

GÖRÜŞ / VIEW

TRAI Düzey 2 Bölge Planı (2014–2023); Planlama Süreci ve Kapsamı

TRAI NUTS II Regional Development Plan (2014–2023); Planning Process and Content

Süleyman Toy

Atatürk Üniversitesi Mimarlık ve Tasarım Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Erzurum

Giriş

Dünya üzerinde kıtalar, ülkeler, bölgeler ve şehirler arasında coğrafya, beşeri sermaye ve değişen dünya düzeni gibi çok çeşitli nedenlerle sosyo-ekonomik gelişmişlik farkları ortaya çıkabilmektedir. Toplumların refah ve mutluluğa erişimi adına, bu farkların ortadan kaldırılması çabaları geçtiğimiz yüzyılın ortalarından beri dünyanın ve devletlerin gündemini meşgul eden en önemli konular arasında yer almaktadır.

Örneğin, Büyük Buhran sonrası bölgesel kalkınma çabaları ilk kez ABD’de 1930’lu yıllarda sonuç veren bir politika olarak ortaya çıkarken¹ İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa’da oluşan sosyoekonomik dengesizlikler de bölgesel politikalara ağırlık verilmesine neden olmuştur. Avrupa, 1960–70’li yıllarda merkezi hükümetlerin geri kalmış bölgelere doğrudan finansal müdahalesine sahne olurken özellikle 1980’den sonra merkezi otoritelerin bu müdahalelerinin azaldığı ve bunun yerine bölgelerin kendi potansiyelini kalkınma için kullanabilecekleri politikaların benimsendiği gözlenmiştir (Kayasü ve Yaşar 2006). Bu yaklaşımla tavandan tabana doğru inen sos-

yal devlet politikalarıyla bölgelerin geliştirilmesi anlayışından uzaklaşarak tabandan tavana doğru, bölge özeline inen, daha uzun erimli ve çok aktörlü politika üretme ve uygulama anlayışı benimsenmiştir (Amin 1999). Bu politikaların çerçevesini oluşturmak amacıyla 1970’lerin ortasından itibaren bölgesel istatistikleri tek bir mekansal sınıflandırmayla elde etme ve bölgeler özelinde sosyo-ekonomik analizler yapma yöntemi benimsenmiş ve İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS; The Nomenclature of Territorial Units for Statistics; NUTS) uygulaması başlamıştır. Bu sınıflandırmada ülkeler düzey 1, düzey 2 ve düzey 3 bölgelerine ayrılmış ve uygulama 1988’den itibaren AB mevzuatında yer almaya başlamıştır (Öztürk 2009).

Türkiye planlamanın fiziksel, sosyo-ekonomik ve bölgesel boyutlarını tanıma açısından batının çok da uzağında kalmamıştır. Tanzimatla (1839) başlayan ve batılı akımlardan etkilenen fiziksel planlama (Tekeli 2009; Özcan 2006) tecrübelerine Cumhuriyetin ilk yıllarında (Devletçilik Dönemi 1923-1950) ortaya konulan sosyoekonomik kalkınma çabaları ile devam edilmiş² ve 1960 yılından itibaren ise planlı kalkınma dönemi

¹ İlk Bölgesel Kalkınma Ajansı olarak 1933 yılında ABD’de Tennessee Valley Authority (TVA) kurulmuştur (<https://www.tva.gov/About-TVA/Our-History>)

² İzmir İktisat Kongresi 1923; Teşvik-i Sanayi Kanunu 1927; Beş Yıllık Sanayi Planları 1933-1939





Şekil 1. Düzey 2 bölgeler ve kurulu ajanslar.

başlamıştır. Bugün Türk planlama sisteminin yasal ve yönetsel çerçevesini oluşturan mevzuata³ göre planlar sosyoekonomik ve fiziksel planlar olarak iki ana kategoriye ayrılmıştır. Bu çalışmanın da konusu olan sosyoekonomik gelişme planları ise kendi içerisinde Ulusal ve Bölgesel Kalkınma Planları olarak yine ikiye ayrılmaktadır.

Batıda bölgesel kalkınma anlayışının yerelin potansiyelini kullanmaya yönelmesi Türkiye’de planlı kalkınma döneminin başladığı yıllara denk gelmektedir. Bu anlayışa uzak kalamayan Türk ulusal kalkınma planları da bölgesel kalkınma anlamında çeşitli plan ve projeleri⁴ beraberinde getirmiştir.

2000’li yıllara gelindiğinde Avrupa Birliğine uyum kapsamında bölgesel politikaların çerçevesini oluşturmak amacıyla İBBS uygulamasına geçilmiştir. Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan ve 8 Mart 2001 tarihli Çevre Konseyinde kabul edilen Katılım Ortaklığı Belgesi ve 19 Mart 2001 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilen Türkiye’nin Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Programı ile ele alınan konular arasında yer alan Bölgesel Politika (ABGS 2001) başlığı altında Türkiye’nin kendi İBBS’sini tanımlaması kısa vadeli öncelikler kapsamına alınmıştır (Öztürk 2009). Bu çerçevede, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı ve Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) koordinasyonunda 2001 yılında başlanan çalışma ile Türkiye’de İBBS tanımlanmış ve bu sınıflandırma⁵ Bakanlar Kurulununun 28 Ağustos 2002 tarih ve 2002/4720 sayılı kararı ile 22 Eylül 2002 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bölgesel politikalar alanında AB’ye

uyum çerçevesinde, oluşturulan Düzey 2 bölgelerinde bölge planlarının hazırlanması ve bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasını hedefleyen ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikalarının geliştirilmesi yer almaktadır. Plan hiyerarşisi içerisinde ulusal kalkınma planlarından sonra ikinci sırada⁶ yer alan ve kanuni alt yapısı ilgili mevzuatla⁷ oluşturulmuş bölge planları ulusal düzeyde üretilen politika, plan ve stratejiler ile bölgesel ve yerel düzeyde yürütülecek faaliyetler arasındaki ilişkiyi belirlemek; kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği ve koordinasyonu güçlendirmek; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek; bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak; kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek ve bölgesel program ve projelere temel oluşturmak üzere hazırlanan, bölgesel düzeyde sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini ve yerleşmelerin gelişme potansiyelini belirleyen planlardır. Türkiye’de bölge planlarının yapılması ve yaptırılması görevi ve yetkisi kanunla Kalkınma Bakanlığına verilmiştir.

Yerelde, köyler, ilçeler, şehirler ve bölgeler düzeyinde faaliyet gösteren yerel aktörlerin, kanaat önderlerinin, sivil toplum kuruluşlarının, yerel yönetimlerin ve özel sektör temsilcilerinin işselleştirip kabul ettikleri hedeflere sahip bölge planları, kanunla anlatılan planlama hiyerarşisi içerisinde, üst ölçek ulusal ve bölgesel planlar ile daha dar bir alanı kapsayan düzey 2 bölgeleri arasında indirgeyici ve netleştirici roller üstlenerek bölge ile planların önceliklerini birbirleriyle örtüştürmeyi ve uyumlu hale getirmeyi de sağlamaktadırlar.

³ 3194 sayılı İmar Kanunu (6. ve 8. Maddelerde), 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun ve Kalkınma Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında 641 Sayılı KHK ve bağlı yönetmelikler vd.

⁴ Antalya Projesi, Doğu Marmara Planlama Projesi, Zonguldak Projesi, Çukurova Bölgesi Projesi, Keban Projesi ve 1980 sonrasında GAP, DAP, DOKAP, Zonguldak, Bartın, Karabük, Yeşilirmak Havza Gelişim Planı

⁵ Düzey 1 olarak 12 bölge, Düzey 2 olarak 26 bölge ve Düzey 3 olarak da 81 il

⁶ Yasal olarak bölge planları 3194 sayılı Kanunda ulusal kalkınma planları ile il çevre düzeni planları arasında yer almaktadır.

⁷ 3194 sayılı İmar Kanunu (6. ve 8. Maddelerde), 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun ve Kalkınma Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında KHK

Toplam 26 Düzey 2 Bölgesinde Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması ile bu bölgelere ait planların hazırlanması süreci de hız kazanmış ve bugün artık ikinci nesil planlar da bu bölgeler için hazır hale gelmiştir (Şekil 1).

TRAI Düzey 2 Bölgesi bahsi geçen 26 bölgeden biri olup Erzurum, Erzincan ve Bayburt illerinden oluşmaktadır. Bölge İBBS sisteminin kabulünden sonraki ikinci plan tecrübesini de yaşamıştır. Bu çalışma, planlama bölgesi olan TRAI Düzey 2 Bölgesi için geniş katılımla ve Kalkınma Ajansı koordinasyonunda hazırlanan ikinci bölge planı olan TRAI Düzey 2 Bölge Planı (2014 – 2023)'nin planlama süreci, plan yaklaşımı ve bölgeye getirdiklerini vizyonu ve alt kırımları ile ele almaktadır.

2. TRAI Düzey 2 Bölge Planı (2014–2023)

2.1 Bölgenin sosyo-ekonomik kalkınma amaçlı planlama geçmişi

Her ne kadar 2011 yılında DAP Bölge Kalkınma İdaresinin kurulması ile TRAI Düzey 2 Bölgesi illerinden olan Bayburt DAP Bölgesi dışında kalmış ve 2014 yılında güncellenen DAP Eylem Planında yer almamış olsa da TRAI Düzey 2 Bölgesini içeren bölge ölçekli ilk plan 2000 yılında son şekli verilmiş olan DAP Planıdır. Doğrudan bölge özelinde hazırlanmış ilk plan ise 2005 yılında UNDP (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı), DPT (Devlet Planlama Teşkilatı), Yıldız Teknik Üniversitesi ve Atatürk Üniversitesi tarafından hazırlanan Erzurum-Erzincan-Bayburt Bölgesel Gelişme Planı (Ekonomik-Toplumsal Mekânsal Örgütlenme İçin Dar Bölgeli Polarize Model)'dir. Bölge özelinde Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansının (KUDAKA) 22 Kasım 2008 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmasının ve 2010 yılı başında aktif olarak çalışmaya başlamasının ardından bölge ile ilgili Ajans koordinasyonunda ve yerelden yüksek katılımla hazırlanan ilk plan ise TRAI Düzey 2 Bölge Planı (2011–2013)'dir.

Bahsi geçen bu planların önceliklerinin merkezde ve bölgede benimsenerek uygulamaya geçirilmesi konusunda ise oldukça zayıf kalınmıştır. Sadece DAP Planı'nın kırsal kalkınma konusundaki bir önceliği özellikle hayvancılık konusunda doğrudan üreticiye Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı üzerinden hibe destekleri verilmesini sağlasa da kaynakların bölgede etkin biçimde değerlendirildiği söylenemez.

Bunun yanında, TRAI Düzey 2 Bölge Planı (2011–2013) öncelikleri ise sadece Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı tarafından 2011–2013 yılları arasında desteklenen program, proje ve faaliyetlere referans olmuş plan için öngörülen "bölgede uygulanacak tüm program ve projeler ile kurum ve kuruluşların stratejik plan hazırlıklarına" temel olma özelliğinden çok uzak kalınmıştır. Planın 2011–2013 yılları arasındaki uygulama döneminde KUDAKA üzerinden bölgede kullanılan kaynak

52 milyon TL iken özel sektörün eş finansmanı ile bu miktar yaklaşık 89 milyon TL olmuştur. Plan içerisinde planın uygulanmasına dair Kalkınma Bakanlığı, KUDAKA, bölgedeki kamu kurumlarının, yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve üniversitelerin bahsi geçen amaçların gerçekleşmesine kendi kaynakları ve proje hazırlayarak Ajansın kaynakları ile katkı sağlamaları için koordinasyon oluşturulması nispeten hayata geçirilmiştir. Plan kapsamında belirtilen öncelik ve hedeflere uygun olarak desteklenen bütün projelerin süreçleri, çıktıları ve performans göstergeleri izlenerek etki analizleri ve diğer gerekli görülen araştırma ve analizler, ajans uzmanları tarafından Ajans Genel Sekreterliğine ve Yönetim Kuruluna rapor edilmiştir.

TRAI Düzey 2 Bölge Planı (2011–2013) döneminde, planın uygulanmasına katkı sağlayacağı beklenen finansman kaynakları kamu yatırımları, DAP kapsamında yürütülen projeler, Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı, Yatırım teşvikleri, KÖYDES, SODES Programı, KOSGEB destekleri, AB Destek Programları ve Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Destekleri şeklinde olsa da bütün bu kaynakların planda belirlenen önceliklere uygun olarak bölgeye aktarıldıklarını ve tek bir üst amaca ya da vizyona hizmet edecek şekilde kullanıldıklarını söylemek imkansızdır.

Mevcut durumda artık Ajansların kurumsallaşması ve bölgelelerini tanımasının ardından artık niteliği, içeriği, planlama tekniği ve katılımı ilk planlardan daha yüksek seviyede olan ikinci nesil bölge planları 2011 yılı içerisinde hazırlanmaya başlanmış ve 2014 yılı sonlarına doğru onaylanarak yürürlüğe girmiştir. TRAI Bölgesinin bu nitelikteki planı ise TRAI Düzey 2 Bölge Planı (2014–2023)'dir.

2.2 TRAI Bölgesinden Plana Yansıyanlar

Coğrafya

TRAI Bölgesi Türkiye'nin kuzeydoğusunda (Şekil 2), 40.842 km²'lik yüzölçümü ile DAP Bölgesi'nin alansal olarak en geniş bölgesi ve Türkiye yüzölçümünün %5.2'sidir. Bölge %63'ünü kaplayan dağlar nedeniyle topoğrafik olarak yüksek ve engebeli bir yapıdadır. Bölgede akarsuların oluşturduğu düşük yükselti alanlarda daha ılıman iklim mikroklimaları ortaya çıkmışsa da yükseltiye ve karasallığa bağlı olarak sert karakterli bir iklim hüküm sürmektedir. Bölge zengin su kaynaklarının başlangıç noktasındadır ve Türkiye'nin en önemli akarsularından Çoruh, Aras, Fırat ve Yeşilırmak nehirlerinin havzaları üzerindedir. Yüksek çayır – mera alanlarına ve bitki örtüsü çeşitliliğine sahiptir. Bölgenin önemli bir bölümü I. derece deprem kuşağında kalmaktadır. Doğal madensuyu ve jeotermal kaynaklar bakımından zengindir.

Bölge, tarihi boyunca olduğu gibi bugün de dünya, Avrupa ve



Şekil 2. TRA1 Bölgesi'nin coğrafi konumu.

Türkiye'nin en önemli ulaşım ve doğu – batı ana enerji aksının üzerinde yer almaktadır. Kara ve demiryolu bağlantısının iyileşmesiyle kuzey ve güney limanlara bağlantı konusunda avantajlı duruma geçen bölgenin, kuzeyden Trabzon ve Rize limanları, güneyden ise İskenderun ve Mersin limanları ile dış dünyaya açılması mümkündür. Karadeniz üzerinden Tuna nehri boyunca Avrupa'nın ortasına kadar su yolu ile erişebilirliği olan bölge doğu aksında İran, Azerbaycan, Gürcistan ve daha doğuda Orta Asya Türk Cumhuriyetlerine coğrafi ve kültürel olarak yakındır. Türkiye'nin doğu sınırı girişinden başlayarak en büyük nüfus, yerleşme, ticaret ve eğitim merkezi (Erzurum) de bölge içerisinde yer almaktadır. Bölgede önemli bir sayıda öğrencisi bulunan ve etnik ve kültürel anlamda bölgeye yakın nüfusu barındıran İran'ın nitelikli insan gücü ve sermaye birikimi bölge için bir fırsat niteliğindedir.

Beşeri Sermaye

Bölgenin 2012 yılı sonu itibarıyla nüfusu 1.072.848 kişi (Türkiye nüfusunun %1.4'ü) olup nüfus yoğunluğu 26 kişi/km²'dir. Bölgenin Türkiye toplam nüfusu içerisindeki payının 2023'e kadar az da olsa azalma göstermesi beklenmektedir. Nüfusun %63'ü kentsel alanlarda yaşamaktadır. Bölgede, çalışma çağı dışındaki nüfus oranında artış yönlü bir seyir gözlenirken hem net göç hem de net göç hızı genelde artış eğilimindedir. İstihdam oranları ülke genelinden daha yüksektir. Bölgede 2012 yılı rakamlarına göre istihdamın %41.8'i tarım, %12.1'i sanayi ve %46.4'ü hizmetler sektörlerinde gerçekleşmiştir. Tarım sektöründeki istihdam Türkiye ortalamasına göre yüksektir. Bölgede erkeklerin çoğunluğu (%62.9) tarım dışı sektörlerde çalışırken kadınların çoğunluğu (%75.3) tarımda çalışmaktadır. Nüfus en yüksek oranda lise ve dengi okul mezunu olup okuma – yazma bilen ancak okul bitirmemiş olanların yüksek oranı ilköğretim çağındaki nüfusun yüksek oranını göstermektedir. Bölgede her ilde bulunan bir adet devlet üniversitesine ilave

olarak Erzurum'da ikinci üniversite olarak teknik üniversitenin kurulmuş olması avantaj olarak durmaktadır. Bölge özellikle Erzurum'da oluşturulan fiziksel ve insan kaynağı altyapısı ile kamu hastanelerine ilave olarak özel sektör hastanelerini de çekmeyi başarması durumunda Sağlık Bakanlığının stratejik hedefleri doğrultusunda sağlık turizmine yönelik önemli bir potansiyel oluşturmaktadır.

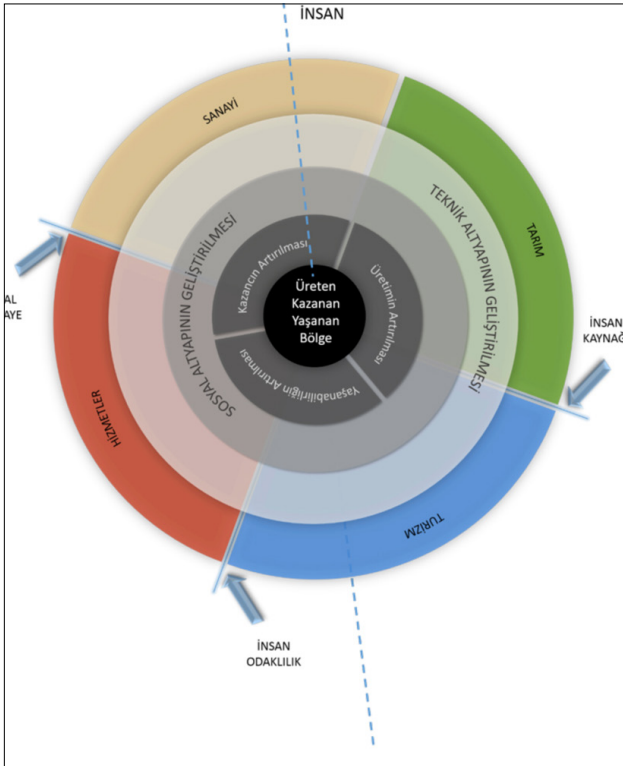
Ekonomik Sektörler-Tarım

Bölgede başta hayvancılık olmak üzere tarım ve geçiş güzergâhında olması sayesinde ticarete dayanan hizmetler sektörü yüzyıllardır devam eden ekonomik faaliyetlerdir. Son dönemde gelişme gösteren turizm ise mevcut potansiyelden yararlanılarak sosyoekonomik kalkınmaya katkı sağlayabilecek önemli bir sektör haline gelmiştir. Sanayi üretimi, bölge içerisinde yapılan özel sektör yatırımları ile nispeten daha yavaş bir gelişim seyri izlemektedir. Bölgede tarım sektörü içerisinde, hayvancılık (kırmızı et ve süt ürünleri), organik tarım, su ürünleri, yem bitkileri, tıbbi ve aromatik bitkiler, arıcılık ve arı ürünleri ile tohumculuk sektörleri faaliyet yoğunluğu ve potansiyeli olan alt sektörlerdir. Geleneksel hayvancılık faaliyetleri ile uğraşan çiftçilerin yaş ortalaması 43 civarındadır. Bölgede yöresel ürün üretimi konusunda tulum peyniri ve civil peynir gibi marka değeri taşıyan ürünler mevcuttur. Türkiye'nin zengin akarsu havzalarının başlangıç noktasında bulunduğu için bölgenin tamamında su ürünleri üretimi yapılabilecek alanlar mevcuttur. Bölgede arı ürünleri üretimi gelişmeye açık bir alandır. Bununla beraber, arı ürünleri çeşitliliğinin azlığı ve bu ürünlerin ikincil ürünlere dönüştürülememesi bölgeye ve sektöre olumsuz yansımaktadır. Bölgenin yüksek rakım ve düşük nem şartları gibi çevresel avantajları tohumculuk faaliyetlerini bölge ekonomisine katkı veren bir sektör haline getirebilecek potansiyele sahiptir.

ele alınmıştır. Planın tüm hazırlık süreci boyunca bölge için 4500'den fazla kişinin fikir yürütmesi, görüş belirtmesi ve katkı vermesi sağlanmıştır. 2013 yılı ortasında taslak hale getirilen plan www.kudaka.org.tr adresinden bölge aktörlerinin görüşüne sunulurak geri dönüşler alınmıştır. Planın genel hazırlık kurgusu Şekil 6'da verilmiştir.

2.4 Planın üst ölçek planlarla uyumu

TRAI Düzey 2 Bölge Planı (2014–2023) ilkel olarak ulusal stratejileri bölge ölçeğinde tamamlayıcı, bölgesel ölçekte sosyal ve ekonomik kalkınmaya eşit önem veren, sürdürülebilirliği temel alan, yerel katılımı, aktörler arası işbirliklerini güdüleyen ve yerindenliği vurgulayan bir belgedir. TRAI Düzey 2 Bölge Planı (2014–2023) Onuncu Kalkınma Planı (OKP) ve Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS) ile bölge özelinde detaylandırıcı, bütünlüycü ve bölgeyi bu iki belge gözüyle büyüteç altına alarak yakın plana çıkarıcı biçimde uyumludur. OKP içerisinde geçen dört ana başlık “Nitelikli İnsan, Güçlü Toplum”, “Yenilikçi Üretim, İstikrarlı Yüksek Büyüme”, “Yaşanabilir Mekânlar, Sürdürülebilir Çevre” ve “Kalkınma İçin Uluslararası İşbirliği” başlıkları ile TRAI Düzey 2 Bölge Planı içerisinde yer alan bölgede sosyal altyapının iyileştirilmesi, katma değerli ürün üretimi ve pazarlaması, bölgenin yakın coğrafyası için cazibe merkezi haline gelmesi ve yaşanabilirliğin artırılmasına yönelik yapılan vurgular örtüşmektedir. Temel amacı bölgesel gelişme ve rekabet edebilirlik açısından ulusal düzeyde koor-



Şekil 7. Planın bölgeye yaklaşımı.

dinasyonu sağlamak olan Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2013-2023)'nin bu amacına uygun olarak Bölge Planı TRAI Bölgesi içerisinde mekâna dair öngörülerde de bulunmuş ve planın eksenleri içerisinde BGUS'un bölge için kurguladığı politikayı da yerleştirmiştir. Bölge Planı içerisinde bölge BGUS'un “Mekânsal Amaçlar”ı içerisinde “Bölgesel Büyüme Odaklarıyla Düşük Gelirli Yörelere Kalkınmanın Tetiklenmesi” ile uyumlu olarak bir hizmet sunum merkezi şeklinde kurgulanmış ve cazibesinin artırılması öngörülmüştür (Tablo 2).

2.5 Planın bölgeye getirdikleri

Plan bölge özelinde mal ve hizmet üretimi, bu üretimin kaliteli ve katma değerli hale getirilmesi, yaşam şartlarının iyileştirilmesi ve toplum refahının yükseltilmesi konularının odağına insan faktörünü ortak bileşen olarak koymaktadır. Bu açıdan, bölge için insan üretimde kaynak, nitelikli ürün oluşturacak sosyal sermaye ve kaliteli yaşamın merkezi olarak kabul edilmektedir. Planın bölgeye yaklaşımı ile ilgili şema Şekil 7'de verilmiştir.

Bölgede sosyoekonomik kalkınmaya katkı sağlayacak bir planlama yaklaşımında insanları üretme konusunda daha fazla performans harcamaya, üretilen ürünlerin değerinde pazarlanmasını sağlamaya ve bölgenin tamamında yerleşim yerlerinde yaşanabilirlik göstergelerini iyileştirmeye yönelik kurguların olması gerektiği görülmektedir. Bu anlayışın mekana yansımaları merkez ilçeleri hizmet sunum merkezleri kabul ederek diğer ilçelere sosyoekonomik göstergeleri ve erişilebilirliklerine göre fonksiyon yüklemek şeklindedir.

Planın bölge vizyonu; “yüksek irtifa ve bozulmamış doğal yarıdan kaynaklanan ayırt edici özelliklere sahip tarımsal ürün miktarını artırmış; ürettiğini işleyerek değerinde pazarlayan; kaliteli ve çeşitli hizmet sunumu ile iç ve dış yakın coğrafyası için çekim merkezi olmuş; yaşanabilirliği yüksek bir bölge olmak” şeklindedir. Bölgenin belirlenen vizyonu yakalayabilmesi için benimsenen gelişme eksenleri, öncelikler ve tedbirler Şekil 8'de verilmiştir.

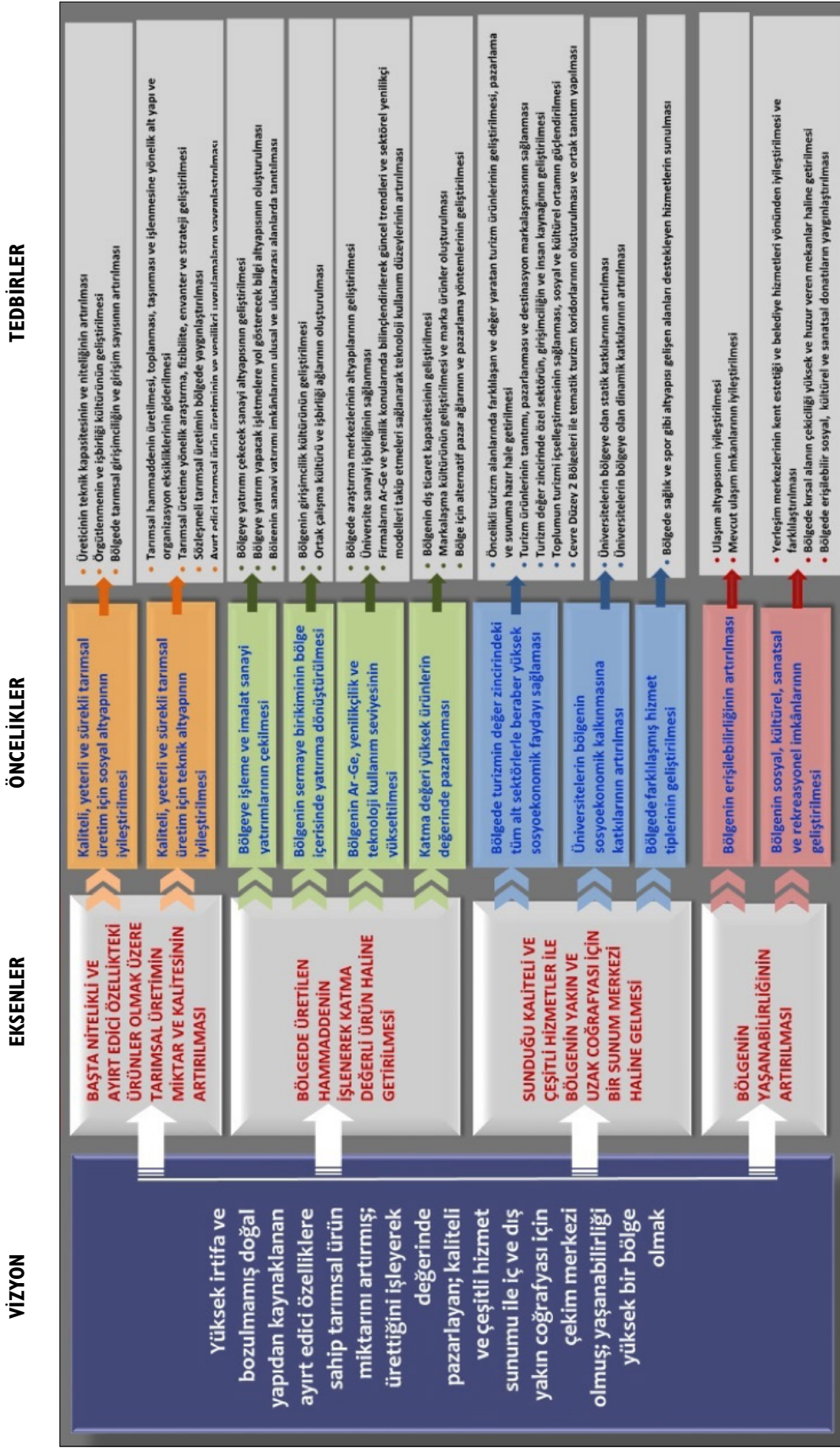
Plan vizyonuna giden 4 ana eksen;

- Başta nitelikli ve ayırt edici özellikteki ürünler olmak üzere tarımsal üretimin miktar ve kalitesinin artırılması,
- Bölgede üretilen hammaddenin işlenerek katma değerli ürün haline getirilmesi
- Sunduğu kaliteli ve çeşitli hizmetler ile bölgenin yakın ve uzak coğrafyası için bir sunum merkezi haline gelmesi
- Bölgenin yaşanabilirliğinin artırılması şeklinde belirlenirken, Bu gelişme eksenleri altında ele alınması gereken öncelikler ise;
- Kaliteli, yeterli ve sürekli tarımsal üretim için sosyal altyapının iyileştirilmesi

Tablo 2. Üst ölçek plan ve stratejilerle uyum

Öncelikler	Yıllar																													
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	
Kaliteli, yeterli ve sürekli tarımsal üretim için sosyal altyapının iyileştirilmesi																														
Kaliteli, yeterli ve sürekli tarımsal üretim için teknik altyapının iyileştirilmesi																														
Bölgeye işleme ve imalat sanayi yatırımlarının çekilmesi																														
Bölgenin sermaye birikiminin bölge içerisinde yatırıma dönüştürülmesinin sağlanması																														
Bölgenin Ar-Ge, yenilikçilik ve teknoloji kullanım seviyesinin yükseltilmesi																														
Katma değeri yüksek ürünlerin değerinde pazarlanması																														
Bölgede turizmin değer zincirindeki tüm alt sektörlerle beraber mümkün olan en yüksek sosyoekonomik faydayı sağlaması																														
Bölgede farklılaşmış hizmet tiplerinin geliştirilmesi																														
Üniversitelerin bölgenin sosyoekonomik kalkınmasına katkılarının artırılması																														
Bölgenin erişilebilirliğinin artırılması																														
Bölgenin sosyal, kültürel, sanatsal ve rekreasyonel imkânlarının geliştirilmesi																														

1. Bilgi Teknolojileri ve İletişim Kurumu Stratejik Planı (2013-2015), 2. Bilim ve Teknoloji İnsan Kaynağı Stratejisi ve Eylem Planı 2011-2016, 3. Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS), 4. Çevre Şehircilik Bakanlığı Stratejik Planı (2013-2017), 5. Onuncu Kalkınma Planı (2014 – 2018), 6. Girdi Tedarik Stratejisi (GITES) ve Eylem Planı 2013-2015, 7. Gümrük Müsteşarlığı Stratejik Planı (2010-2014), 8. İklim Değişikliği Ulusal Eylem Planı 2011-2023, 9. İş-Kur Stratejik Planı (2011-2015), 10. Katılım Öncesi Ekonomik Program (2012-2014), 11. KENTGES 2023 100 Eylem, 12. KENTGES Bütünleşik Kentel Gelişme Stratejisi ve Eylem Planı (2010-2023), 13. KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı (2011 - 2013), 14. KOSGEB Stratejik Planı (2011-2015), 15. Sağlık Bakanlığı Stratejik Eylem Planı (2013-2017), 16. Savunma Sanayi Müsteşarlığı (2012 - 2016) Stratejik Planı, 17. T.C. Devlet Demiryolları İşletmesi Genel Müdürlüğü Stratejik Plan (2010 – 2014), 18. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Kırsal Kalkınma Planı (2010-2013), 19. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı Stratejik Planı (2010-2014), 20. Turizm Kıyı Yapıları Master Plan Çalışması Sonuç Raporu, 21. Türkiye Demir-Çelik ve Demir Dışı Metaller Sektörü Strateji Belgesi ve EYLEM PLANI(2011 -2014), 23. Türkiye Turizm Stratejisi 2023, 24. Türkiye Ulaşım ve İletişim Stratejisi Hedef 2023, 25. Türkiye'de Yaşlıların Durumu ve Yaşlanma Ulusal Eylem Planı, 26. Ulaştırma Kıyı Yapıları Master Plan Çalışması Sonuç Raporu, 27. Ulusal Bilim ve Teknoloji Politikaları 2003-2023 Strateji Belgesi, 28. Ulusal Bilim, Teknoloji ve Yenilik Stratejisi (2011-2016), 29. Ulusal Deprem Stratejisi ve Eylem Planı (2012-2023)



Şekil 8. Planın bölgede öngördüğü gelişme eksenleri.

- Kaliteli, yeterli ve sürekli tarımsal üretim için teknik altyapının iyileştirilmesi
- Bölgeye işleme ve imalat sanayi yatırımlarının çekilmesi
- Bölgenin sermaye birikiminin bölge içerisinde yatırıma dönüştürülmesinin sağlanması
- Bölgenin Ar-Ge, yenilikçilik ve teknoloji kullanım seviyesinin yükseltilmesi
- Katma değeri yüksek ürünlerin değerinde pazarlanması
- Bölgede turizmin değer zincirindeki tüm alt sektörlerle beraber mümkün olan en yüksek sosyoekonomik faydayı sağlanması
- Bölgede farklılaşmış hizmet tiplerinin geliştirilmesi
- Üniversitelerin bölgenin sosyoekonomik kalkınmasına katkılarının artırılması
- Bölgenin erişilebilirliğinin artırılması
- Bölgenin sosyal, kültürel, sanatsal ve rekreasyonel imkanlarının geliştirilmesi şeklindedir.

2.6 Planın uygulama boyutu

TRAI Düzey 2 Bölge Planı'nın (2014–2023) uygulamasına yönelik olarak bölgede 2012 yılı başından beri KUDAKA koordinasyonunda uygulanan Kuzeydoğu Anadolu Bölgesi İnovasyona Dayalı Turizm Stratejisi ve Eylem Planı'nın uygulama modeline benzer bir yapılanmanın oluşturulması önerilmektedir. Uygulanacak stratejik yaklaşım, planda kurgulanan dört eksenin bölgenin öncü sektörleri dikkate alınarak eşzamanlı olarak hayata geçirilmesini esas almaktadır. Böyle bir yaklaşımın uygulanmasına yönelik yapılanma için üç temel alanda çalışma yapılması öngörülmektedir. Bu alanlar; koordinasyon, komisyon çalışmaları ve izleme-değerlendirme şeklindedir. Bu sistemde; koordinasyon, KUDAKA tarafından Ajans uzmanları arasından görevlendirilmiş komisyon koordinatörleri marifetiyle sağlanacaktır. Komisyon çalışmaları Kalkınma Kurulu bünyesinde kurulmuş olan sektörel komisyonlar tarafından yapılacaktır. İzleme ve değerlendirme ise Ajansın Yönetim Kurulu tarafından gerçekleştirilecektir.

Planın amaç, hedef ve önceliklerinin hayata geçirilmesi için gerekli finansman, genel olarak kurum kuruluşların bütçeleri, hibe ve kredi desteklerinden oluşmaktadır. Bu bağlamda Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansından aktarılabilecek kaynaklar, yıllık kamu yatırım tahsisleri, Doğu Anadolu Projesi (DAP) kapsamında sağlanacak proje destekleri Kalkınma Bakanlığı Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı, yatırım teşvikleri, KÖYDES proje ödenekleri, SODES Programı, KOSGEB destekleri, AB Destek Programları, Gıda, Tarım Ve Hayvancılık Bakanlığı Destekleri, İŞKUR destekleri, TÜBİTAK Destekleri, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı destekleri ve Kültür ve Turizm Bakanlığı destekleri planın uygulanması aşamasında plan hedeflerine uygun olarak yönlendirilebilecek kaynaklar olarak görülmektedir.

3. Değerlendirme

Bölge planları Türk planlama tarihinde ilk defa; bölgesel ölçekte yerel katılımı en yüksek düzeyde sağlayan ve önceleyen, Kalkınma Ajanslarının sorumluluk bölgelerinde, istihdam ettiği yüksek teknik kapasiteye sahip insan kaynağı ile merkez, ilçe ve köy ölçeklerinde sahadan veri toplayarak gerçekçi bir mevcut durum analizi ile yerelin ihtiyaçları ve talepleri doğrultusunda hazırlanan, uygulama boyutunda stratejik bir yaklaşımla oldukça yetersiz de olsa kaynak aktarımından ve planın izleme ve değerlendirmesinden yerel bir kuruluşun (Kalkınma Ajansı) sorumlu tutulduğu planlardır.

Bununla beraber, katılımcı planlama yaklaşımını benimseyen plan kurgularında bölgelerde katılımı sağlanması için gösterilen olağan üstü çabalara rağmen; planlarda bölge aktörlerinin ya da yerel halkın kısa veya orta vadede doğrudan kendisi ile ilgili somut sonuçlar görememesi, uzun vadede olabilecek olumlu sonuçlarla ilgili fikir yürütebilecek bilinç düzeyinin eksikliği, ortada rant paylaşımının olmaması ve yerellerin kendi gelecekleri hakkında karar verme konusunda yeterli bilinç ve tecrübeye sahip olmamaları katılım konusunda hala planların istenen düzeye ulaşamadığını göstermektedir.

Bölgelerdeki kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler ve üniversiteler arasında ortak hareket etme ve birlikte iş yapma kültürünün gelişmemiş olması planların hazırlık aşamasında ve bölgeler ölçeğinde öngördüğü politikaların benimsenmesinde olumsuz anlamda çok büyük etkilere sahiptir.

Bölgelerde ikinci plan hazırlığı ve uygulaması tecrübesinde de hala etkisi görülen bir diğer konu ise oldukça yeni bir kurum olan Kalkınma Ajansları koordinasyonunda hazırlanan ve uygulanması için bölge aktörlerine anlatılan planların benimsenmesi en büyük problemdir.

Merkezi kuruluşların taşra birimlerinin merkezin verdiği ve belirlediği görevlerden başka ilave iş yüklenmek istememesi ve kaynak ayırma imkanının olmayışı, planın gerektirdiği yerelde uygulanmaya çalışılan önceliklerin hayata geçirilememesine neden olmaktadır,

Planların merkezi düzeyde bakanlıklar seviyesinde politikalara yansımaları gerekmektedir,

Bazı kalkınma ajanslarının sorumluluk bölgelerini kapsayan Bölge kalkınma idarelerinin bölge ölçeğindeki kamu yatırımlarının proje bazlı dağıtımından sorumlu olması, ajanslarla ve bölge planları ile koordinasyon ve uyum içinde olması gerekliliğini üst düzeye çıkarırken özel sektörün zayıf kaldığı ve temel yatırımların kamu eliyle yapıldığı bölgelerde ajansların daha detaylı çalışarak hazırladıkları önceliklere kaynak aktarılması yerine BKİ'lerin eylem planlarına kaynak aktarılması önemli bir

uygulama sorununu ortaya çıkarmıştır.

BKİ'lerin düzey 2 seviyesine inememesi, özel sektörü ve STK'ları merkeze alamaması ancak Ajansların bütçesinden daha yüksek oranda bir bütçeyi kullanıyor olması Düzey 2 Bölge Planlarının uygulaması açısından riskler oluşturmaktadır. Bölge planlarının tüm bölge aktörlerinin gerçekleşmesine katkı koyacağı yıllık eylem planlarının hazırlanması ve sorumlu kuruluş ve kaynağı ile beraber bütçesinin yer alması planların uygulaması açısından en ulaşılabilir ve kısa yol çözümdür.

Türkiye'de özellikle AB uyum sürecinde güçlenen bölgesel gelişme politikaları ve uygulamalarının istenen hedefe ulaşması ve 2013 yılı sonlarına doğru açılan 22. Faslın gereklerini yerine getirme amacıyla bölge planlarının her şeyden önce üretilen ulusal politika ve kararlara girmesi böylelikle merkezi bütçeden plan önceliklerine kaynak aktarılabilmesi ve yerel düzeyde merkezi kurumların teşkilatlarının bölge önceliklerine göre kendi yapılanmalarını oluşturabilmesi gerekmektedir.

Bununla beraber, Bölge Planları; üst düzey politikalara aşağıdan yukarı yönlü etki edememesi, bölge düzeyinde benimsenmemesi, plan hiyerarşisi içerisinde benzer ölçekte alternatif planların başka bakanlıklarca ortaya çıkarılması, mevzuat ve bütçe açısından uygulamanın desteklenmemesi, getirdiği önceliklerin bölgesel politika olarak benimsenmemesi, en üstten alta doğru kurumsal değil de kişi bazlı sahiplenmenin olması nedeniyle sadece Kalkınma Ajanslarının bölgelerinde sağladıkları finansal ve teknik destekleri şekillendiren temennilerle dolu dokümanlara dönüşmüş durumdadır.

Bölgeler ölçeğinde planların uygulanması ile ilgili kanuni zorunluluğa rağmen kamu kurumlarının dahi plan önceliklerinden haberdar olmamaları ve esaslarını uygulamamaları, planın uygulama yapısının/mekanizmasının etkin biçime oluşturulması gerektiğini ortaya koymaktadır. Bununla ilgili olarak bazı planlarda önerilen Kalkınma Ajanslarının yerel danışma organı olan kalkınma kurullarında ya da bölgesel aktörler arasında plan önceliklerinin hayata geçirilmesine yönelik proje hazırlama ve uygulama komitelerinin oluşturulması ve uluslararası, ulusal ve bölgesel fonları bu önceliklere aktarabilecek istek ve kapasiteye ulaşması sağlanmalıdır. Ayrıca planların vizyon, amaç, hedef, strateji ve hatta öngördükleri projelerin tanıtılması, tüm aktörlerin bilgilendirilmesi ve kabul etmesi amacıyla dönük olarak stratejiler ve kampanyalar kurgulanarak gerçekleştirilmelidir.

Bölgesel gelişmeyle ilgili yasal ve yapısal yetki karmaşası bölgesel düzeyde de Kalkınma Ajansları ve Bölge Kalkınma İdareleri arasında görülürken Büyükşehir Belediyeleri ve yeni kurulan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları ise konunun yatırım ve izleme değerlendirme boyutunda ortaya çıkan yeni aktörler haline gelmiştir. Planların uygulanması konusunda

sadece Kalkınma Ajanslarının bütçesine bağımlı kalınması, bu bütçelerin ise neredeyse tamamının merkezi bütçeden geliyor olması ve yerelin katkısının (metropoller dışında) yetersiz kalması bölgelere dış kaynaklı büyük fonların aktarılması zorunluluğunu getirmiştir. Bu amaçla, merkezi düzeyde katılım öncesi AB fonlarını dağıtmaktan sorumlu bakanlıkların yerelde bu fonları dağıtabilecek akreditasyonu rahatlıkla alabilecek ve mevcut durumda zaten belli başlı fonların (BROP, İKGOP vs.) en yüksek düzeyde yararlanıcısı haline gelmiş olan Kalkınma Ajansları üzerinden bölgelerin kendi gelişme hedeflerine yönelik olarak bu fonları kullandırması planların uygulanmasına bir ölçüde katkı sağlayacaktır.

Büyükşehir Belediyelerinin yeni yasa ile genişleyen yetki ve sınırları nedeniyle bölgesel hedeflerden çok kendi önceliklerine yönelmesi, Ajans Yönetim Kurullarının yapısı itibarıyla bölgesel önceliklerden öte il düzeyinde bir önceleme gidilmesi, mevcut durumda hibeye dayalı mali destek mekanizmasının yetersizliği, Ajansların kendi eliyle proje hazırlayıp uygulayamaması, bölgelerde beşeri sermayenin, kaynak kullanabilme ve kurumsal kapasitenin düşüklüğü büyük ölçekli marka projelerin uygulanmasındaki zorluklar bölge planlarının hedeflerini gerçekleştirilememeleri önündeki engeller olarak görülmektedir.

KAYNAKLAR

- ABGS (2001). AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı. T.C. Başbakanlık Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. 2 cilt. <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=195&l=1>.
- Amin, A. (1999). An Institutional Perspective on Regional Economic Development. *International Journal of Urban and Regional Research*, 23(2), 365-378.
- Anonim (2000). DAP Planı. <http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/content.aspx?>
- Anonim (2005). Erzurum-Erzincan-Bayburt Bölgesel Gelişme Planı (Ekonomik-Toplumsal Mekânsal Örgütlenme İçin Dar Bölge Polarize Model) www.kudaka.org.tr/ekler/cdd7d-Kitap_IV.pdf
- Halkier, H. (2000). Regional Policy An Inter organisational Approach. Regional and Industrial Policy Research Paper No: 37. European Policies Research Centre, University of Strathclyde, 53 sayfa. http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/Documents/PDF_files/R37RegPolanInter-OrganisationalApp.pdf
- Kayasü, S, Yaşar, S.S. (2006). Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Kalkınma Politikaları: Yasal ve Kurumsal Dönüşümler. http://www.tepav.org.tr/sempozyum/2006/bildiri/bolum3/3_1_kayasu.pdf.
- KUDAKA. (2011). TRA1 Düzey 2 Bölge Planı 2011 – 2013. www.kudaka.org.tr.
- KUDAKA. (2012). İnovasyona Dayalı Bölgesel Turizm Stratejisi ve Eylem Planı (2012 – 2023). www.kudaka.org.tr.
- Özcan K. (2006). Tanzimat'ın kent reformları: Türk imar sisteminin kuruluş sürecinde erken plânlama deneyimleri (1839-1908) *Osmanlı Bilimi Araştırmaları* 7 (2), 149-180.
- Öztürk, A. (2009). Homojen ve Fonksiyonel Bölgelerin Tespiti ve Türkiye İçin İstatistikî Bölge Birimleri Önerisi. Planlama Uzmanlığı Tezi. DPT Uzmanlık Tezleri Yayın No: 2802. Yayın ve Temsil Dairesi Başkanlığı. Yayın ve Basım Şube Müdürlüğü Ankara. 119 sayfa.
- Tekeli, İ. (2009). Modernizm, Modernite ve Türkiye'nin Kent Planlama Tarihi, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.