca, her iki ilde vali başkanlığında, projede görev alan mahalli kuruluş temsilciliklerinden oluşan bir il danışma kurulu oluşturulmuştur.

EKKP, sahada görev yapacak kuruluşları, Erzurum'daki Teknik Ziraat Müdürlüğü, Zirai Mücadele ve Karantina Müdürlüğü, Ziraat İşleri Genel Müdürlüğü'nün Araştırma Kuruluşları, Veteriner İşleri Müdürlüğü, Toprak-Su, YSE, Ziraat Bankası, Erzurum Valiliği Atatürk Üniversitesi olarak belirlemiş, proje koordinatörlüğü başlangıçta DPT'ye verilmişti. Ancak 1985 reorganizasyonu ile Bakanlığın adı Tarım Orman ve Köy İşleri Bakanlığı olmuş; Toprak-Su ve YSE, Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü; Teknik Ziraat, Zirai Mücadele ve Veteriner Müdürlükleri Tarım İl Müdürlüğü çatısı altında toplanmıştır. Bu gelişmelerden sonra, finansör kuruluşlar, DPT ve bakanlık arasındaki görüşmelerle varılan anlaşma gereği, proje koordinatörlüğü DPT'den alınarak Tarım Orman Köy İşleri Bakanlığı bünyesinde kurulan Proje ve Uygulama Genel Müdürlüğü'ne verilmiştir. Proje sorumlusu Erzurum Valisidir; koordinasyonun vali adına yetkiyle donatılmış Proje Müdürünce sağlanması, projenin ana maddelerinden biridir. Özetle, üniversite katılımı ve mahalli birimlerin rolündeki nisbi ağırlıkla EKKP, ÇÇKKP'den ayrılmaktadır<sup>(45)</sup>.

### 4. BAŞLICA FAALİYET DALLARI İTİBARIYLA ÇÇKKP ve EKKP

#### a. Tarımsal Faaliyetler

Projeler kapsamında yürütülen tarımsal faaliyetler, tarımsal yayım ve hayvancılık hizmetleri olarak sınıflandırılabilir.

#### aa. Tarımsal Yayım Faaliyetleri

Her iki projede, tarımsal üretimin ve sonuçta çiftçi gelirlerinin artırılması amacıyla yönelik olarak, çiftçiye gelişmiş teknolojiyi tanıtmak için ağırlıklı bir

(44) Ayrıntılı maliyet ve finansman verileri için bkz.ÇÇKKP-DR, ss.15-16; EKKP-Proje Dosyası, C.2, ss.436-437 ve EKKP Tamamlama Raporu, ss.5-6

(45) Organizasyon konusunda daha geniş bilgi için bkz. ÇÇKKP-DR, ss.12-13; EKKP Proje Dosyası, C.1, ss.18-25 ve EKKP Tamamlama Raporu, ss.4-7

tarımsal yayım (demonstrasyon) programı uygulanmış, gübre ve iyi cins tohumluk kullanımı ile temel ürünlerde önemli verim artışları sağlanmıştır. EKKP'nin 3. yılında bu konudaki hedef revize edilmiş ve hayvancılık demonstrasyonlarına ağırlık verilmiştir<sup>(46)</sup>.

#### ab. Hayvan Sağlığı ve Yetiştiriciliği Faaliyetleri

ÇÇKKP ile proje sahasındaki hayvan varlığında %6'lık bir artış kaydedilmiş, buna paralel olarak et ve süt üretiminde artışlar sağlanmıştır.

EKKP'nde hayvan sağlığı ve yetiştiriciliği faaliyetleri, diğer tarımsal faaliyetlerin tamamlayıcısı olarak görülmüş, bu konuda yapılan koruyucu aşılama, paraziter mücadele ve suni tohumlama faaliyetlerinde hedefler büyük ölçüde aşılanmış, yalnız suni tohumlamada zihniyet yapısı hedefe ulaşılmasını engellemiştir<sup>(47)</sup>.

#### b. Eğitim Faaliyetleri

ÇÇKKP'nde yurtiçi ve yurtdışı seminer ve kurslardan faydalanılarak teknik eleman ve formen eğitimi yanında köy eğitimleri, örnek ve seçilmiş çiftçi uygulamaları, tarla günü ve sergiler yoluyla çiftçi eğitimine ağırlık verilmiştir.

EKKP'nin eğitim komponenti ise yurtiçi hizmet-içi eğitim, yurtdışı eğitim ve çiftçi eğitiminden ibaretti. ÇÇKKP'nden farklı olarak hizmet-içi eğitimde Üniversite (Atatürk Ün.) katkısı ve yurtdışı eğitim faaliyetleri ile danışmanlık hizmetlerinde Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Örgütü (FAO) desteği sağlanmıştır<sup>(48)</sup>.

#### c. Kredi Hizmetleri

Çorum-Çankırı illeri ve bağlı ilçelerdeki çiftçilerin tarımsal üretim (tohum, gübre, zirai mücadele vb.) ve yatırım (tarımsal makine, ekipman, hayvan alımı vb.) kredi ihtiyaçlarını temin için Ziraat İşleri ve Ziraat Bankası Genel Müdürlüklerinin işbirliği ile toplam 351.250 kişiye kısa, orta ve uzun vadeli olarak, 19.182.003.000 TL. kredi verilmiştir.

EKKP çerçevesinde, 1986 sonunda, ikraz anlaşmasında öngörülen kredi miktarının tamamı (25.1 milyon S) kısa, orta veya uzun vadeli üretim ve yatırım kredisi olarak yaklaşık 36.000 çiftçi tarafından kullanılmıştır. Bu projede uzatma döneminde de kredi faaliyetleri devam etmiş, Dünya Bankası'yla sağlanan mutabakat neticesinde, diğer kalemlerden de aktarma yapılarak 1989 sonunda,

(46) Ayrıntılı veriler için bkz. Acartürk, a.g.e., ss.56-61; EKKP Tamamlama Raporu, Ek.8; T.Onul-I.Ergin-H.Agah, EKKP'nin Değerlendirilmesi, KKP Uygulamalarına Ait Tercübeler ve EKKP'nin Değerlendirilmesi Sempozyumu, Erzurum, 1987, s.15

(47) ÇÇKKP'ne ait veriler için bkz. Acartürk, a.g.e., ss.67-68; EKKP verileri için, EKKP Tamamlama Raporu, ss.13-16

(48) Acartürk, a.g.e., ss.69-70; EKKP Tamamlama Raporu, ss.24-25 ve Ek.7



Ziraat Bankası vasıtasıyla, 56.261 proje ile 52.8 milyon TL.lık kredi dağılmıştır. Kullanılan 21.543.297.56 \$'lık kredinin yıllar itibariyle çekiliş ve kurlarına göre TL. cinsinden değeri 22.946.731.567 'dir<sup>(49)</sup>.

Enflasyon dikkate alındığında ÇÇKKP ile reel değer olarak daha fazla kredi kullandırıldığı görülmektedir. Bununla birlikte, her iki projenin de bu konuda hedefe ulaştığını belirtelim.

#### d. Kırsal Altyapı Faaliyetleri

Her iki proje için en başarılı faaliyet dallarından biri kırsal altyapıdır. Köy yolları (inşa, stabilize, köprü) , içme ve sulama suyu, köy elektrifikasyonu konularında ÇÇKKP'nde tam başarı (gerçekleşme oranı % 100, yer yer daha fazla) sağlanmış; EKKP ile de sulama projelerinde % 103, toprak muhafazada % 118, yeni yol inşasında % 197, stabilize yol kaplamada % 70, köprüde % 103 ve içme suyunda % 135 gibi gerçekleşme oranlarına ulaşılmıştır<sup>(50)</sup>.

Ancak her iki projede, tesislerde kalite ve rasyonelite bakımından eleştirilecek hususlar vardır ki, bunlara daha sonra değinilecektir.

#### 5.GENEL TESBİTLER

Kırsal kalkınma projelerinin ülkemizde uygulanan ilk iki örneği (ÇÇKKP ve EKKP)nin , öngörülen hedeflerin gerçekleşmesi anlamında , başarılı oldukları söylenebilir. Ancak bu şekilde ,kendi içinde başarılı olma bize göre,yeterli değildir.Nitekim kalıcı etkiler ve iktisadi-sosyal bünyeye net katkılar açısından bakıldığında her iki projenin birtakım eksiklikler ve yenilişlarla yüklü olduğunu tesbit etmek mümkündür.

Bir kere , her iki proje de hazırlanmadan önce , proje sahasında ayrıntılı bir sosyo-ekonomik inceleme yapılarak mevcut potansiyel iyice etüt edilmeli;kısa ,orta ve uzun vadede nelerin yapılabileceği ortaya konarak öncelikler tesbit edilmeliydi;anketlerle insan kitlesinin kültürü,inanç,adet ve gelenekleri belirlenip dikkate alınmalıydı.Ayrıca malli teknik ve idari kadroların fikir ve tecrübelerinden istifade edilmeliydi.

Halbuki bu iki proje , Dünya Bankası ve DPT uzmanlarınca Ankara'da hazırlanmış ve uygulamada da merkezin ağırlığı hissedilmiştir.Proje ile hedef kitle arasındaki kopukluk , başarının kalıcılığını engellemiştir.Nitekim her iki proje sahasında da başlangıçta sağlanan üretim ve verim artışları,sonraları yerini duraklama hatta gerilemeye terketmiştir.Ülkenin genel iktisadi performansı ile tarım ve destekleme politikalarının da bu sonuçta pay sahibi olduğunu belirtmek gerekir.

(49) Acartürk, a.g.e., ss.70-75; Ataç-Rösch, a.g.m., ss.2 ve 6; EKKP Tam. Raporu, ss. 17-18

(50) Ataç-Rösch, a.g.m., s.7 ; EKKP Tamamlama Raporu, ss.19-25

Her iki proje de zamanında bitirilememiş;ödenek ve girdi temininde gecikmeler olmuş;hatta EKKP'nde dış para kullanımı ,ancak %77 olarak gerçekleştirilmiştir.

Suni tohumlama ve kredi kullanımında olduğu gibi , halkın kültür düzeyi , inanç ve alışkanlıkları proje başarısını olumsuz yönde etkilemiştir.Projelerde genel eğitim ve halk sağlığı boyutları eksik kalmıştır.ÇÇKKP'nde olmasa da EKKP için üniversite ile işbirliği imkanından yeterince faydalanılamamıştır.

Altyapı yatırımlarında kantitatif olarak aşılın hedeflere kalitatif olarak varılamamıştır. Yatırımları kontrol etme, bitenleri teslim alma ve işletme mekanizmalarında belirsizlik ve koordinasyon eksikliğine ilaveten iklim şartları ve çiftçilerin bilgi seviyesindeki düşüklük bunun başlıca nedenleridir. Sonuç, atıl kapasiteler ve kaynak israfıdır.

Enterasan olan bir başka husus, hem ÇÇKKP'nde hem de EKKP'nde bitkisel ve hayvansal ürünlerde üretim artışı öngörülmüş olmasına rağmen, bu ürünlerin nerede, nasıl işleneceği ve nasıl pazarlanacağıının düşünülmemiş olmasıdır.

Özetle girdi kullanımında artışlar, yayım sisteminin kurulması ve altyapıda sağlanan gelişmelere rağmen, ÇÇKKP ve EKKP ile milyonlarca doların harcandığı yöreler az gelişmişliğini ve sermaye ile emeğin erozyona uğradığı yöre olmak niteliğini halen sürdürmektedir.

## SONUÇ

Ülkeler arasında olduğu gibi, bir ülkenin sınırları içinde iktisadi, coğrafi, tarihi vb. birtakım nedenlerle dengesizliklerin olması tabiidir. Ancak taşıdığı iktisadi, sosyal, politik sakıncalar, bu dengesizliğin mümkün olduğunca kısa süre içinde en aza indirilmesini zaruri kılmaktadır.

Bölgesel dengesizliği gidermenin çeşitli yol ve yöntemleri vardır. Bununla birlikte, dünya tecrübesi, kendi başına bırakıldığında A.Smith'in "görünmez el"inin geri kalmış yörelere uzanmadığını göstermiş ve gelişmiş-azgelişmiş bir çok ülkede devlet, bu konuda misyon üstlenmiştir.

Ülkemizde bölgelerarası dengesizliğin tarihi daha eski olmakla birlikte devletin bu konuda birşeyler yapma gereğini hissetmesi ilk sanayi planı ile başlamış ve sanayileşmenin ivme kazanmasıyla birlikte artan dengesizliğe paralel olarak, kalkınma planlarına yansımıştır.

I. ve II. BYKP'larında benimsenen " bölgesel planlama " düşüncesi III. planla birlikte yerini " kalkınmada öncelikli yöreler" yaklaşımını bırakmış ve bu çerçevede " Entegre kırsal kalkınma projeleri " uygulaması başlatılmıştır. Entegre kırsal kalkınma projelerinin dünyada başarılı örnekleri vardır. Ne yazık ki, kapanış raporlarında, " proje hedeflerine ulaşmıştır; bu açıdan başarılıdır" türünden ifadeler

bulunsa da ülkemizde uygulanan ilk iki proje bunlar arasında yer almamaktadır. Bu yargının gerekçeleri çalışmamızın ilgili bölümünde yer aldığından burada tekrarlama gereğini duymuyoruz.

Bununla birlikte, nüfusun yarıya yakınının hala kırsal kesimde yaşadığı ülkemizde, ilk iki tecrübenin eksik ve yanlışlarından arındırılmış kalkınma projelerinin önemli bir fonksiyon icra edebileceğini düşünüyoruz. Bu sayede Çorum-Çankırı ve Erzurum Kırsal Kalkınma Projeleri, Türk iktisat tarihinde bu katkılarıyla anılma şansına kavuşacaklardır.

**YARARLANILAN KAYNAKLAR****Kitaplar**

- Ö.Abuşoğlu ve Ö.Inan, Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bölgesel Gelişme İçin Bir Model, TOBB Yayını, Ankara, 1989
- B.Açma, Gelişmiş Ülkelerin Azgelişmiş Bölgelerini Geliştirmeyi Amaçlayan Politikaların İncelenmesi ve GAP Örneği, İTO Yayını, İst., 1991 (6)
- S.Aren, 100 Soruda Ekonomi El Kitabı, Gerçek Y., İst., 1969
- Ş.Acartürk, Entegre Kırsal Kalkınma Projeleri ve Bir Örneği: Çorum-Çankırı Projesi, DPT (Basılmamış uzmanlık tezi), Ank., 1983
- Beş Yıllık Kalkınma Planları ( I,II,III,IV,V ve VI. ),DPT Y.,Ankara
- Büyük Ekonomi Ansiklopedisi, Sabah Gazetesi Y., İst., 1992
- Z.Dinler, Bölgesel İktisat, U.Ü. Yayını, Bursa, 1986
- M.Erkak, Bölgelerarası Dengesizlik ve Doğu Kalkınması, Şamil Y., İst., 1978
- M.Erkak, Bölge Açısından Azgelişmişlik, Der Y., İst., 1990
- H.Erkan, Sosyo-Ekonomik Bölgesel Gelişme, DEÜ Y., İzmir, 1987
- A.İlkin, Kalkınma ve Sanayi Ekonomisi, İÜ İF Y., İst., 1983
- R.Keleş, 100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu, Gerçek Y., İst., 1983
- R.Keleş, Kentleşme ve Konut Politikası, AÜ SBF Y., Ank., 1984
- A.Kılıçbay, İktisadi Planlama, İÜ İF Y., İst., 1981
- E.Öney, İktisadi Planlama, Savaş Y., Ank., 1980
- W.Rostow, İktisadi Gelişmenin Merhaleleri (Çev. E. Güngör), İst., 1966
- Planlama, DPT Y., Ank., 1973
- Y.S.Teze, Cumhuriyet Dönemi İktisadi Tarihi (1923-1950), Yurt Y., Ank., 1986

**Makale, Tebliğ, Proje ve Raporlar**

- İ.Ataç-Rösch, Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi Son Değerlendirme Yaklaşımları, Planlama D., DPT Y., 1986, S.19, s.1
- T.Onul-I.Ergin-H.Ağah, EKKP'nin Değerlendirilmesi, KKP Uygulamalarına Ait Tercübeler ve Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi'nin Değerlendirilmesi Sempozyumu, Erzurum, 1987
- E.Tokgöz, Türkiye'nin Kalkınmasında Bölgesel Dengesizlikler ve GAP, HÜ İİBF D., C.3, S.1-2, 1985
- Çorum-Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi Değerlendirme Raporu , Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Y., Ankara, 1975, s.11
- EKKP Proje Dosyası, C.I, DPT Y., Ankara, 1983
- EKKP-Proje Dosyası, C.II,DPT Y.,Ankara,1983
- EKKP Tamamlama Raporu, Tarım Ve Köyişleri Bak.Y.,Ankara,1990.

## ÖRGÜT GELİŞTİRME SÜRECİ İÇERİSİNDE BAŞARI DEĞERLEMENİN YERİ VE ÖNEMİ

Arş.Gör.Dr. Z.Nuray NİŞANCI(\*)

### I. GİRİŞ

İnsanlar, doğdukları andan itibaren kendilerini örgütler dünyasının içerisinde bulurlar. Bu dünyada eğitilir, yaşar ve ölürler. Onları ilgilendiren en önemli şey, bireysel amaçlarına ulaşmada üstlendiği rol itibariyle, üyesi buldukları örgütün başarısıdır. Özellikle kâr amaçlı örgütlerin ciddi olarak yapılanmaya başladığı tarihten bu yana güncelliğini hiçbir zaman yitirmemiş bir konu, "örgütsel başarı" dır. Bu denli güncelliğin sebebi, başarının, örgütlerin yaşamını devam ettirme amacı başta olmak üzere, diğer tüm örgüt amaçlarına ve birey amaçlarına ulaşmaya kaynak oluşturması gerçeğidir. Bu gerçek anlaşıldığı andan itibaren, konu ile ilgili çalışmalar, örgütsel başarının "nasıl?" sağlanacağı yönünde yoğunlaşmıştır.

Bilindiği gibi, bütün örgütlerde ve teşebbüslerde üç temel unsur vardır; fonksiyonlar veya görevler, bu görevleri yerine getirecek personel ve görevlerin yerine getirilmesini sağlayan fiziksel faktörler.(Flippo; sh.67) Örgüt içerisinde personel, yani insan, her türlü mal ve hizmetin üretilmesinde en önemli üretim faktörüdür. Tarih boyunca insanın bu özelliği hiç değişmemiş, ancak üretim faktörü olarak işlevi sürekli değişmiştir. Bu yönüyle insanın en önemli özelliği çok amaçlı bir niteliğe sahip olması, diğer özelliği ise, başarısının büyük ölçüde biyolojik, fizyolojik ve psikolojik faktörlerin etkisi altında bulunmasıdır. İnsanın en önemli üretim faktörü olma özelliğinin tarih süreci içerisinde teknolojik gelişme ne getirirse getirsin değişmeyeceği muhakkaktır. (Müftüoğlu; s.66) Gerçi son yıllarda "insansız örgüt" ortamının yakın olduğu konusunda çeşitli görüşler ileri sürülüyorsa da, bunlar en azından şimdilik kurgu bilim niteliği aşamasındadır. (Aykaç; s.91) Bunlar paralelinde, örgütsel başarının temelinde aslında "birey" ve "birey başarısı"nın olduğu, dolayısıyla de bireysel başarıyı artırma yollarının aranmasının zorunlu olduğu söylenebilir. Bireysel başarıyı sağlamak, öncelikle örgüt içerisinde fiziksel ve psiko-sosyal ortamın hazır hale getirilmesini gerektirir. Nitekim günümüzde, "örgütlerdeki insanların, örgütü veri olarak sorgusuz benimseme eğilimleri azalmıştır. Artık, örgüt içindeki bireysel, toplumsal bilinçlenme hem örgütlerde kendini duyurmakta, hem de örgütler üzerinde derin etkiler oluşturmaktadır.(Bumin; s.4) Başarı için gerekli olan teknolojileri, yönetim tekniklerini, çeşitli stratejileri uygulayacak, üretime dönüştürecek, canlılık kazandıran geliştirecek olan insanın, bu teknik ve metodlara uygun hale getirilerek çağdaş yöntemlerle yönetilmesi, örgütler

(\*) Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Araştırma Görevlisi.