

PLANLAMA YÖNETİMİNİN BÖLGESEL BOYUTU "GÜNEYDOĞU ANADOLU PROJESİ (GAP) YÖNETİMİ ÖRNEĞİ"

M. Şerif ŞİMŞEK*
Adem ÖGÜT**

Özet: Türkiye'nin gündemindeki en önemli sorunlardan biri bölgesel sorunlardır. Bölgesel planlamanın temel amacı, bu sorunlara köklü ve sağlıklı çözümler getirecek olan bölgesel kalkınmayı sağlamaktır. Bölgesel planlama; ekonomik, toplumsal ve fiziksel planlama çalışmalarını arasında eşgüdüm sağlayan bir planlama türüdür. Diğer yandan, bölgesel planlamanın soyut ulusal politikaları ile somut yerel faaliyetler arasında bir köprü işlevi gördüğü de ileri sürülebilir. Ülkemizin Güney Doğu Anadolu Bölgesinde saptanan geri kalmışlık sorununu gidermeyi piyasa mekanizması sürecine bırakmanın irrasyonel olduğu ortadadır. Bölgesel kalkınmayı sağlamak amacıyla GAP Yönetimi teşkil edilmiştir. Ancak kendine özgü bir yapısı olan GAP Yönetiminin yeniden örgütlenmesi kaçınılmazdır. Bu çalışma, esas olarak disiplinler arası bir alan durumuna gelen ulusal ve bölgesel kalkınma yönetimi olgusunu kalkınma planları bağlamında irdelemekte ve GAP Yönetiminin bir bölgesel kalkınma ajansı biçiminde yeniden yapılandırılması gereğini tartışmaktadır.

I. Giriş

Kamu yönetiminin etkinliği ile planlama arasında doğrudan bir ilişki olduğu gerçeğinin kabul edilmesiyle, ülkesel, bölgesel ve kentsel bağlamda plan olgusu önem kazanmaya başlamıştır.

Ülkemizde görülen odur ki, ülkesel (makro) planlama için merkezi idare, kentsel (mikro) planlama için yerel yönetimler görevli iken, bölgesel planlama bağlamında işlevsel bir idari kadememin yokluğu, bütünsel ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlama açısından sakıncalar doğurmaktadır.

Türkiye'nin gündemindeki en önemli sorunlardan biri bölgesel sorunlardır. Bunlar yeni olmamakla birlikte son yıllarda nitelik ve nicelik itibarıyla değişmiş, daha yoğunlaşmış, kimileri siyasal boyut kazanarak ülkeyi acil çözüm arayışlarına itmişlerdir¹.

* Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi IIBF İşletme Bölümü.

** Arş. Gör. Selçuk Üniversitesi IIBF İşletme Bölümü.

¹ Servet Mutlu, "Bölge Gelişmesinde Temel Etmenler ve Türkiye'de Durum", *AID*, c. 25, sayı: 3, Eylül 1992, s. 93.

Bölgesel planlamanın temel amacı, kuşkusuz bu sorunlara köklü çözümler getirecek olan bölgesel kalkınmayı sağlamaktır. Bu bağlamda, bölgesel kalkınma etkinliğine neden bu denli gereksinim duyulduğu sorusu önem taşımaktadır.

Bölgesel sorunların özel bir dikkatle incelenmeye başlaması, gelişmenin mekan boyutunun Avrupa'da birdenbire ön plana çıkması, ikinci dünya savaşı sonrası ortaya çıkan gereksinimlerden kaynaklanmıştır².

Bölgesel planlama ve kalkınma tezi değişik gerçeklerle savunula gelmiştir. Bölgesel dengesizliklerin azaltılması, her türlü kaynağın, ekonomik etkinliklerin ve nüfusun bölgeler arasında uyumlu dağılımının kolaylaştırılması, bölgenin değerlendirilmesi, bölgenin düzenlenmesi, gelişmenin ülkeye yayılması, bölgesel gelişme, bölgesel ekonomilerin entegrasyonu, bölgelerde sağlıklı büyümenin teşviki, endüstrinin uygun dağılımının sağlanması³ bölgesel planlama - bölgesel kalkınma sorunsalı düzleminde ileri sürülen gerekçelerden bazılarıdır.

II. Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Yönetimi

Bölge planlaması, ekonomik, toplumsal ve fiziksel planlama çalışmaları arasında eşgüdüm sağlamaya elverişli bir planlama türüdür. Diğer taraftan bölge planlamasının, çoğu kez, ister istemez soyut olan ulusal politikalar ile somut ve gözle görülebilen yerel faaliyetler arasında zorunlu bir köprü gibi olduğu⁴ ifade edilmektedir. Bizce, bu görüş bölgesel planlamayı yalnız spesifik geri kalmış bir bölgenin kalkındırılması amacına özgü, geçici bir önlem olarak almamakta, onu bütüncül kalkınmanın vazgeçilmez bir ögesi görmektedir.

Bir bütün olarak kamusal ve toplumsal yaşamdan, bireysel yaşama kadar formal ve informal çevre bağlamında sağlanan durum ve olanaklar ancak planlı bir etkinlikle elde edilebilir. Hiç bir ekonomik planı olmayan çaba ve hamlelerin herhangi bir yararı olmayacağı, tersine bu tür çabaların zaman ve kaynak israfına neden olacağı ileri sürülebilir.⁵

² Tayfur Özsen, *Planlama Yönetimi (Türkiye'de APK Birimleri Uygulaması)*, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara 1987, s. 46.

³ İstanbul Ticaret Odası Yayını, *Gelişmiş Ülkelerin Azgelişmiş Bölgelerini Geliştirmeyi Amaçlayan Politikaların İncelenmesi ve GAP Örneği*, İstanbul, 1991.

⁴ Ruşen Keleş, *Bölge Planlaması ve Bölge Kalkınması*, Ankara 1973, s. 104.

⁵ M. Şerif Şimşek, *Yönetim ve Organizasyon*, II. Baskı, Damla Yayınevi, Konya, 1997, s.131.

Bu doğrultuda, planlamaya değer veren ve sosyo-ekonomik gelişmelerini ve kalkınmalarını planlar yardımıyla düzenleyen ve yöneten ülkeler, planlarında kalkınma hızı ve kaynaklardan yararlanmaya ilişkin ilkeleri vb. saptamakta birlikte, genelde kalkınmanın coğrafi (mekan) boyutunu gözönüne almamaktadırlar.

Oysa, ulusal kalkınma planları daha çok ekonomik, kent imar planları ise fiziksel bir nitelik taşımalarına karşın, bölge planları sosyo-ekonomik ve fiziksel özellikleri dikkate almaktadır. Bu bağlamda, total, entegre, sürdürülebilir bir kalkınma stratejisinin planlama yönetiminin bölgesel boyutunu hafife alarak ya da gözardı ederek yaratılabilmesi olası değildir.

Bölgesel dengesizlikleri gidermeyi piyasa mekanizması sürecine bırakmanın irrasyonel olduğu saptanmış bir gerçektir. Bölgelerarası dengesizlikleri azaltmak ya da tümüyle ortadan kaldırmak için, maliyeti oldukça yüksek kimi siyasaların uygulanması gerekmektedir. Kimi zaman kalkınma hızından belli ölçüde özveride bulunmak gerekebilir. Dolayısıyla, toplumsal adalet içinde hızlı kalkınmayı amaçlayan ülkelerin ekonomik mantıklılığa dayanan verimlilik ilkesiyle, toplumsal adalet amacı arasında bir denge sağlamaları gereklidir⁶.

Kalkınma sadece ekonomik göstergeler çerçevesinde tanımlanabilecek, mekanik olarak belli formülasyonlarla ulaşılabilecek bir olgu olmayıp, toplumsal, siyasal, kültürel, psikolojik dönüşüm ve gelişimleri de gerekli kılan çok boyutlu bir fenomendir. Bu bağlamda, günümüzde kalkınma ve planlama olgusu ve yönetimi sorusuna salt teknik açıdan bakan yaklaşımlar demode olmuşlardır.

Düşünürler, yönetim bilimi, ekonomi, mühendislik bilimleri, toplum bilimi, siyasal bilim, psikoloji gibi bilim dallarının dar çerçevelerini aşan kalkınma sorununa, ayrı ayrı partikular yaklaşım yerine disiplinler arası (interdisciplinary)⁷, disiplinler üstü (pandisciplinary)⁸ veya çoklu disiplinler (multi-disciplinary) diye adlandırılan daha rasyonel bir yaklaşım önermektedirler.

Ulusal ve bölgesel kalkınma konusunun bilimler arası nitelik kazanması, kalkınmaya ilişkin sorunları bu bağlamda ele alıp çözmeye çalışan

⁶ Milli Güvenlik Kurulu Gen. Sekr. Yayını, *Türkiye’de Bölge Planlamasının Evrimi*, Ankara 1993.

⁷ Saul M. Katz, *A Systems Approach to Development Administration*, Washington, DC, 1965.

⁸ Fred W. Riggs, *Frontiers of Development Administration*, Durham, 1971.

“Kalkınma Yönetimi” (Development Administration) diye anılan bir disiplini ortaya çıkarmıştır.

Katz’a göre Kalkınma Yönetimi; bir ülkedeki iktidarın kalkınmaya ulaşmak amacıyla kendisine düşen rolü icra etmek için tuttuğu yoldur. Riggs ise “kalkınma amaçlarına yönelmiş toplumsal kesimlerin program ve proje düşüncelerini uygulamak için ortaya koydukları çabaları organize etmek”⁹ biçiminde kalkınma yönetimi kavramını tanımlamıştır.

Katz’ın tanımının dar kapsamlı olduğu kanısındayız. Zira, Katz’ın sunduğu tanım bizim üzerinde vurgu yaptığımız anlamdaki “Kalkınma Yönetimi” olgusunu betimlemekten uzaktır. Ancak, Riggs’in yaklaşımı hem çok boyutluluk niteliğini haiz, hem pandisipliner hem de planlama ve kalkınma yönetiminde yadsınamaz bir gerçeklik olan katılım olgusuna önem atfetmesinden dolayı kabul edilebilir niteliktedir.

Biz bu çalışmamızda kalkınma yönetimi kavramını ve yönetim modellerini bölgesel bağlamda, daha spesifik olarak Güneydoğu Anadolu Bölgesi Projesi (GAP) yönetimi açısından ele alıp analiz edeceğiz.

III. Beş Yıllık Ulusal Kalkınma Planlarında Bölgesel Kalkınma ve Bölgesel Planlama Yaklaşımları

Türkiye’de bölge planlama çalışmaları planlı dönemden önce başlamış bulunmaktadır. Ancak 1957-60 yılları arasında yapılan bölgesel planlama çalışmaları genel itibarıyla hızlı kentleşmenin ortaya çıkardığı sorunları çözmeye yönelmiş, genellikle şehircilik uzmanları ve mühendislerce yerine getirilen fiziksel planlama niteliğinde olan etkinliklerdir¹⁰.

A. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1963-67)

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda planlamanın bölgesel boyutu bağlamında ana başlık olarak “Bölge Planlaması ve Kalkınması” kullanılmış, alt başlıklar “Ana İlkeler ve Metot”, “Bölge Politikasının Hedefleri”, “Potansiyel Gelişme Bölgeleri”, “Geri Kalmış Bölgeler” ve “Büyükşehir Bölgeleri, Metropoliten Bölge” biçiminde düzenlenmiştir. Aynı zamanda “Durum” başlığı altında merkezde ve bölgelerde yapılmış ve yapılmakta olan çalışmalar belirtilmiştir.

⁹ Riggs, op. cit., s. 73.

¹⁰ Keleş, op.cit., ss. 179-180.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı dönemi ile birlikte Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) çalışmalarına başlamıştır. Planda ana hedef olarak ülkenin bütünsel olarak kalkındırılması belirlenmiş, bölgesel planlama ve kalkınmaya ulusal plan tercihi içinde değinilmiştir. Bu plan dönemince kamu hizmetleri ve yatırımlarının dağılımında geri kalmış bölgelere öncelik verilmeye çalışmasını ve yatırımların büyüme noktalarında yoğunlaştırılmasını, bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi amacına yönelik görmek olasıdır.

Ancak, ilk planda bölgesel kalkınma kavramının yeterince açık olmaması, yatırımların yöresel boyutta uyumlaştırılmasını sağlayacak etkili yöntem ve stratejilerin saptanmaması ve etkili bir teşvik önlemleri sisteminin kurulamaması gibi nedenlerle başarılı bir uygulama gerçekleştirilememiştir¹¹.

1966 yılı uygulama programında “Bölge Kalkınması” ifadesi çıkarılarak yerine “Çevre Kalkınması” ifadesi konmuştur. Ayrıca, bölge planlamasının ve geri kalmış yörelerle ilgili çalışmaların “lüzumsuzluğuna” ilişkin kimi ifadelerle de birinci planın 1965 sonrası uygulama programlarında rastlamak mümkündür. *Plan uygulama sürecinde siyasal iktidar değişimlerine paralel olarak uygulama programlarında yapılan bu tip modifikasyonlar, plan hedef ve ilkelerinden sapmalar oluşturagelmıştır. Bu gelenek, ülkemizde etkin ve amaçlara yönelik bir planlama yönetimi anlayışının bir türlü yapıllaştırılamamasının en temel nedenini teşkil etmektedir.*

B. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1968-72)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda ana başlık olarak “Bölge Planlaması” ifadesi kullanılmış, alt başlıklar da “İlkeler”, “Durum” ve “Uygulanacak Politikalar” biçiminde düzenlenmiştir. İkinci Planın metninde “Kalkınmada Öncelikli Yöreler” ifadesi yer almamasına rağmen planın 1971 ve 1972 yılları uygulamalarında bu kavrama yer verilmiştir. Ancak, programlarda rastladığımız “Kalkınmada Öncelikli Yöreler” kavramının ikinci planın metinde yer alan “geri kalmış bölge” ve “az gelişmiş bölge” ifadelerini karşılar biçimde kullanıldığı savunulmuştur¹².

İkinci planda da, ilk plandaki politikalar hemen hemen aynı yönde detaylara inilerek belirtilmiş, büyüme merkezleri önerilmiş ve bu merkezler sosyo-ekonomik gelişmeyi bölgelere yayacak odak noktaları olarak

¹¹ İsmail Sarıca, *Kalkınmada Öncelikli Yörelerle İlgili Temel Konular*, DPT, Mayıs 1991, ss. 2-6.

¹² MGK Yayını, op.cit., s. 117.

öngörülmüştür. Bu plan döneminin son yılı olan 1972 yılı uygulama programında da, birinci planda olduğu gibi siyasal iktidar değişikliğinden kaynaklanan görüş ve felsefe ayrılığının bir yansıması olarak, “bölgesel gelişme”, “bölge planlaması” ifadeleri kullanılmamış, yerine “yurt düzeyinde dengeli gelişme”, “kalkınmada öncelikli yöreler” ifadeleri yer almıştır.

1972 yılı uygulama programına “Kalkınmada Öncelikli Yöreler” konusunun girmesiyle birlikte, DPT’de bu konuda görevlendirilen bağımsız bir daire oluşturulmuştur. Daha sonra “Kalkınmada Öncelikli Yöreler Başkanlığı” adını alacak olan bu fonksiyonel daire, ilk olarak “Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi Başkanlığı” adı ile kurulmuştur.

C. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1973-77)

İlk kez üçüncü planda (1973-77), kalkınmada öncelikli yöreler kavramı yer almış, bu bağlamda DPT bünyesinde yeni bir “Kalkınmada Öncelikli Yöreler Başkanlığı” kurulmuştur. Planda bölge planlaması veya bölgesel kalkınmaya ilişkin spesifik bir başlık oluşturulmamış olduğu gözlemlenmektedir. Konuyla en fazla ilintili sayılabilecek bölüm “Kalkınmada Öncelikli Yöreler Çalışmaları” ana başlığı altında yer verilen “Yöresel Kalkınma” ve “Geri Kalmış Yöre” bölümüdür.

Görüldüğü gibi, üçüncü planda “bölge” ifadesinde yer vermekten titizlikle kaçınılmış ve daha ılımlı kabul ettikleri ancak hiçte teknik olmayan “yöre” kavramına vurgu yapılmıştır. Plan, yöresel seviyede yapılacak değerlendirmelerin, ulusal plana girecek projelerin seçiminde destek olma niteliğini taşıyacağını, bu nedenle yöreler için kalkınma planları hazırlama eğilimlerine son verileceğini belirlemiştir. Bu yolla planın bütünlüğünün korunacağı açıkça öngörülmüştür.

Bu bağlamda, üçüncü planın, ulusal kalkınmayı daha hızlı gerçekleştirmek amacıyla, geri kalmış bölgeler sorununa öncelik vermediği de aykırı bir sav olarak ileri sürülmüştür.

D. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1979-83)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda konumuzla ilgili ana başlık “Bölgesel Gelişme Politikaları”dır. Alt başlıklar “Bölgesel Gelişme” ve “Kalkınmada Öncelikli Yöreler” biçiminde düzenlenmiştir. Bu planda üçüncü

plandan farklı olarak "Kalkınmada Öncelikli Yöre" ile birlikte "Geri Kalmış Bölge" ifadesine de yer verilmiştir.

Bu planı bölgesel planlama bağlamında önemli kılan bir diğer etken de ilk defa bu planda yer verilmiş bölgesel planlamaya ilişkin özgün, teknik kavramlardır. "Mekan Örgütlenmesi", "Mekan Bazı", "İtici Güç", "Bölgeler arası Bağların Güçlenmesi", "Özendirme Önlemleri" bu kavramlardan dikkati çeken kimileridir. Bu planda "Geri Kalmış Bölge" ifadesi bağlamında doğu ve güneydoğu Anadolu bölgeleri açıkça ifade edilmiştir.

Dördüncü plan, bölgesel planlama ve kalkınma olgusuna özel önem vermiş, iktisadi gelişmeyi temin için, planlama kararlarına mekan boyutunun sokulmasını, işbölümünün sağlanmasını, hizmetlerin, sanayinin ve alt yapının ülke düzeyinde dağılmasında denge sağlanmasını, özendirme önlemlerinin, yerel kaynakların bölgelerin kalkındırılmasında değerlendirilmesini önermiştir.

Plan, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde hayvancılığın itici gücünden faydalanılmasını öngörmüş, bu yörelere yöresel nitelikli toplam yatırımlardan düşecek payın, ülke ortalamasından %10 kadar yüksek tutulmasını öngörmüştür. Ancak, plan uygulamalarının değerlendirildiği DPT yayını "Bölgesel Gelişme Sektör Raporu"na göre, toplam yatırımlar doğrultusunda, az gelişmiş yörelere ağırlık verildiğini gösterir bir veri bulunmamaktadır.

Ayrıca, planın son uygulama yılı olan 1983'de siyasal iktidarın değişmesi sonucunda, beşinci plan döneminde de uygulanmak üzere 1983 ve 1984 yıllarında Kalkınmada Öncelikli Yörelere'in geliştirilmesi amacıyla özendirici kimi düzenlemeler yapılmıştır. Bunlardan kimileri aşağıdaki gibidir,

- Kalkınmada öncelikli yörelerde yapılacak yatırımlar ve konut inşaatlarıyla ilgili her türlü vergi, resim, harç istisna ve muafiyetleri,
- Çalışanların vergilerinde özel indirim tutarlarının yükseltilmesi,
- Gelir ve Kurumlar Vergileri yasalarındaki vergi indirimi oranlarının bu yöreler için yükseltilmesi,
- Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkındaki Kanun gereği Kamu Ortaklığı Fonu'ndaki paranın en az onda birinin bu bölgelerde istihdam artırıcı yatırımlara ve bunların işletme finansmanlarına kullanılması.

E. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1985-89)

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bölgesel planlamaya ilişkin iki ana başlıktan söz edebiliriz. Birinci ana başlık "Bölge Planlaması", alt başlığı "İlke ve Politikalar" iken, ikinci ana başlık için "Kalkınmada Öncelikli Yörelere" ifadesi kullanılmıştır. "Fonksiyoner Bölge", "Bölge Planları", "Az Gelişmiş Bölge", "Bölge Gelişme Şeması", "Gelişmekte Olan Bölge", "Metropoliten Merkez", "Alt Bölge Merkezi", gibi deyimler ilk defa beşinci planda yer almıştır. Dikkati çeken diğer bir nokta, birinci planda işaret ettiğimiz "Metropoliten Bölge" ifadesi yerine, beşinci planda "Metropoliten merkez" ifadesi kullanılmıştır.

Beşinci planda bölge planları yapılması açıkça belirtilmiştir. Bölge planları yapmanın amacı ise; iktisadi açıdan gelişmekte olan bölgelerle, belirli sektörler açısından potansiyel gösteren bölgelerde, gelişmenin hızlandırılması, bu suretle kaynakların etkili kullanımının temin edilmesi olarak belirtilmiştir.

Plan bölgelerinin belirlenmesinde, yerleşme birimlerinin karşılıklı mal, hizmet, insan ve haber akımları temel alınarak "İşlevsel Bölgeler" (Functional Region) teşkil edilmiştir. Bu bağlamda, DPT'ca 16 bölge saptanmış ve planlama çalışmalarında bunlara uyulması prensibi getirilmiştir. Bu bölgeler ve bölge özekleri şu biçimde saptanmıştır;

- İstanbul : İstanbul, Bolu, Çanakkale, Edirne, Kırklareli, Kocaeli, Sakarya, Tekirdağ, Zonguldak, Kastamonu.
- Bursa : Bursa.
- Eskişehir : Eskişehir, Bilecik, Kütahya.
- İzmir : İzmir, Afyon, Antalya, Aydın, Burdur, Denizli, Isparta, Manisa, Muğla, Uşak, Balıkesir.
- Ankara : Ankara, Çankırı, Çorum, Kırklareli, Kırşehir.
- Konya : Konya, Aksaray, Karaman, Niğde
- Adana : Adana, Hatay, İçel.
- Samsun : Samsun, Amasya, Giresun, Ordu, Sinop, Tokat.
- Kayseri : Kayseri, Nevşehir, Yozgat.
- Sivas : Sivas.
- Malatya : Malatya.
- Gaziantep : Gaziantep, Adıyaman, Şanlıurfa, Kahramanmaraş.

- Trabzon : Trabzon, Artvin, Gümüşhane, Bayburt.
- Erzurum : Erzurum, Erzincan, Ağrı, Kars, Muş.
- Elazığ : Elazığ, Bingöl, Tunceli.
- Diyarbakır : Diyarbakır, Batman, Bitlis, Hakkari, Mardin, Siirt, Şırnak, Van.

Kalkınmada Öncelikli Yörelere'de yatırımların teşviki bu planda da öngörülmüştür. Planın "Kalkınmada Öncelikli Yörelere" bölümünde, bölgelerarası gelişmişlik düzeyinin, doğu ve güneydoğu anadolu bölgeleri başta olmak üzere zaman içinde azaltılarak giderilmesi temel hedef olarak belirlenmiş; bu bölgelerde planlanacak olan sanayilerin, kaynakları harekete geçirecek ve bölgesel gelişmede itici güç olabilecek sektörlerde geliştirilmesi öngörülmüştür. Ayrıca, bu bölgelerde büyük ölçekli yatırımlarla birlikte, küçük ölçekli ve emek yoğun sanayi projelerinin desteklenmesi gereği belirtilmiştir.

Beşinci plan süresinde dikkati çeken diğer bir gelişme de, 1985 yılında yürürlüğe giren İmar Kanunu ile bölge planlamasının hukuksal anlamda mekan planlaması içinde yerini almasıdır. Bölge planları yapma veya yaptırma görevi bu kanunla Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'na verilmiştir.

1985 yılında başlatılan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) master plan çalışması¹³, bu plan dönemi içinde 1989 yılında tamamlanma aşamasına gelmiştir. İleriki bölümlerde yapısal (structural) ve işlevsel (functional) açıdan irdeleneceğimiz GAP ve yönetimi, bu bölgenin çok boyutlu olarak planlanmasına ve bölge gizilgücünün (potential) toplumsal, ekonomik ve kültürel kalkınmayı hedefleyen biçimde değerlendirilmesi açısından büyük önemi haizdir.

F. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı Dönemi (1990-94)

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bölüm başlığı "Bölgesel ve Yöresel Gelişme" olarak belirtildikten sonra, ana başlıklar "Bölgesel Gelişme" ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere" olarak düzenlenmiştir. "Metropol Altı Şehir", "Orta Büyüklükte Merkez", "Bölgesel Kalkınma Politikaları", "Cazibe Merkezi", "Fiziksel Altyapı" ve "Yöresel Gelişme" gibi ifadeler ilk defa bu planda yer almıştır.

¹³ T.C. Başbakanlık, DPT, GAP Master Plan Çalışması, 2. Baskı, Ankara, 1990.

Başta Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri olmak üzere, bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının zamanla azaltılması bu planın ana hedefleri arasındadır. Altıncı kalkınma planı, kamusal kaynakların dağıtılmasında, bölgelerin gelişme potansiyelleri de dikkate alınarak, kalkınmada öncelikli yöreler lehine uygulamalar yapılmasını da öngörmektedir. Planda bölgesel gelişme ile ilgili ilke ve siyasalardan bazıları şöyledir;

- Kalkınmanın bölgeler arasında dengeli olması, bölgesel gelişme çalışmalarının gönenci yaygınlaştırıcı ve artırıcı yönde ele alınması temel ilkesi çerçevesinde,
- Bölge gelişme şemalarında ve bölgesel gelişme çalışmaları çerçevesinde alınan kararların uygulamaya aktarılabilmesi için gereken ekonomik, sosyal, idari, hukuki ve mali önlemler ile mekanizmalar birbirleriyle ilişkili biçimde belirlenecek ve gerçekleştirilecek,
- Bölgesel gelişme çalışmalarına temel oluşturmak üzere gerekli bilgiler, uluslararası standartlara uygun biçimde toplanarak bir envanter oluşturulacak; gerekli yapı ve potansiyel araştırmaları sürdürülecek, bu çerçevede özendirme sistemi geliştirilecek,
- Bölgeler; yerleşim birimlerinin etki alanları, karşılıklı mal, hizmet, nüfus, haber akımları ve coğrafi konumları dikkate alınarak belirlenecek, böylece bölge tanımları geliştirilecek bölgesel gelişme çalışmaları yürütülecek,
- Bölgesel kalkınma politikalarının saptanması ve uygulaması sırasında Avrupa Topluluğu (AT) bölgesel politikalarında gözetilen amaçlar ve uygulamalar dikkate alınacaktır.

G. Beş Yıllık Kalkınma Planlarının Karşılaştırılması

Ülkemizde planlı kalkınma dönemi 1960 yılında başlamıştır. Planlı dönemde kalkınmada öncelikli ve geri kalmış yörelerin geliştirilmesi amacıyla uygulanan siyasaaların başlıca araçları üç grup altında toplanabilir. En önemlisi, devletin doğrudan doğruya yatırım etkinlikleri ile, mali kaynakların gelişmiş yörelerden az gelişmiş yörelere aktarılmasını gerçekleştirmektir. İkincisi, özel sektör yatırımlarının kalkınma planlarında belirlenen önceliklere uygun sektörlerle ve bölgelere yöneltilmesi ve desteklenmesi amacıyla uygulanan özendirme önlemleridir. Üçüncü araç ise, her yıl genel bütçeden az gelişmiş

yörelerdeki harcamalar için ayrılan ödeneklerin yanısıra bütçe dışından oluşturulan fonlardan aynı amaçla yapılan kaynak aktarmalarıdır¹⁴.

İlk kalkınma planının yürürlüğe konulduğu 1963 yılından itibaren uygulamaya konulan altı adet beş yıllık kalkınma planında her şeyden önce ülkemizde kimi bölgelerin diğerlerine göre geri kalmış olduğu gerçeği kabul edilmiş ve geri kalmış bu bölgeler için “Bölgesel Kalkınma” ana düşüncesi benimsenmiştir.

Planlar, konuya ilişkin değişik içerik ve boyutlarda ilke, siyasa ve uygulama esasları belirlemişler, ancak değişen siyasal otoritelerin felsefeleri planlardaki “Bölgesel Kalkınma” ve “Bölgesel Planlama” yaklaşımlarını etkilemişlerdir. Kimi zaman, planlarda bölgesel kalkınma lehine öngörülen temel ilke ve siyasalar, uygulama programları hazırlama sürecinde karşılaşılan hükümet değişiklikleri sonunda yön değiştirmişlerdir.

Özet olarak, ilk üç plan dönemi, çok doğaldır ki, bölgesel planlamanın değil, Türkiye’de planlama anlayışının yerleştiği ve yapılaşırıldığı yıllardır. Ancak, ilk üç kalkınma planı, ulusal planın bir ögesi olarak gördüğü “bölgesel kalkınma” olgusunu hep gündemde tutmuştur.

Özşen, birinci plana, bu bağlamda, ilk beş plan arasında, bölgesel planlama konusuna en çok önem vermesi açısından özel bir konum vermiştir¹⁵. Son beş yıllık üç plan döneminde ise bölgesel kalkınma” için “bölgesel planlama”nın kaçınılmaz olduğu görülmüştür. Altıncı kalkınma planında alt bölge planlamasının dahi yapılması ilke ve siyasa olarak kabul edilmiştir¹⁶. Ancak, geçen on beş içinde, somut hiçbir bölgesel kalkınma planı yapılmamış ve uygulamaya konulmamıştır.

IV. Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Yönetimi “Strüktürel ve Fonksiyonel Bir Bakış”

Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı 27/9/1989 tarih ve 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur¹⁷.

¹⁴ Meral Tecer, “Kalkınmada Öncelikli Yörelerde Sanayileşme ve İşletmecilik”, AİD, c. 24, sa: 4, Aralık 1991, s. 59.

¹⁵ Özşen, op. cit., s. 48.

¹⁶ MGK Yayını, op. cit., s. 134.

¹⁷ RG, 6.11.1989. Sayı 20334.

Teşkilat ülkemizde kurulan ilk bölgesel kalkınma idaresidir¹⁸. Kararname 15 maddeden oluşan kısa bir düzenlemedir.

Kararname, “Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli tedbirleri almak veya aldirmek, kurum ve kuruluşlar arasındaki eşgüdümü sağlamak amacıyla” Güneydoğu Anadolu Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı oluşturmuştur.

Görüldüğü gibi kararname, GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı’nın işlevlerinin yöneldiği alan olarak Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamına giren yöreleri belirleyerek kurulan yönetimin “bölgeselliğini” vurgulamıştır. Diğer taraftan, kararname, anılan proje yönetimine çok değişik alanlarda geniş kapsamlı kamusal hizmetler yüklemiştir.

Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nin kalkınması ile ilgili bütün çalışma ve faaliyetlerin tüm sosyal ve ekonomik sektörleri içine alacak bir “geniş kapsamlı bölgesel planlama yaklaşımı” içinde kalkınmanın amaç, hedef ve stratejileri ile uyumlu bir şekilde planlanması ve yürütülmesi GAP İdaresi’nin asli görevidir¹⁹.

388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 1. maddesinde, GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı’nın Başbakanlığa bağlı tüzel kişiliği haiz bir kurum olduğu belirtilmektedir. Teşkilat Güneydoğu Anadolu Projesi Yüksek Kurulu (Yüksek Kurul) ile Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı (GAP İdaresi)’nden oluşmaktadır. (md.3 / fk.1) Yüksek Kurul “Başbakan veya görevlendireceği bir Devlet Bakanının başkanlığında, Güneydoğu Anadolu Projesi ile görevli Devlet Bakanı, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)’nin bağlı olduğu Devlet Bakanı ve Bayındırlık ve İskan Bakanı’ndan oluşur. (md.4 / fk.1)

Yüksek Kurul’un görevi, GAP İdaresi tarafından hazırlanacak her türlü plan, proje ve programları inceleyerek karara bağlamaktır (md.4 / fk.3). Yüksek Kurulun çalışma yöntem ve esaslarını gösterecek yönetmenlik Başbakan’ın onayı ile yürürlüğe girecektir. Öte yandan, GAP İdaresi Başkanı ve İki Başkan Yardımcısı, Başbakan tarafından atanır. (md.5 / fk.2) Örgüt bir başkan, iki başkan yardımcısı ve yeteri kadar personelden oluşur.

¹⁸ Cüneyt Ozansoy, “Türkiye İdare Sistemine Bir Parantez: GAP Olgusu”, **Günışığı’da Yönetim**, İstanbul, 1996, s. 215.

¹⁹ GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, “Güneydoğu Anadolu Projesi ve Bölgesel Kalkınma” **GAP Dergisi**, Hasat Özel Sayısı, Ankara, 1995, s. 8.

Gerçekte, Başkanlığın idaresinde çalışan değişik alanlarda uzmanları kapsayan bir uzmanlar grubu (experts group) oluşturulduğu gözlemlenmektedir. GAP İdaresinin bu merkez örgütünün yanısıra bir de taşra örgütlenmesi söz konusudur.

Taşra örgütü ve yapılanması, Şanlıurfa'da oluşturulmuş bir bölge müdürlüğü ile bu müdürlüğe bağlı olarak çalışan bir uzmanlar grubunu kapsamaktadır. GAP İdaresi Başkanlığı'nın tüm giderleri, Kamu Ortaklığı Fonu ile Toplu Konut Fonu'ndan karşılanır ve bu fonlardan GAP İdaresi'ne ayrılacak ödenek Bakanlar Kurulu tarafından saptanır. (md.9/fk.1)

Bu yapılanma içinde, iki organlı GAP yönetim örgütünün temel işlevleri gözden geçirilince örgütün yapısal durumu ve Türk yönetim sistemi içindeki yeri daha kolay irdelenebilecektir. Bu ana işlevler;

- GAP Bölgesi için gerekli araştırma ve uygulama projelerini gerçekleştirmek,
- Bölge içindeki etkinlikleri yönlendirmek,
- Yatırım çalışmalarının eşgüdümünü sağlamak,
- Bölgede sektörler arasında bütünlüğü sağlamak üzere bölge planlamasını gerçekleştirmek,
- Bölgede kaynakların kullanılması, dış ekonomik ilişkiler finansman dengesi, krediler, bankalar, fiyatlar ve sermaye piyasası konularında gerekli çalışmaları yapmak,
- Nazım ve uygulama imar planları ile revizyonlarının tamamını veya bir kısmını plan değişikliği dahil ada ve parsel bazına kadar yapmak veya yaptırmak,
- Yol, su, elektrik, kanalizasyon ile konut, sanayi ve ulaştırma hizmetlerini yürütmek,
- Kamu kurum ve kuruluşlarına ait her türlü bina ve tesislerin yapılmasında eşgüdümü sağlamak,
- Bölgede tarımsal ve diğer eğitim hizmetleri sağlayacak eğitim kurumlarının açılmasını, Milli Eğitim Bakanlığı ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile koordineli olarak, sağlamak.
- Başbakanlıkça bu konuda verilecek diğer görevleri yapmaktır²⁰.

²⁰ RG, op. cit., s. 9.

Bu nitelikte bir işlevsel yoğunluk, entegre etkinlikler ve güçlü bir örgütlenmeyi kaçınılmaz kılmasına karşın, etkinliklerin yönlendirilmesi, eşgüdüm ve bölge planlaması görevlerinden sorumlu olan GAP yönetimi, “merkezi yönetim içinde siyasal bir organın güdümündeki bürokratik bir yapı”²¹ görünümündedir.

V. Kurumsal Yaklaşımlar **Bölgesel Kalkınma Ajansları ve GAP Yönetimi**

Ulusal plan tüm ülkeyi kapsarken, bölgesel plan belli bir bölge ile sınırlıdır. Ayrıca, ulusal plan dar anlamda iktisadi gelişmeyi hedeflerken, bölgesel plan iktisadi refahın yaygınlaşmasını ve sosyo-ekonomik kalkınmayı amaçlar. Bu bağlamda, bölgesel kalkınma olgusu ve bölgesel kalkınma örgütlenme modelleri gündeme gelmektedir.

Bölgesel kalkınma, bölge potansiyelini oluşturan insan gücü, doğal kaynak ve sermaye olanaklarının gelişme yönünde harekete geçirilmesi ve sektörler ve sosyo-kültürel hizmetler arasında optimal bir dengenin kurulmasıdır²². Bölgesel kalkınma gibi, bölgesel kalkınmaya ilişkin organizasyon modelleri de bir ülkenin bölgesel gelişmişlik düzeyine, kalkınma modeline, planlama yaklaşımına, bölgesel kalkınmaya tanıdığı öneme, bölgeler arası farklılıklara göre değişmektedir²³.

Kanaatimizce, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerde uygulanmış veya uygulanmakta olan bölgesel kalkınma organizasyonlarını tek tek irdelemek yerine, bunları genel bir sınıflandırma içinde ele almak daha aydınlatıcı olacaktır. Bölgesel kalkınma yönetimleri genel olarak;

- Devletin merkez ve bölge kuruluşları eliyle,
- Yönetmelik ve mali açıdan özerk bir kamu kuruluşu eliyle,
- Yerel yönetim ya da yerel kuruluş birlikleri eliyle,
- Genel - yerel kamu kurum ve kuruluşlarıyla özel kesimin oluşturduğu yarı kamusal ya da karma şirketler eliyle,

²¹ Muzaffer Sencer, “GAP Bölgesinde Toplumsal Değişime Eğilimleri Araştırması”, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Yayını, Ankara 1993.

²² N. Sönmez, A. Balaban, M.M. Karadeniz, **Güneydoğu Anadolu Projesi ve Entegre Bölge Kalkınması Yaklaşımı**, TÜBİTAK, Ankara, Haziran, 1985.

²³ Walter Isard, “Regional Science, The Concept of Region and Regional Structure”, **Regional Science Association**, Vol. II, 1956.

- Özel şirketler eliyle,²⁴ yürütülmektedir.

İlk model, bölgesel kalkınma girişimlerinin hazırlanması ve yürütülmesinin devletin merkezi ya da bölgesel örgütleri tarafından gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Bu model özellikle toplumcu (collectivist) sistemlerde uygulanmakla birlikte, karma ya da kapitalist sistemlerde de izlenmiştir. 388 sayılı KHK ile hukukumuzda giren ve 1989 ile 2004 yılları arasında yürürlükte olacağı öngörülen GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı bizzat bu ilk model içinde mülahaza edilmelidir.

İkinci model, bölgesel kalkınma etkinliklerinin bağımsız olarak yönetilen ve finanse edilen, ancak özel bir hükümet ya da parlamento kararıyla oluşturulacak hükümet eliyle denetlenen bir devlet kuruluşu ya da organına bırakılmasıdır. Bu uygulamaya yaygın olarak verilen örnek ABD Tennessee Vadisi Otoritesi (Tennessee Valley Authority)'dir.

Yönetimsel ve mali yönden özerk bir statüde olan Tennessee Valley Authority (TVA), yapısı itibariyle kamusal güç kullanmanın ayrıcalıklarını taşıdığı gibi, bir özel şirketin hareket serbestisi ve esnekliği ile de donatılmıştır. Öte yandan organizasyon, katı merkezîyetçilikten uzak, yerel birlikler ve halkın katılımına açık bir örgütlenme ve işleve sahiptir²⁵.

Üçüncü model uyarınca bölgesel kalkınmanın örgütlenmesi yerel yönetimler ya da bireylerden oluşan yerel nitelikli yetkili organlar eksenine dayanır. Fransa ve İtalya bölgesel kalkınma örgütleri bu model içinde düşünülebilir.

Fransa'da bölgesel kalkınmanın ön koşulu olarak bölge halkının kalkınma süreçlerine etkin katılımı görülmüştür. Bölgesel kalkınma etkinliklerinin yürütülmesi ile ilgili olarak, halk katılımı (public participation) esas alınmış ve ayrıca devlet ve yerel yönetim kuruluşlarıyla koordineli biçimde çalışabilecek karma şirketler kurulmuştur.

Bu modele bir diğer örnek, İtalya'da güney ile kuzey arasında güney aleyhine olan dengesizliği azaltmak için 1950'lerin başında faaliyete geçen "Cassa per il Mezzogiorno"dur. Bu proje de merkezi idarenin görece bağımsız yapısıyla "kendine sağlanan kaynakların önemli bir kesimini bölgenin (güney) altyapısının geliştirilmesi için harcamıştır.²⁶

²⁴ Sencer, op.cit., s. 49.

²⁵ Tacettin Karaer, M. Kemal Öktem, "Güneydoğu Anadolu Projesi'nin Yönetimsel Boyutu Üzerine", AİD, C. 21, sayı 2, Haziran 1988, Ankara, 1988, s. 58.

²⁶ Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, İkinci Basım, Ankara, 1993, s. 243-244.

Dördüncü model, merkezi yönetim ve yerel yönetim temsilcileriyle, ticaret, sanayi, tarım odaları gibi yarı kamusal ve olası ise özel kuruluşları bölgesel kalkınma amacı çerçevesinde bir araya getirmeyi içermektedir. Bu yarı kamusal şirket sistemi özellikle Fransa'da uygulama alanı bulmuştur.

Bunlardan bazıları çok etkin çalışmış ve başarılı sonuçlar elde etmişlerdir: Compagnie d'Amenagement de la Region du Bas-Rhone et du Languedoc (sulama, açık hava kanalları, baraj, çok amaçlı soğutma deposu, tarım ve gıda fabrikaları), Societe de mise en Vluer de la corse (Korsika adasının tarımsal ve turizm sanayine açılmasını sağlama), Compagnie des Coteaux de Gascogne (Neste kalanının su yollarını tamamlama).²⁷

Son modele göre, devlet ya da diğer kamu otoriteleri tarafından ayrıcalık tanınmış bir özel şirket tarafından bölgesel kalkınma girişiminin yönetilmesi gerekmektedir. Tanınan yetki, şirketin yönetime karşı olan sorumluluklarını ve yönetimin ise karışma koşullarını içermektedir. Bu modelin izlendiği durumların çoğunda, ayrıcalık süresinin sonunda gerçekleştirilen işlerin mülkiyetinin devlete geçmesi söz konusudur.²⁸

Küçük çaplı kimi kamu hizmetlerinin gördürülmesinde kullanılacak bu yöntemin, sosyo-ekonomik ve kültürel kalkınmayı bölge çapında gerçekleştirme ve bölgenin ülkenin gelişmiş diğer bölgeleri ile bütünleşmesini (integration) sağlama amacı bağlamında başarılı sonuçlar vermesinin olası olmadığı kamsındayız.

VI. Gap Yönetimi ve Reorganizasyon Tartışması

GAP Yönetimi, gerek 388 sayılı KHK ile oluşturulan projenin başındaki teşkilat (GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı), gerek gösterdiği yapılanma ve model ile bir "bölgesel kalkınma ajansı"²⁹ sayılamaz.

TODAIÉ tarafından 1991 yılında gerçekleştirilen KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması) Projesi'nde GAP Yönetimi için ikili bir bürokratik örgütlenme önerilir; "... Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı'nın kuruluş ve işleyiş yapısı dikkate alınarak, bu başkanlığın kaldırılması yoluna gidilmeli; bunun yerine başta su ve enerji kaynaklarının yönetimi olmak üzere, ilgili proje kapsamındaki yörenin ekonomik

²⁷ Türkiye Ticaret, Sanayi, Deniz Ticaret Odaları ve Ticaret Borsaları Birliği, **Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve Bölgesel Gelişme İçin Bir Model**, Ankara, 1989, s. 55.

²⁸ Sencer, op. cit., s. 50.

²⁹ Karaer., Öktem, op. cit., s. 45.

kalkınmasında etkili olacak işletmeci bir kuruluş olarak Güneydoğu Anadolu Ekonomik Kalkınma Kurumu kurulmalıdır. Bu çerçevede GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı'nın şu anda sürdürmekte olduğu eşgüdümüne yönelik görevler ise DPT tarafından gerçekleştirilmelidir..."

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı yönetim sisteminin etkin olmadığı açıktır. Ancak, reorganizasyon tartışmalarında ileri sürülecek çözüm önerileri, yeni sorunlar oluşturucu değil, aksaklıkları giderici nitelikte olmalıdır. KAYA 91'de önerilen örgütlenme modeline katılmamız imkansızdır. Model, kurduğu yeni kalkınma otoritesini bir "ekonomik kalkınma kurumu" olarak tanımlamaktadır.

Oysa, biz tartışmamızın başlangıcından itibaren, bölgesel kalkınmanın salt bir ekonomik kalkınma olarak algılanmaması gerektiğini, olgunun toplumsal, ekonomik, kültürel, psikolojik ve hatta siyasal gelişim ve dönüşümleri de içermek zorunda olduğunu vurguluyoruz. Diğer yandan, KAYA 91 kalkınma kurumunun işletmeci bir kuruluş olmasını salık vermektedir. Kalkınma bir toplum mühendisliği etkinliğidir, salt endüstri veya işletme mühendisliği mantalitesi ile özü toplumsal olan çaba ve faaliyetlere etkinlik kazandırmanın güç olduğu kanısındayız.

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı yönetim sistemi, yöre halkının plan yapma ve uygulama süreçlerine dolaysız ve dolaylı her türlü katılımına kapalı bir modeldir. Oysa ABD'nin TVA modelinde bölgesel kalkınma sürecinde yöre halkının çok değerli katkıları sağlanmıştır. TVA programı, ABD Başkanı tarafından atanan personel ile bölgeden seçilen kişilerin oluşturduğu bir kurulca (council) yürütülmüştür.

GAP Yönetimi şu anda ki yapısıyla projemin yürütülmesi için gerekli finansmana (mali kaynaklara) egemen değildir. Önce de belirtildiği gibi 388 sayılı KHK uyarınca "GAP İdaresi Başkanlığı'nın her türlü giderleri, Kamu Ortaklığı Fonu ile Toplu Konut Fonu'ndan karşılanır. Bu fonlardan GAP İdaresine ayrılacak ödenek Bakanlar Kurulu tarafından tesbit edilir" (md. 9/fk.1).

İşlevleri ve üzerine yüklenen kamusal hizmetler çok geniş olan GAP Yönetiminin mali kaynaklarının sınırının belirlenmesi bu denli siyasal inisiyatifte bırakılmamalıdır. İlgili bölgemiz diğer bölgelerimize kıyasla belirgin bir biçimde geri bir düzeydedir. Ülkemizde, ekonomik, toplumsal ve siyasal istikrar (economic, social, and political stability) sağlanmak isteniyorsa, bu açık gelişmişlik farklarının hızla ve etkinlikle giderilmesi ve entegrasyonun sağlanması gerekmektedir. *Bu da ancak, yönetsel ve mali yönden özerk, halk*

katılımını içeren bir bölgesel kalkınma kurumunun oluşturulması ile gerçekleştirilebilir.

388 sayılı KHK'nin 2. maddesinin (f) bendi ile GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı'na; "Nazım ve uygulama imar planları ile revizyonlarının tamamını veya bir kısmını plan değişikliği dahil ada ve parsel bazına kadar yapmak veya yaptırmak", ve aynı maddenin (g) bendi ile de, "Yol, su, elektrik, kanalizasyon ile konut, sanayi ve ulaştırma hizmetlerini yürütmek", görev olarak verilmiştir.

Ayrıca 3. maddenin 3. fıkrası ile "GAP İdaresinin görev alanına giren konularda 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile diğer kanunların ilgili idarelere verdikleri imar ve alt yapıya ilişkin hak ve yetkiler bu idareye devredilmiş sayılacağı" belirtilmiştir.

Bölgesel kalkınmayı sağlayacak kurumun işleyişine yöre halkının katılımını öngörmek bir tarafa, yerel nitelikli ve yerel yönetimlere yasa ile verilen görevler bile oluşturulan merkezi nitelikli bürokratik örgüte devredilmiştir. Yalnız yerel yönetimlerin görevleri değil, imar kanunu ile ilgili olarak merkezin taşra örgütünün yetkileri de elinden alınmıştır.

Bu bağlamda, GAP yönetim sisteminin gün yüzüne çıkaracağı sorun, bölgenin içsel süreçleri ile buna karşılık örgütlenmiş bulunan kamu fonksiyonlarının çokluğu ve bu çokluğa dayanan eşgüdümün yalnızca dışsal süreçlere (resmi karar organları) yapılmasından doğacak güçlüklerdir.

Proje yönetiminin, devletin resmi organlarınca yani bürokrasi tarafından yürütülmesindeki ısrar, devletin sivil organlarınca yani halkın gönüllü ve demokratik katkılarıyla birlikte yürütülmesindeki avantajları gündeme getirmeyeceği gibi sivil organların yönetimde deneyim kazanmaları önlenecektir.³⁰

GAP bölgesindeki ticari, tarımsal ve endüstriyel yaşamın dinamikleri olan ticaret odaları, ziraat odaları, sanayi odaları, sendikaları ve kooperatif birlikleri halkın bölgesel kalkınma sürecine etkin katılımını sağlayıcı örgütlü gönüllü oluşumlar olarak öngörülmelidir.

Anayasa Mahkemesi GAP ile ilgili kararında³¹ GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı'nı "merkezi idare birimi" olarak nitelilemektedir. Öte yandan, Özay "GAP İdaresi merkezden yönetim birimi olmaktan çok, ayrı tüzel kişiliği

³⁰ Rifat Dağ, Atilla Göktürk, **GAP Yeniden Yapılanmalıdır**, DTSO Yayını, Ankara 1993.

³¹ E. 1900/1, K.1990/21 AYMK, RG 16.7.1991, sayı 20931.

nedeniyle bir “kamu kurumu”dur. Başbakanlığa bağlılığını da, idari vesayet ilişkisi çerçevesinde ele almak gerekir”³² demektedir.

GAP Kalkınma İdaresi Teşkilatı, Ozansoy’a göre bir “taşeron kamu kurumu”³³dur. Ozansoy, “kamu kurumu” kavramı ile “yönetimsel ve mali özerklik” olgusu arasında paralellik kurmakta ve GAP yönetiminde bu nitelikte bir özerkliğin varlığından söz edilemeyeceği için “kamu kurumu” kavramına çekince koymaktadır. Oysa Duran “her kamu kurumunun, doğrudan doğruya ya dolaylı şekilde bir kamu idaresiyle ilişkili” olduğunu ifade etmektedir.

Hukuksal niteliği olmayan “taşeron kamu kurumu” ifadesini kabul etmek gereksizdir. Öte yandan, GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı salt bir merkezi idare birimi de sayılamaz. GAP İdaresi bir kamu kurumudur, ancak bu hukuksal konumunu yönetsel etkinliğe dönüştürebilmesi için mali kaynaklarının kapsamı yasa da belirtilmeli, kapsamın belirlenmesi siyasal inisiyatiflere bırakılmamalı ve kaynakların kullanımında idareye tam yetki verilmelidir.

VII. Sonuç

Planlama Yönetimi’nin bölgesel bir boyutunun varlığı ve önemliliği tartışma götürmez bir gerçektir. Bu boyutu oluşturan Bölgesel Planlama’nın temel amacı ekonomik ve geniş anlamda toplumsal sorunlara çözüm getirecek olan Bölgesel Kalkınma’yı gerçekleştirmektedir. Bu boyutun savsaklanması bütünsel (total), entegre ve sürdürülebilir bir kalkınmayı sağlama bağlamında sakıncalar doğurabilir.

Ulusal kalkınma planlarında bölgesel kalkınma ve planlama olgularına değinilmiştir. İlk üç ulusal kalkınma planı dönemi, ülkemizde bölgesel planlamadan çok, genel anlamda planlama anlayışının yerleştiği ve özümsemiği yıllardır. Son üç ulusal kalkınma planı, özellikle altıncı plan, formüle edildiğinde bu planların bölgesel kalkınma için bölgesel planlamayı olmazsa olmaz (sine qua non) bir koşul olarak ileri sürdükleri savunabilir. Ancak, ülkemizde uygulamada hiç bir bölgesel kalkınma planının yapılmadığı görülmüştür.

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı ülkemizde kurulan ilk bölgesel kalkınma idaresidir. GAP Yönetimi’nin şu anda ki örgütlenmesi ile merkezi

³² İlhan ÖZAY, *Günışığında Yönetim*, İstanbul, 1992, s. 101-102.

³³ Ozansoy, op.cit., s. 218.

yönetim içinde, siyasal bir organın güdümünde bürokratik bir yapı oluşturduğu dile getirilmektedir.

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı, bu yapı ve örgütlenme modeli ile klasik anlamda bir “bölgesel kalkınma ajansı” sayılamaz. GAP yönetim sistemi, bölge halkının plan yapma ve uygulama süreçlerine dolaylı ve dolaysız her türlü katılım ve desteğine kapalı bir modeldir. Diğer yandan, GAP Yönetimi projenin yürütülebilmesi için gerekli olan mali (financial) kaynaklara da egemen değildir.

GAP Yönetimi, yönetsel ve mali yönden özerk, bölge halkının ve bölgede bulunan örgütlü gönüllü kuruluşların katılımı ve geri besleme (feedback) sine açık bir bölgesel kalkınma kurumu biçimine dönüştürülerek yeniden yapılandırılmalıdır.

Summary: Regional problems are the most crucial disputes of Turkish political agenda. In this respect, the fundamental goal of regional planning is to enable regional development providing radical of effective solutions for these critical issues. In essence, regional planning is the type of planning that coordinates economics, social, and physical planning activities. Furthermore, it can be argued that regional planning is a bridge between abstract national policies and concrete local implementations. The South East Region is generally evaluated as less developed in comparison with the other regions of Turkey. As far as we are concerned, the specified problems of South East Region cannot be solved simply in the process of free market mechanism. In other words, some positive government intervention is needed to empower current endeavours for the specific purpose of regional development. In actuality, there has been established a bureaucratic administration body for the management of South East Anatolia Project. However, a reorganization and a restructuring for this administration, which has a sui generis nature, is inevitable. This paper, basically, discusses the phenomenon of national, regional development that became an interdisciplinary field, and the need for reorganization of GAP (South East Anatolia Project) Administration in the form of a contemporary regional development agency.

Kaynaklar

- Ackoff, Russell L. **Operations Research and Developing Countries**, UN (Birleşmiş Milletler) Yayını, New York, 1970.
- Açma, Bülent (haz). **Gelişmiş Ülkelerin Azgelişmiş Bölgelerini Geliştirmeyi Amaçlayan Politikaların İncelenmesi ve GAP Örneği**, İTO Yayını, İstanbul, 1991.
- Aytur, Memduh. **Kalkınma Kavramı**. DPT Yayını, Ankara, 1971.

- Bartol, Kathryn M., Martin, David C. **Management**, McGraw Hill Inc., USA, 1991.
- Carney, John., Hudson, Ray., Lewis, Jim (ed.). **Regions in Crisis**, Croom Helm Ltd, London, 1980.
- Dağ, Rıfat., Göktürk, Atilla. **GAP Yeniden Yapılanmalıdır**, Gen Ltd, Ankara, 1993.
- DPT. **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1963-1967), Ankara.
- DPT. **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1968-1972), Ankara.
- DPT. **Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1973-1977), Ankara.
- DPT. **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1979-1983), Ankara.
- DPT. **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1985-1989), Ankara.
- DPT. **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı** (1990-1994), Ankara.
- DPT. **GAP Master Planı Çalışması (Master Plan Nihai Raporu)**, 4. Cilt. Ankara, Nisan 1989.
- DPT. **Southeastern Anatolia Project (GAP) Action Plan**, Ankara, 1995.
- Eraydın, Ayda (haz.). **Planlı Dönemde Bölgesel Gelişme Konusunda Yaklaşımlar**, DPT Yayını, Ankara, 1983.
- Erkal, Mustafa. **Bölge Açısından Az Gelişmişlik**, İstanbul, 1968.
- Erkan, Hüsnü. **Sosyo-Ekonomik Bölgesel Gelişme (Teorik ve Uygulamalı Bir Yaklaşım)**, DEÜ yayını, İzmir, 1987.
- GAP Bölge Kalkınma İdaresi. "Güneydoğu Anadolu Projesi ve Bölgesel Kalkınma", **GAP Dergisi**, Hasat Özel Sayısı, Ankara, 1995.
- GAP Bölge Kalkınma İdaresi. **GAP Sürdürülebilir Entegre Bölgesel Kalkınmaya Yönelik Yenilikçi Bir Yaklaşım**, Ankara, Nisan 1996.
- Isard, Walter. "Regional Science, The Concept of Region and Regional Structure", **Regional Science Association**, Vol II, 1956.
- İzmirlioğlu, Akın. **Kalkınma İdaresi (Modeller ve Açık Sistem Yaklaşımı)**, DPT Yayını, Ankara, 1975.
- Karaer, Tacettin., Öktem, M. Kemal. "Güneydoğu Anadolu Projesi'nin Yönetsel Boyutu Üzerine", **AİD**, Sayı 2, Cilt 21, Ankara, Haziran 1988.
- Katz, Saul. M. "A Systems Approach to Development Administration". **CAGASPA**, Papers in Comparative Public Administration. Number 6 Washington, DC, 1965.
- Keleş, Ruşen. **Bölge Planlaması ve Bölge Kalkınması**, Ankara, 1973.
- , **Kentleşme Politikası**, İkinci Basım, İmge Yayınevi, Ankara, 1993.
- Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği. **Türkiye'de Bölge Planlamasının Evreleri**, MGK Yayını, Ankara, 1993.

- Mutlu, Servet. "Bölge Gelişmesinde Temel Etmenler ve Türkiye'de Durum". **AİD**, Sayı 3, Cilt 25, Eylül 1992.
- Ozansoy, Cüneyt. "Türkiye İdare Sistemine Bir Parantez: GAP Olgusu". **Günışığında Yönetim**, İstanbul, 1996.
- Özay, İlhan. **Günışığında Yönetim**, Alfa Yayınevi, İstanbul, 1996.
- Özşen, Tayfur. **Planlama Yönetimi (Türkiye'de APK Birimleri Uygulaması)**, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara, 1987.
- Pitchett, H.C. **The Tennessee Valley Authority (A Study In Public Administration)**, N. Carolina. 1943.
- Polatkan, Tanju. **Bölgesel Gelişme Politikası**, DPT Yayını, Ankara, 1968.
RG. 6.11.1989. Sayı 20334.
RG. 16.7.1991. Sayı 20931.
- Sencer, Muzaffer. **GAP Bölgesinde Toplumsal Değişme Eğilimleri Araştırması**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, 1993.
- Sönmez, N., Balaban A., Karadeniz, M.M. **Güneydoğu Anadolu Projesi ve Entegre Bölge Kalkınması Yaklaşımı**, TÜBİTAK, Ankara, 1995.
- Şimşek, M. Şerif. **Yönetim ve Organizasyon**, II. Baskı, Damla Yayınevi, Konya, 1997.
- Tecer, Meral. "Kalkınmada Öncelikli Yörelere Sanayileşme ve İşletmecilik", **AİD**, Sayı 4, Cilt 24, Aralık 1991.
- Özşen, Tayfur. **Planlama Yönetimi (Türkiye'de APK Birimleri Uygulaması)**, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara, 1987.
- Pitchett, H.C. **The Tennessee Valley Authority (A Study In Public Administration)**, N. Carolina. 1943.
- Polatkan, Tanju. **Bölgesel Gelişme Politikası**, DPT Yayını, Ankara, 1968.
RG. 6.11.1989. Sayı 20334.
RG. 16.7.1991. Sayı 20931.
- Sencer, Muzaffer. **GAP Bölgesinde Toplumsal Değişme Eğilimleri Araştırması**, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, 1993.
- Sönmez, N., Balaban A., Karadeniz, M.M. **Güneydoğu Anadolu Projesi ve Entegre Bölge Kalkınması Yaklaşımı**, TÜBİTAK, Ankara, 1995.
- Şimşek, M. Şerif. **Yönetim ve Organizasyon**, II. Baskı, Damla Yayınevi, Konya, 1997.
- Tecer, Meral. "Kalkınmada Öncelikli Yörelere Sanayileşme ve İşletmecilik", **AİD**, Sayı 4, Cilt 24, Aralık 1991.

MALATYA I. ORGANİZE SANAYİ BÖLGESİNDEKİ İŞLETMELERDE ÖRGÜTSEL DEĞİŞİME KARŞI OLUŞAN DİRENÇ İLE İLGİLİ ALAN ARAŞTIRMASI

Mehmet TİKİCİ*

Özet: Açık sistem olarak çevre ile sürekli ilişki halinde olan örgütler, değişen koşullara uyum sağladıkları sürece yaşayabileceklerdir. Örgütlerin değişen koşullara uyumu da ancak örgütsel değişim ile mümkündür. Örgütün dış çevresinde ve iç çevresinde oluşan gelişmeler sonucu meydana gelen her örgütsel değişime karşı bir direnme kıvılcımı doğmaktadır. Evrensel bir olgu şeklinde ortaya çıkan direnç, tüm örgütlere ilişkin bir gerçektir. Hemen her değişim kendine yönelik bir direnç meydana getirir. İşletmeler arası rekabetin uluslararası düzeyde bir öneme sahip olduğu günümüzde; kalkınmada 2. derecede öncelikli yöreler kapsamında olan Malatya'nın ekonomik ve ticari hayatında kendine özgü bir canlılık başlamıştır. Malatya'daki özel sektörün gerçekleştirdiği girişimlerle Malatya Organize Sanayi Bölgesi" oluşturulmuştur. Bu çalışmada Malatya Organize Sanayi Bölgesinde faaliyet gösteren işletmelerde örgütsel değişime karşı direnmelerin, bu dirence neden olan faktörler açısından dağılımı belirlenmeye çalışılmıştır.

I. Araştırmanın Konusu

İş dünyasının küresel bir boyut kazandığı, işletmeler arası rekabetin uluslararası düzeyde bir öneme sahip olduğu günümüzde modern yönetim anlayışı örgütleri çevre ile sürekli ilişki halinde olan bir sistem olarak görmektedir. Açık sistem yaklaşımı, örgütlerin çevreye uyum sağlayabilme gereğini daha iyi vurgulayabilmektedir. Değişen koşullara uyabilen işletmeler yaşayacak, diğerleri ise yok olacaktır. İşletmelerin değişen koşullara uyumu da ancak örgütte gerçekleştirilecek değişikliklerle yani örgütsel değişim ile mümkündür.

Ülkemizin her yöresinde Cumhuriyetin ilanıyla birlikte başlayan ve tüm hızıyla devam eden ekonomik ve ticari hayattaki gelişmelere paralel olarak, kalkınmada 1. derecede öncelikli yöreler kapsamında olan Malatya'nın ekonomik hayatında da kendine özgü bir canlılık başlamıştır.

Malatya ili, öteden beri tarımsal potansiyelinin yüksek olmasıyla dikkati çekerken, son zamanlarda gelişen teknoloji ve kurulan fabrikaları ile dışa açılır hale gelmiştir. Malatya'daki özel sektörün son yıllarda

* Yrd. Doç. Dr., İnönü Üniversitesi İ.İ.B.F. İşletme Bölümü.