

EĞİTİM yayınevi

Sosyal Politika Alanında Uluslararası Araştırmalar II

Editör: **Doç. Dr. Elif Özlem Özçatal**

Editör:
Doç. Dr. Elif Özlem ÖZÇATAL

Sosyal Politika

Alanında Uluslararası Araştırmalar II

EĞİTİM
yayınevi

SOSYAL POLİTİKA ALANINDA ULUSLARARASI ARAŞTIRMALAR II

Editör: Doç. Dr. Elif Özlem ÖZÇATAL

Genel Yayın Yönetmeni: Yusuf Ziya Aydoğan (yza@egitimyayinevi.com)
Genel Yayın Koordinatörü: Yusuf Yavuz (yusufyavuz@egitimyayinevi.com)
Sayfa Tasarımı: Mehmet Çakır
Kapak Tasarımı: Eğitim Yayınevi Grafik Birimi

T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı
Yayıncı Sertifika No: 76780

ISBN: 978-625-6251-99-1
1. Baskı, Ekim 2024

Baskı Cilt: Repro Bir Matbaacılık
İvedik OSB Matbaacılar Sitesi 1514 Cad. No: 23-25 Yenimahalle/Ankara
Matbaa Sertifika No: 47381

Kütüphane Kimlik Kartı

SOSYAL POLİTİKA ALANINDA ULUSLARARASI ARAŞTIRMALAR II
Editör: Doç. Dr. Elif Özlem ÖZÇATAL
X+118 s., 160x240 mm
Kaynakça var, dizin yok.
ISBN: 978-625-6251-99-1

Copyright © Bu kitabın Türkiye'deki her türlü yayın hakkı Eğitim Yayınevi'ne aittir. Bütün hakları saklıdır. Kitabın tamamı veya bir kısmı 5846 sayılı yasanın hükümlerine göre kitabı yayımlayan firmanın ve yazarlarının önceden izni olmadan elektronik/mekanik yolla, fotokopi yoluyla ya da herhangi bir kayıt sistemi ile çoğaltılamaz, yayımlanamaz.

EĞİTİM
yayınevi

Yayınevi Türkiye Ofis: İstanbul: Eğitim Yayınevi Tic. Ltd. Şti., Atakent mah. Yasemen sok. No: 4/B, Ümraniye, İstanbul, Türkiye

Konya: Eğitim Yayınevi Tic. Ltd. Şti., Fevzi Çakmak Mah. 10721 Sok. B Blok, No: 16/B, Safakent, Karatay, Konya, Türkiye
+90 332 351 92 85, +90 533 151 50 42, 0 332 502 50 42
bilgi@egitimyayinevi.com

Yayınevi Amerika Ofis: New York: Egitim Publishing Group, Inc.
P.O. Box 768/Armonk, New York, 10504-0768, United States of America
americaoffice@egitimyayinevi.com

Lojistik ve Sevkiyat Merkezi: Kitapmatik Lojistik ve Sevkiyat Merkezi, Fevzi Çakmak Mah. 10721 Sok. B Blok, No: 16/B, Safakent, Karatay, Konya, Türkiye
sevkiyat@egitimyayinevi.com

Kitabevi Şubesi: Eğitim Kitabevi, Şükran mah. Rampalı 121, Meram, Konya, Türkiye
+90 332 499 90 00
bilgi@egitimkitabevi.com

İnternet Satış: www.kitapmatik.com.tr
+90 537 512 43 00
bilgi@kitapmatik.com.tr

ilk okuyan siz olun
kitapmatik
internetteki kitapçınız

Babam Galip Özçatal'a, sonsuz sevgilerimle

ÖNSÖZ

Sosyal politika, toplumların refah düzeyini artırmak, sosyal adaleti sağlamak, eşitsizlikleri azaltmak ve toplumsal dayanışmayı güçlendirmek için geliştirilen politika ve uygulamaları konu alan önemli bir disiplin olarak toplumların ekonomik, sosyal ve kültürel gelişim süreçlerinde hayati bir rol oynamaktadır. Günümüzde sosyal politikalara yönelik araştırmalar, toplumsal yapının değişen dinamikleri ve küresel ekonomik dalgalanmalar ışığında her zamankinden daha fazla önem kazanmıştır. Bu bağlamda hazırlanan **"*Sosyal Politika Alanında Uluslararası Araştırmalar II*"** kitabı, ilk kitabımızda olduğu gibi güncel sosyal politika sorunlarını derinlemesine analiz etmek ve çözüm önerileri sunmak amacıyla bir araya getirilmiş akademik çalışmaların bir ürünüdür.

Kitabın içeriği, toplumsal refahı etkileyen çeşitli faktörlere odaklanmakta; yoksulluk, sosyal adalet, eşitsizlik, sürdürülebilir kalkınma, sosyal girişimcilik, bölgesel gelişim, istihdam, çalışma yaşamı sorunları, çalışan refahı, iş sağlığı ve güvenliği, eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi kritik sosyal politika konularını kapsamlı bir şekilde incelemektedir. Sosyal politikaların yalnızca ekonomik bir perspektiften değil, aynı zamanda insan hakları, çalışan hakları, sürdürülebilir kalkınma, dezavantajlı grupların korunması gibi sosyal boyutlar açısından da ele alınması gerektiğine dair güçlü bir çerçeve sunmaktadır.

Kitabın hazırlanmasında emeği geçen akademisyenler ve araştırmacılar, güncel sosyal politika konularını eleştirel ve analitik bir bakış açısıyla değerlendiren özgün çalışmalarını okuyucularla paylaşmaktadır. Bu çalışmalar, hem teorik hem de pratik boyutlarıyla zengin bir içerik sağlamaktadır. Her bir bölüm, okuyuculara sosyal politika alanında yeni perspektifler sunmakta; toplumsal refahı ve sosyal adaleti sağlamaya yönelik politikaların daha etkili uygulanmasına dair yol gösterici öneriler içermektedir.

Kitapta birinci bölümde, Prof. Dr. Bülent Darıcı'nın kaleme aldığı ve son yıllarda dünya genelinde önemi gittikçe artan sosyal girişimciliğin istihdam yaratma, yenilikçi iş modelleri geliştirme ve kaynak verimliliği sağlama gibi ekonomik etkileri ile birlikte toplumsal kalkınmadaki rolünü ele alan "*Sürdürülebilir Kalkınmanın İtici Gücü: Sosyal Girişimcilik ve Ekonomik Etkileri*" isimli çalışma yer almaktadır. Sosyal girişimcilik, sadece ekonomik büyümeye katkıda bulunmakla kalmayıp, bununla birlikte, dezavantajlı grupların ekonomik ve sosyal yaşama katılım eşitsizliği, cinsiyet eşitsizliği, çevre kirliliği gibi toplumsal sorunların çözümünde kritik bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bölüm, ulusal ve uluslararası alanda öne çıkan sosyal girişimcilik örneklerini inceleyerek, bu girişimlerin hem ekonomik hem de sosyal değer yaratma potansiyelleri üzerinde durmaktadır. Böylece, sosyal

girişimcilik ile sürdürülebilir kalkınma arasındaki bağ güçlendirilerek, aynı zamanda dezavantajlı grupları desteklemek, yoksullukla mücadele etmek, çevresel sürdürülebilirliği sağlamak ve toplumsal fayda üretmek açısından bu girişimcilik modelinin etkili bir strateji olduğu vurgulanmaktadır. Ayrıca, sosyal girişimciliği destekleyecek politikaların daha etkili bir şekilde nasıl geliştirilebileceği ve uygulanabileceğine dair öneriler sunmaktadır.

İkinci bölümde, Doç. Dr. Elif Özlem Özçatal'ın "*Uzaktan Çalışmada Gri Alanlar: Çalışanların Karşılaştığı Belirsizlikler ve Sorunlar Üzerine Bir Bakış*" isimli çalışması yer almaktadır. Son dönemlerde küresel işgücü piyasasının kalıcı bir özelliği haline gelen uzaktan çalışma modelinin, çalışanlar açısından ortaya çıkardığı belirsizlikler ve sorunlara kapsamlı bir bakış sunmaktadır. Özellikle pandemi dönemiyle birlikte, çalışma yaşamının yeni normali haline gelen uzaktan çalışmanın, esnek çalışma saatleri ve yer bağımsızlığı gibi avantajlarına rağmen, çalışma süreleri, iş-özel yaşam dengesi, sosyal ilişkiler ve etkileşim ile psikolojik sağlık üzerindeki olumsuz etkilerine dikkat çekilmekte; bu temel sorunlar bağlamında, çalışanların karşılaştığı zorluklar detaylı bir şekilde incelenmektedir. Uzaktan çalışmanın, insana yakışır iş olma niteliğini gölgeleyen birçok gri alan barındırdığı belirtilmekte ve bu modelin uzun vadeli sürdürülebilirliği değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, uzaktan çalışmanın sürdürülebilir bir istihdam modeli olarak insana yakışır iş standartlarına ulaşmasının önemi vurgulanmakta; mevcut sorunlara yönelik öneriler getirilerek bu konuda bir çözüm çerçevesi oluşturulmaktadır.

Üçüncü bölümde, "*Türkiye'nin Son Yirmi Yıllık Döneminde Eğitim, Sağlık ve Sosyal Güvenlik Alanlarının Dönüşümü ve Etkileri Üzerine Bir Analiz*" isimli çalışma yer almaktadır. Doç. Dr. N. Berna Güler'in hazırladığı bu çalışma, Türkiye'de son yirmi yıllık dönemde eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında gerçekleşen dönüşümleri derinlemesine analiz etmektedir. Neo-liberal politikaların etkisiyle küresel ölçekte sosyal hakların daraldığı ve piyasalaştığı bir dönemde, Türkiye'deki eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik sistemlerinin geçirdiği yapısal değişimler, toplumsal refahı ve yurttaşlık haklarını nasıl etkilediği sorusu bu çalışmanın merkezinde yer almaktadır. Eğitim ve sağlık hizmetlerinin ticarileşmesi, emeklilik sisteminin bireyselleştirilmesi ve sosyal yardımların ön plana çıkması, sosyal devletin gerilediği bu dönemde tartışılan temel başlıklar arasındadır. Bu kapsamlı çalışma, Türkiye'nin son yirmi yılda eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik alanlarında yaşadığı dönüşümlerin toplumsal sonuçlarını ele alarak, bu alanlarda geliştirilecek sosyal politikalar için yol gösterici bir değerlendirme sunmaktadır

Dördüncü bölümde, Doç. Dr. Bora Balun tarafından hazırlanan "*Türkiye'de Yoksulluğun Güncel Görünümü*" başlıklı çalışma yer almaktadır. Küresel düzeyde ekonomik eşitsizliklerin derinleştiği ve sosyal adaletsizliklerin

arttığı bir dönemde, temel sosyal meselelerden biri olan yoksulluk sorununa odaklanan bu çalışma, yoksulluğun nedenlerini ekonomik, siyasal, çevresel faktörler temelinde ele almakta ve özellikle Türkiye bağlamında kapsamlı bir şekilde analiz etmektedir. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) ve Avrupa İstatistik Ofisi (Eurostat) verileri kullanılarak, Türkiye'de yoksulluğun farklı boyutlarını ve toplum üzerindeki etkileri son 10 yıllık dönemde (2014-2023) elde edilen istatistikler üzerinden tartışmaktadır. Bu kapsamda, yoksulluğun toplumsal ve bireysel düzeydeki etkileri de incelenerek, yoksulluğun temel nedenlerini ve eşitsizlikleri ortadan kaldırmak için kapsamlı ve etkili sosyal politikalar geliştirilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır. Yoksullukla mücadelede karşılaşılan zorluklar ve bu bağlamda izlenecek politika önerilerine dair önemli perspektifler sağlamaktadır.

"*Hizmet İşletmelerinde Çalışanlar: Rol Çatışması ve Rol Belirsizliği Sorunları*" başlıklı beşinci bölümde, Dr. Öğr. Üyesi Uygar Öztürk, doktora öğrencileri Aydan Yavuz Öztürk ve Muhammet Fatih ile araştırmacı Nursel Tamtürk, hizmet sektörü çalışanlarının iş yaşamında karşılaştığı önemli sorunlar arasında yer alan rol çatışması ve rol belirsizliğini ele almaktadır. Hizmet sektöründeki çalışanlar, sıklıkla birbirinden farklı ve çelişen görevler ve beklentilerle karşı karşıya kalmakta; bu durum da iş stresi başta olmak üzere iş tatmini, verimlilik, psikolojik sağlık ve dolayısıyla çalışan refahı üzerinde olumsuz etkiler yaratmaktadır. Ayrıca, bu koşullar çalışanın işinden ayrılmasıyla da sonuçlanabilmektedir. Çalışma, bu önemli meselelere odaklanmakta; hizmet sektöründe görev alan çalışanların iş tanımlarının netleştirilmesi, açık bir iletişim ortamının oluşturulması ve roller arası dengeyi sağlayacak yönetim stratejilerinin benimsenmesinin, çalışanların iş stresini azaltmada ve işletmenin başarısını artırmada kritik bir öneme sahip olduğunun altı çizilmektedir. Sağlıklı ve istikrarlı bir çalışma ortamı oluşturulması için hizmet işletmelerinde rol çatışması ve rol belirsizliğini yönetme sürecine önemli katkılar sunarken, işletmelerin insan kaynakları politikalarını geliştirmeleri için de güçlü bir temel sağlamaktadır.

Kitabın altıncı bölümünde, Dr. Öğr.Üyesi Evren Çağlarer, Öğr. Görevlisi Filiz Arıcak ve Yüksek Lisans Öğrencisi Selin Sevgi Şendağ'ın birlikte hazırladığı "*Gıda Üretim Tesislerinin Depolarında Çalışma Koşullarının İş Sağlığı ve Güvenliği Açısından İncelenmesi*" başlıklı çalışma yer almaktadır. Çalışma, gıda üretim tesislerindeki depo çalışanlarının karşılaştıkları iş sağlığı ve güvenliği risklerini ele almaktadır. Depolar, çalışanların sağlık ve güvenliği açısından tehlikeli ortamlar sunmaktadır. Gerekli iş güvenliği önlemleri alınmadığı takdirde, çalışanların sağlığı için ciddi tehlikeler meydana gelebilir. Bu açıdan, depolardaki risk faktörlerinin belirlenmesi ve bu risklere karşı etkili önlemler alınması, iş sağlığı ve güvenliği yönetiminin temel unsurlarından

biridir. Depo ortamlarında iş güvenliğine dair risklerin belirlenmesi ve bu risklerin minimize edilmesi amacıyla yapılan bu araştırma, çalışanların sağlığı ve güvenli çalışma alanlarının oluşumu için çözümler sunmaktadır. Gıda sektöründeki depolarda ağır ve riskli çalışma koşullarını analiz ederek, iş kazalarının önlenmesi ve çalışan sağlığının korunması için bu risklerin ergonomik çözümlerle azaltılmasına dikkat çekilmektedir. Bu bağlamda, çalışma; iş sağlığı ve güvenliği politikalarının geliştirilmesi, daha güvenli bir çalışma ortamı sağlanması ve olası risklerin azaltılması açısından etkin bir dayanak oluşturmaktadır.

Kitabın yedinci ve son bölümünde, Doç. Dr. N. Berna Güler'in kaleme aldığı "2000 Sonrası Türkiye'de Bölgesel Gelişme Sorunsalı ve Doğu Karadeniz Bölgesi" isimli çalışma yer almaktadır. Türkiye'de 2000 sonrası bölgesel gelişme dinamiklerini ele alarak, Doğu Karadeniz Bölgesi'ni odağına alan özgün bir analiz sunmaktadır. Küreselleşmenin ve yerelleşmenin etkisiyle Türkiye'de bölgesel eşitsizliklerin azaltılması ve az gelişmişlik sorunlarının aşılması adına yapılan politikalar, piyasa temelli ve rekabete dayalı bir çerçevede şekillenmiştir. Bu bağlamda, Doğu Karadeniz Bölgesi'nin gelişim sürecinin ekonomik ve sosyal boyutları kapsamlı bir biçimde değerlendirilmiştir. Bu süreçte, bölgenin tarihsel, kültürel ve doğal kaynakları turizme ve ticari faaliyetlere dönüştürülmektedir. Ancak bu dönüşüm, bölge halkının katılımı olmadan gerçekleştirildiği için ekolojik yıkım ve toplumsal eşitsizlikler giderek derinleşmektedir. Aynı zamanda bölgede genç nüfusun göç etmesi, kırsal yaşlanma ve tarımsal üretimde göçmen işçilerin varlığı, güvencesiz çalışma koşullarını yaygınlaştırırken, ataerkil yapı kadınlar için çifte yükümlülükler ve cinsiyet eşitsizliğini daha da ağırlaştırmaktadır. Elde edilen veriler, bölgesel gelişim süreçlerinin eşitsizlikler ve güç ilişkileri bağlamında yeniden düşünülmesi gerektiğine işaret etmektedir.

Kitap, sosyal politikalar alanında çalışan akademisyenler, araştırmacılar, öğrenciler, politika yapıcılar ve bu alana ilgi duyanlar için önemli bir kaynak niteliği taşımaktadır. Bu kitabın ortaya çıkmasında çalışmalarıyla katkı sağlayan değerli yazarlarımıza, yayın sürecinde destek veren EĞİTİM Yayınevi yetkililerine ve çalışanlarına teşekkürlerimi sunarım. Eserin, alana dair yeni perspektifler kazandırmasını ve toplumsal refahın artırılması noktasında yapılacak yeni çalışmalara ışık tutmasını temenni ediyorum.

Saygılarımla.

Editör

Doç. Dr. Elif Özlem ÖZÇATAL

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ V

SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMANIN İTİCİ GÜCÜ: SOSYAL GİRİŞİMCİLİK VE EKONOMİK ETKİLERİ 1
Bülent Darıcı

UZAKTAN ÇALIŞMADA GRİ ALANLAR: ÇALIŞANLARIN KARŞILAŞTIĞI BELİRSİZLİKLER VE SORUNLAR ÜZERİNE BİR BAKIŞ 19
Elif Özlem Özçatal

TÜRKİYE'NİN SON YİRMİ YILLIK DÖNEMİNDE EĞİTİM, SAĞLIK VE SOSYAL GÜVENLİK ALANLARININ DÖNÜŞÜMÜ VE ETKİLERİ ÜZERİNE BİR ANALİZ 49
N. Berna Güler

TÜRKİYE'DE YOKSULLUĞUN GÜNCEL GÖRÜNÜMÜ 71
Bora Balun

HİZMET İŞLETMELERİNDE ÇALIŞANLAR: ROL ÇATIŞMASI VE ROL BELİRSİZLİĞİ SORUNLARI 91
Aydan Yavuz Öztürk, Uygar Öztürk, Muhammet Fatih Turan, Nursel Tamtürk

GIDA ÜRETİM TESİSLERİNİN DEPOLARINDA ÇALIŞMA KOŞULLARININ İŞ SAĞLIĞI VE GÜVENLİĞİ AÇISINDAN İNCELENMESİ 103
Selin Sevgi Şendağ, Evren Çağlarer, Filiz Arıcak

2000 SONRASI TÜRKİYE'DE BÖLGESEL GELİŞME SORUNSALI VE DOĞU KARADENİZ BÖLGESİ 119
N. Berna Güler

2000 SONRASI TÜRKİYE'DE BÖLGESEL GELİŞME SORUNSALI VE DOĞU KARADENİZ BÖLGESİ

N. Berna Güler[17]

GİRİŞ

1980'lere kadar erken endüstrileşen ülkelerde bölgesel ve yerel ekonomik gelişim politikaları büyük ölçüde bölgeler arası eşitliğin sağlanmasını amaçlayan firma merkezli, teşvik temelli, standartlaşmaya dayalı olurken, geç endüstrileşen ülkelerde de bölgesel azgelişmişliğe bütünsel yaklaşımla tarihsel ve yapısal sorunların giderilmesine odaklanılmıştır. 1980 öncesinde bölgesel eşitsizliğin azaltılmasında devletin kamu müdahalesi ekseninde politikalar hâkim iken 1980 sonrasında dünya ölçeğinde rekabet koşullarının farklılaşması üretim ilişkilerinin değişimi ile birlikte devletin piyasa merkezli bölgesel gelişme politikalarına evrilmeye başlamıştır.

Gündelik yaşamımızda endüstrileşme sürecinin değişimini, endüstri mantığının içerdiği halinin dışında bir yerde olduğunu düşünmeye meylederiz. Oysa endüstrileşmeye içkin koşullar; kültürel, politik, hukuki ve ideolojik değer ve kurumlar yaratılarak var edilmektedir. Bu durumun en net yansıması, 1980 sonrasında üretim ilişkilerinin yeni döneminde, yeni koşullarının "bütünsel" açıdan bölgeler arası eşitsizliğin ortadan kaldırılması yerine, "parçalı ve stratejik" ele alış olarak nitelendirilen bölge içi farklılığın yaratılarak gelişmenin, büyümenin gerçekleştirileceği düşüncesinin pekiştirilmesidir. Bunun nedeni ise bölgesel ve/veya yerel dinamiklerin kullanılabildiği, kamu ve özel sektörün karar alma süreçlerinde etkinliğini sağlayan uygulamaların küresel rekabette başarılı sonuçlarının görülmesi yeni alanların yaratılması çabasını beraberinde getirilmiş olmasıdır. Başarılı sanayi bölgeleri olarak kabul edilenler: İtalya'da Emilia Ramogna bölgesi, Avusturya'da Salsburg bölgesi, Almanya'da Baden Württenbeg bölgesi, ABD'de Silicon Vadisi, Orange Şehri, Route 128 ve

17 Doç. Dr., Marmara Üniversitesi İktisat Fakültesi Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü, ORCID 0000-0002-3086-5334, bernag@marmara.edu.tr
Makalenin değerlendirilmesinde katkı sunan Fatma Genç'e (Ordu Üniversitesi doktora öğrencisi) müteşekkirim.

Fransa'da Bilimsel Kent'tir (Piore ve Sabel, 1984). Yeni teknolojilere uyum ve firmalar arası bütünleşme ağları ve kolektif etkinliğin sağlanabildiği bölgesel ekonomilerin kümeleşmesiyle oluşan üretim bölgeleri, küresel rekabetin stratejik alanları olmaya başlamıştır. Bu alanlar, yerel/bölgesel dinamikleri kendiliğinden (spontaneous) gerçekleştiren, içsel gelişimin (endogenous growth) en iyi örnekleri olarak kabul edilmiştir (Storper ve Scott, 1990). Ayrıca söz konusu araştırmalar, küresel rekabette başarılı üretim alanlarını birçok farklı adlandırmalarla tanımlamıştır. Bunlardan bazıları: Sanayi bölgeleri (industrial districts) (Becattini, 1990; Brusco, 1990), bölgesel kümeleşme (Piore ve Sabel, 1984); öğrenen bölgeler (learning region) (Storper, 1995); kolektif etkinlik (Schmitz, 1995) şeklinde sıralanabilir.

1990'lı yıllarda ivmelenen yerel dinamiklerinin etkinliğini artıracak, piyasa temelli politik karar alma sürecinin belirleyici olmasının sağlanacağı, rekabet ilişkilerinin bölgesel/yerel alanların yeniden düzenlemesini sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmaya başlanır. Böylece bölgesel gelişmeye ilişkin daha önce devlet merkezli ve gelişme farklılıklarını ulusal ölçekte azaltmaya yönelik tüm politikalar, bu dönemde bölgenin sahip olduğu kaynak donanımını harekete geçirme biçimine dönüşmeye başlamıştır. Bu dönüşüm ilk elden sahip olunan kaynakların ne/neler olduğu ve dahası bu kaynakların kimler ve nasıl harekete geçirileceği sorularını akla getirmektedir. Kaynakların belirlenmesi ve harekete geçirilmesi her anlamda sosyal ilişkileri, ilişkilere taraf olanları ve dahası sahip olunan doğal ortamı ilgilendirmesine rağmen, sorunun tanımlanması oldukça teknik ve nötr bir çerçevede gerçekleştirilir (Güler-Müftüoğlu ve Ercan, 2007a ve 2007b). Bununla birlikte "ne tür yerel, bölgesel kalkınma ve kimin için?" sorusunun cevabı da tekil ve homojen bir anlam anlayışı çerçevesinde eşitsiz olan ekonomik, sosyal, kültürel, çevresel koşulları aynılaştırılması çabası, güç ilişkilerinin görünmez kılınmasını da beraber getirdiğine ilişkin eleştiriler ve analizler, 2000'li yıllarda artarak devam etmiştir (Pike vd., 2011; Pike, vd., 2016).

Öte yandan herkes için "ortak iyiyi" temsil eden gelişme ve/veya kalkınma kavramlarının da içerildiği rekabet, verimlilik, üretkenlik gibi teknisist nötr bir yaklaşım, bölgeleri ve mekânları da içermektedir. Böylesi bir ele alış; bölgelerin ve mekânların harekete geçirilmesi gereken kaynaklar içinde yer alan bazen çalışacak insanlar, bazen ise ekolojik dengeyi bozacak, doğal ortamı içerdiği için sorunlu olabilmektedir. Bölgeler dolayısıyla mekânların kendisi rekabet etmez, edemez. Rekabet, insan-insan ilişkileri içinde gerçekleşirken, ilişkilerin ise genellikle güç ilişkilerine dayalı eşitsizliği de içerebildiğini unutmamız gerekir.

Çalışmamızda Türkiye'de bölgesel gelişimin değişen dinamiklerini anlamak, kavramak ve açıklayabilmek için Doğu Karadeniz Bölgesi seçilerek

nicel verilerin değerlendirilmesiyle bütünsel ve ilişkisel bir analizle bölgenin gelişim eğilimi incelenecektir.

Türkiye'de Bölgesel Gelişim Sorunsalının Kısa Tarihsel Arka Planı

Bölge, yan yana gelmiş yerel birimlerin mekânsal bütünlüğü temelinde oluşan, ulus-devlet sınırları içerisinde ve merkezin denetiminde, dışa kapalı bir birim olarak ele alınmaktadır. Ancak bu bölgeler benzer fiziksel, coğrafi ve kültürel özellikleri taşıyan, merkeze bağımlı, ulus-altı birer birim olarak tanımlanırken, küreselleşme süreciyle birlikte uluslararası ağlarla bağlantılar kurabilen, ulus-devletin sınırlılıklarına bağlı kalmak istemeyen ve piyasa koşullarında hızla değerlendirilecek farklı özgünlüklere sahip, birbirleriyle rekabet eden birimler olarak tanımlanmaya başlanmışlardır. Bölgesel düzeyde rekabet gücü kavramı ise çok genel anlamda bir bölge veya şehrin, ulusal ve özellikle de küresel ihraç pazar payında, diğer bölge veya şehirler ile yaptığı rekabetteki başarısı ile birlikte, yüksek ve sürdürülebilir bir gelir düzeyi sağlayabilme yeteneği olarak tanımlanabilir (İnce, 2023: 78-80).

Merkeziyetçi ve kademeli bir yönetim anlayışının hâkim olduğu ulusal kalkınma döneminde "planlı kalkınma" ile "bölgelerin kaynaklarının değerlendirilmesi" "ulusal kalkınma hedeflerinin" bir parçası olmuştur. Ulusal kaynakların "büyüme ve sanayileşme" için kullanıldığı bu dönemde hem ulus hem de bölge düzeyindeki kalkınma stratejilerinde ulusal kalkınma anlayışının öngördüğü "büyüme" amacıyla uyumlu, "merkezi" ve "yukarıdan aşağıya" bir planlama çerçevesinde, bölgeler arası eşitsizlikleri azaltmak amacına yönelik uygulamalar ağırlık kazanmıştır (İnce, 2023: 82). 1950'ler itibariyle ulus-devletler, bölgeler arasındaki gelişim farklılıklarını algılamaya, açıklamaya ve bunlara yönelik olarak politika önerileri geliştirerek bölgesel politikaların şekillenmesinde belirleyici olmuşlardır.

Öte yandan sermaye olanaklarının dünya ölçeğindeki kriziyle açığa çıkan neoliberalizmin etkileri Türkiye'de 1980'li yıllar itibariyle yaşanmaya başlanmıştır. Kuralsızlaşma, özelleştirme, piyasalaştırma ve finansallaştırma uygulamaları ile ulusal coğrafyanın mekânları artan ölçekte farklılaşarak uluslararası sermayenin etkinliğinin artırılması yoluna gidilmiştir. 1980 sonrası ağırlıklı olarak hizmetler sektöründe gelişmenin yanında emek yoğun sektörlerin yoğunluğu da artış göstermiştir. Var olan sanayinin yapısı ise ithal girdiye bağımlı bir niteliğe dönüşmüştür. Karadeniz, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde özelleştirme uygulamalarıyla kamunun boşalttığı alanlar özel sektör tarafından doldurulamadığı için yerel şirketler gelişme gösterememiş ve istihdam olanakları gerilediği için önemli oranda göç yaşanmıştır. Tüm bunlar bölgeler arası dengesizlikleri daha da artırmıştır. Bu yıllarda bölgesel dengesizliğin sadece ekonomik değişkenlerle açıklanması mümkün olmamıştır (İnce, 2023: 86).

Özel sorunlu bölgelerin gelişmesinin sağlanabilmesi için, bölgesel gelişme projesi ve planı yapma fikri net olarak açıklanarak, yapılan ve yapılacak olan bölge planları oluşturulmaya başlanmıştır. Saptanan dört plan bölgesi GAP (Güneydoğu Anadolu Projesi), ZBK (Zonguldak Bartın Karabük Projesi), DAP (Doğu Anadolu Projesi) ve DOKAP (Doğu Karadeniz Bölgesi Gelişme Projesi) kararlaştırılarak, bu bölgelerin Türkiye içindeki ağırlığı arttırılmaya çalışılmıştır. Ancak ulusal kalkınma planı ile bölgesel gelişme plan ya da projeleri arasındaki koordinasyonun nasıl sağlanacağı hakkında açıklama yer almamaktadır. 16 bölgeli ayrımın yapılacağı belirtilerek, Türkiye'nin plan bölgelerine ayrılarak, ekonomik gelişmenin sağlıklı izleme ve yönlendirme açısından etkin bir yaklaşım sergileneceği izlenimi verilmiştir (İnce, 2023: 87).

1980 sonrasında yerel/bölgesel dinamikleri harekete geçirmeyi amaçlayan bölgesel planlamanın örnekleri olarak Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Doğu Karadeniz Bölgesi Gelişme Projesi (DOKAP), Yeşilırmak Havza Gelişim Projesi ve Zonguldak Bartın Projesi olduğunu görmekteyiz. Bölgesel planlama mantığı yeni-liberal politikalara uyumlulaştırılmıştır. Bununla birlikte, doğrudan yabancı yatırımların önünün açılması ile devletin kamu çıkarını ve etkinliği korumak için 'altyapı yatırımlarını kendisi gerçekleştirir' ilkesi terk edilmiş ve Japon firmaları DOKAP altyapı yatırımlarını, ABD firmaları ise GAP kapsamında kentsel ve kırsal altyapı sağlanmasına yönelik yatırımları gerçekleştirmiştir (Bayramoğlu, 2005: 92-93). Altyapı yatırımlarının yanı sıra yabancı üretken yatırımlar da yerel/bölgesel alanlara kaymaya başlamıştır.

Yeşilırmak Havza Gelişim Projesi kapsamında 1997 yılında kamu-özel kurum kuruluşları işbirliği ile "Yeşilırmak Havzası İl Özel İdareleri Hizmet Birliği" kurulmuştur. Proje yönetiminin yerel yönetim tarafından yürütülüyor olması nedeniyle Avrupa Birliği (AB) tarafından oldukça cazip bulunmuştur. 2004 yılında tüzük değişikliği ile "Yeşilırmak Havzası Kalkınma Birliği" kurulmuştur. Yeşilırmak havzasına yönelik olarak "AB Bölgesel Kalkınma Hibe Programı" kapsamında yerel inisiyatifler, KOBİ ve küçük ölçekli yatırımlar özelinde projelendirme başlatılmıştır.

Bölgesel olan ulusal hedeflerin, küresel ve uluslararası bölgesel beklentileri karşılaması beklenmektedir. Beklentiler ile yeni konjonktürde ortaya çıkan ve "başarılı" olarak tanımlanan bölgelere referansla, geri kalmış bölgelerdeki potansiyelin geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Ancak bu beklentinin sonucunda bölgesel politikaların hızla değişmesi ile bölgeler arasındaki gelişmişlik düzeyindeki uçurumun açılacağı söylenebilir. Bunun nedeni bölgesel ekonomileri küresel rekabetin tehditlerine açık hale getirmektedir (İnce, 2023: 105).

Yerel aktörler arasındaki siyasi, ekonomik ve mekânsal ilişkilerin yürütülmesinin yanında yerelin yönetim ve kurumsallaşma sürecinde, yerel

aktörlerin katılımı ve süreci denetlediği, yönlendirdiği "yönetişim" konusu gündeme gelmiştir. Yönetişim modeli ile yerel sermaye dinamiklerinin etkinliği artıracak ve rekabet ilişkileri bölgesel alanlarda yeniden düzenlenmesini sağlayacak yeniden yapılandırmalar gerçekleşmeye başlamıştır (Güler-Müftüoğlu, 2005: 127-129).

1986 yılında "Washington Uzlaşması" olarak bilinen anlaşmayla, dünya ölçeğinde sermayenin aktörleri olan uluslarüstü kurumlar; para sermayeyi kontrol eden Uluslararası Para Fonu (IMF), üretken sermayeyi kontrol eden Dünya Bankası (WB), ticari sermayeyi kontrol eden Gümrük Tarifeleri Genel Anlaşması (GATT) (1995 yılında Dünya Ticaret Örgütü (WTO) altında yer almıştır) ve Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı (OECD); ticari serbestleşme, ademi merkezi yapılanma ve yönetişim modelinin benimsetilmesi doğrultusunda aynılaştırılmıştır (Peck ve Tickell, 2002).

OECD'nin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin merkezi yönetimlerinin yeniden yapılanmasını öngören ülke çalışmalarıyla yönlendirme işlevini sıklaştırdığını görmekteyiz (OECD, 2000; OECD, 2001a; OECD, 2004). Bunun yanı sıra, OECD'nin yapmış olduğu çalışmalarda bölgesel/yerel kümeleşen sanayi alanlarına dikkat çekmekte ve bu alanların yerel yönetim, emek, finans ve firmalar arası işbirliğine dayalı sosyal dayanışma ile ekonomik etkinlik yarattığına ilişkin önemi vurgulanmıştır. Ayrıca "Yerel Ekonomi ve İstihdam Gelişimi" (LEED) programı ile bu alanların teşviki öngörülmüştür (OECD, 2001a; OECD, 2001b).

Bununla birlikte, bölgesel bloklar (NAFTA, AB, APEC vs.) arasındaki ilişkileri, blok içinde yer alan ulus/ekonomi ilişkilerini yeniden yapılanmasında; mal, sermaye akışının hızlı gerçekleştirilmesine yönelik olarak siyaset dışı yerel teşebbüslerin karar alma sürecine dâhil olduğu yerel yönetişim modeli benimsenir (Brenner ve Theodore, 2002). Örneğin Avrupa Birliği Konseyi, yerel idarelerin güçlendirilmesi, özerkliklerinin savunulması ve yerel yönetim ilkesinin benimsendiği 1985 yılında "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" belgesini oluşturmuş, üye ülkelerin ve aday ülkelerin onayı istenmiştir. Aday konumunda olan Türkiye 1988 yılında bazı maddelere çekince koyarak bu belgeyi onaylamıştır.

AB'nde 1987 yılında kabul edilen Tek Avrupa Yasası ve 1988 yılındaki Yapısal Fonlar'daki reformlarla birlikte bölgesel alanlar; sosyal, ekonomik, politik aktörlerin ekonomik kalkınma üzerinde etkili, ulusal ve küresel alanda kendi çıkarını savunan bir aktör olarak görülmeye başlanmıştır. 1990'lı yılların başına kadar kamu kurumu olma niteliğini taşıyan "Kalkınma Ajansları" özelleştirilerek, özel faydaya dönük olarak kamu ve özel sektör işbirliğine dayalı olarak yapılandırılır. Böylelikle, Avrupa Birliği üye ülkelerde Kalkınma Ajansları da tekil sermayelerin ortaklık kurmalarını ve/veya ağ tarzı ilişkiler

ile tekil sermayelerin süreksizliğine ilişkin daha etkin çözümler üretebilmesine dönük olarak esnek biçimde yapılandırılır (İTO, 2003).

Kalkınma Ajansları, kârlılığın sürekliliğini sağlayıcı bölgesel birikim yaratmanın müdahaleci kurumu olarak adlandırılabilir. Yerel potansiyeli harekete geçirmeyi ve bölgenin refah düzeyini arttırmayı amaçlar; mekânsal ve sektörel düzeyde sorunu tanımlar, sorunun çözümüne yönelik strateji geliştirir ve çözüm üretecek plan ve projeleri destekler. Bölge kalkınma kurumlarının kuruluş şekli, işlev ve yapıları farklı olabilir. Ortak paydaları, sürdürülebilirlik ve katılımcılık ilkelerinin benimsemeleri, kalkınma odaklı olmaları, belirli bir coğrafi bölgenin bölgesel kalkınmasını amaç edinmeleri ve bölgesel potansiyeli harekete geçirmeleridir. Tüm bu amaç ve ilkeler eşitsizliğin nedenini görmezden gelerek bir çözüm arayışı olma halini ve bunun sürdürülmesini göstermektedir (İnce, 2023: 115-118).

22 Eylül 2002 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan kararname (2002/4720) ile Türkiye'de bundan böyle "bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerini yapılması, bölgesel politikaların çerçevelerinin belirlenmesi" için, AB Bölgesel İstatistikleri (NUTS) ile karşılaştırmalar yapılmasını sağlayabilmek amacıyla, İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) oluşturulmuştur. Bu birimler, Düzey 1, Düzey 2 ve Düzey 3 olmak üzere üç basamaklıdır. Düzey 1, 81 ilin 12 grup altında kümeleştirilmesi sonucu yapılmıştır (Batı Marmara, İstanbul, Doğu Marmara, Batı Karadeniz, TR9 Doğu Karadeniz, Kuzeydoğu Anadolu, Ortadoğu Anadolu, Güneydoğu Anadolu, Akdeniz, Ege, Batı Anadolu, Orta Anadolu). Düzey 2, 81 ilin 26 grup altında kümeleştirilmesi sonucunda oluşmuş bölgesel ayrımdır (Doğu Karadeniz, Trabzon olarak bölünmüştür). Düzey 3 ise, il sınırlarının göze alınmasıyla oluşturulmuş 81 bölgeli ayrımı tamamlanmıştır.

"Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun", TBMM tarafından 25 Ocak 2006 tarihinde kabul edilmiş, 8 Şubat 2006 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanarak, sessiz sedasız hayata geçirilmiştir. Uzun bir süredir kabul edilmeyi bekleyen Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulmasına ilişkin bu kanun, 20 Aralık 2005 tarihinde TÜSİAD'ın Yüksek İstişare Toplantısı'nın sonunda yapılan açıklamalar içinde yer alan: "…bölgesel potansiyellerin harekete geçirilmesi prensibine dayandıran "Bölgesel Kalkınma Ajanslarının" (BKA) neden hala devreye sokulmadığını anlamak mümkün değildir." açıklamasının ardından bir ay sonrasında hızla hayata geçirilmiştir (Güler-Müftüoğlu, 2012: 111).

Bölgesel alanın yönetişim mekanizmasının etkin kurumu olan BKA'nın karar alma süreçlerinin aktörleri arasında, yerel yöneticiler, yerel sermaye birlikleri (odalar, konfederasyonlar, dernekler), finans kuruluşları, üniversiteler ve sivil toplum örgütleri yer almaktadır. Kamu-özel sektör işbirliğine dayalı

olan kurum özel faydayı önceleyen bir yapıdır. Ayrıca Kanun'da karar alma süreçlerinde emek kesimini temsil eden işçi sendikaları ifade edilmemiştir. Böylece işçi sendikaları sivil toplum örgütü içine dahil edilerek emek-sermaye gerilim alanı görünmez kılınmıştır (Güler-Müftüoğlu, 2012: 112).

Öte yandan Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'da yönetim kurulunu oluşturanların içinde üniversite rektörlerine yer verilmemiş olsa da üniversitelerin BKA ile işbirliği oldukça önemlidir. Türkiye'de BKA niteliğindeki kurumlarda karar alma süreçlerinde yerel alandaki üniversitenin rektörleri de dahil edilmiştir. Yerel sermaye gruplarının üniversitelerden beklentileri ise ortak uzman havuzunun oluşturulmasıyla KOBİ geliştirme, kümelenme (clustering) ve çatışma çözümlerinin (conflict resolution) gerçekleştirilmesidir. Bununla birlikte AB fonları üniversiteler aracılığı ile yerel sermayeye aktarılabilmektedir. Türkiye'de yerel sermaye grupları ve birlikleri de AB üyeliğini kaçırılmayacak bir fırsat olarak değerlendirirken, bölgesel alanların öne çıkarılmasında küresel fırsat olarak değerlendiren araştırmalar ve raporlar ortaya konulmaktadır.[18]

Kamu-özel birlikteliği ile oluşturulmuş olan Kalkınma Ajanslarının yönetiminde bölge valileri, belediye başkanları, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği'ne (TOBB) üye sermaye temsilcileri yer almaktadır. Kalkınma Ajanslarının ortakları ise üniversiteler, finans kurumları, Küçük ve Orta Sanayileri Geliştirme Başkanlığı (KOSGEB) ve İş ve İşçi Bulma Kurumu (İŞKUR) gibi kamu ve özel kurumlardır. Yönetişim-katılım ve esneklik-KOBİ (Küçük ve Orta Boy İşletmeler) bu sürecin kilit kavramları olarak yer almaktadır. Yerel toplumun katılımı ile ekonomik aktörlerin desteklenmesi, özellikle de küçük işletmeleri güçlendirerek istihdam yaratma amacında olan hızlı, ekonomik, teknolojik ve sosyal değişimin sağlanması ile döneminin yarattığı tehditlerle mücadele etme ve fırsatları değerlendirmede etkin bir yerel mekanizma kurulmaya çalışılmaktadır (Güler-Müftüoğlu, 2012: 103).

Bölgesel blok olan AB'nde 1987 yılında kabul edilen Tek Avrupa Yasası ve 1988 yılındaki yapısal fonlardaki reformlarla birlikte, yerel/bölgesel alanlar; bu alanlarda sosyal, ekonomik, politik aktörlerin, ekonomik canlanma üzerinde etkileri sonucunda ulusal ve küresel alanda kendi çıkarını savunan bir rol aldığı görülmeye başlanmıştır. 1990'lı yılların başına kadar kamu kurumu olma niteliğini taşıyan Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA) özelleştirilmiş, özel faydaya dönük olarak kamu ve özel sektör işbirliğine dayalı olarak yapılandırılmıştır (İTO, 2003). Böylelikle, BKA firmalarla ortaklık kurmaları ve/veya ağ tarzı ilişkiler ile firmaların özel problemlerine daha etkin çözümler üretmeye dönük olarak esnek biçimde yapılandırılmıştır. AB kapsamında BKA'nın ortaklaştırıldığı "Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Ajansları"

18 Ayrıntılı bilgi için bkz. http://www.tepav.org.tr/tur/index.php?type=article&cid=20 (E.T.: 02.01.2006).

(EURADA) adı altında bir üst örgüt oluşturulmuştur. Bu örgüt, AB genelinde yerel/bölgesel alanlara yönelik ortak hedefler ve proje çalışmaları yapmaktadır. Bu çalışmalar arasında sanayi sektörü, küçük ve orta ölçekli işletmeler, emek piyasasının yeniden yapılandırılması ve bölgesel yenileşme konuları yer almaktadır.[19] AB'nde yerinden yönetim ilkesi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları, yerel/bölgesel ekonomilerin öne çıkarılmasında ve yerel yönetişim modelinin uygulanmasında önemli unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'de AB müktesebatına uyum kapsamında kurumsal ve yasal düzenlemeler yapılırken, Kalkınma Ajanslarının destekleyenlerin başında yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde örgütlenen sermaye birlikleri olduğunu görmekteyiz. Örneğin MÜSİAD'ın, yerelleşme ve bölgeselleşmeye temkinli bir yaklaşımı olsa da Kalkınma Ajanslarının kuruluşuna destek vermiş. TÜSİAD ise 2004 yılında 60 farklı yerel ve bölgesel sermaye birliklerinde oluşan Sanayici İşadamları Derneklerini (SİAD) toplayarak Türk Sanayicileri Konfederasyonu (TÜRKONFED) kuruluşuna destek vermiş, Kalkınma Ajanslarının kuruluşunda da olağanüstü çaba harcayan etkin sermaye birliği olmuştur (Gündoğdu, 2009).

2007-2013 yıllarını kapsayan 9. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda devletin rolü, "farklı işlevlere sahip ulusal ve bölgesel plan programlar ile sektörel ve kurumsal strateji belgelerin uyumlaştırılmasını sağlamada yönlendirici bir işleve sahip" olarak belirlenmiştir. Bölgesel gelişmeye ekonomik büyümenin ve sosyal kalkınmanın istikrarlı bir yapıda sürdürülmesi ve belirlenen plan vizyonunun gerçekleşmesi bağlamında "Bölgesel Gelişmenin Sağlanması", "Ekonomik ve Sosyal Gelişme Eksenleri"nden biri olarak tanımlanmıştır. Uluslararası gelişmeler ve temel eğilimlerin değerlendirildiği planda, küreselleşme sürecinin, yerel dinamikleri doğrudan etkileyerek, yerel ve bölgesel kalkınma açısından yeni şartlar ve fırsatlar ortaya çıkardığı vurgulanmaktadır.

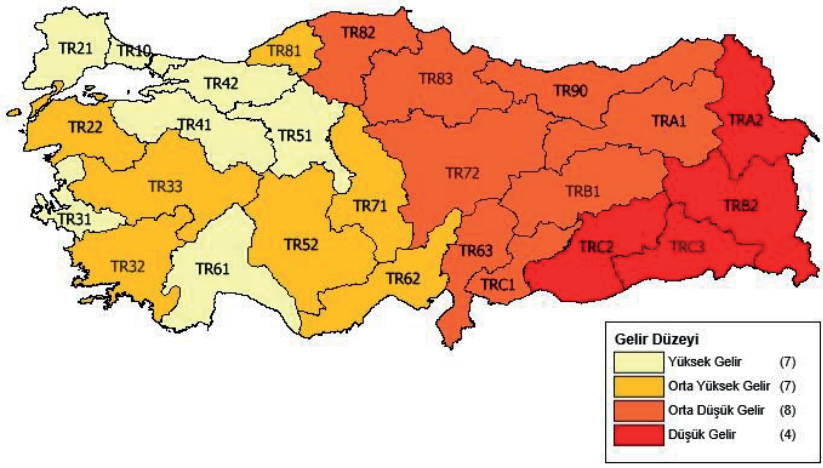
61. Hükümet döneminde Kalkınma Bakanlığı tarafından, bölgesel rekabet etme potansiyelinin açığa çıkarılmasını amaçlayan Kalkınma Ajanslarının koordinasyonunun sağlanacağı Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi'nin kurulmasıyla merkezi ayağının kuvvetlenmesi planlanmaktadır. Komitede, üst düzeyde kamu görevlileri ile birlikte kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplum kurumları yer alacağı vurgulanmaktadır. Bununla birlikte Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlıkları sürdürülen, günümüzde "stratejik eylem planlarının" hâkim olduğu politikalara bir yenisi eklenmiş olan "2014-2023 Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi" hazırlanmıştır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014).

Ulusal düzeyde Batı ve Doğu arasında sermaye donanımı ve niteliksel işgücü açısından eşitsizliğin devam ettiği çok yetersiz olsa da gelir eşitsizliğinin azalması yönündeki eğilime dikkat çekilmektedir. Ancak makro ekonomik

19 Ayrıntılı bilgi için bkz. www.eurada.org.

değişkenlerin ve anti-enflasyonist politikalar gelir dağılımını bozucu etki yaptığı gerçeği gözden uzak tutulmaktadır. Öte yandan metnin sonlarına doğru bölgeler arası gelir adaletsizliği[20] açık olarak görünür kılınmıştır. Buna göre çalışma eğilimleri, işgücü nitelikleri ve istihdam şartları bölgeler bakımından önemli oranda farklılaşmakta ve bölgelere özel istihdam politikalarını ve uygulamalarını gerekliliğine işaret edilmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014: 39). Kümelenme konusunda bilinç ve örgütlenme düzeyinin artmakta olduğu, küme oluşumlarının desteklenmesi yönünde yürütülen çabalar hem ulusal hem de bölgesel rekabet gücü açısından önemli fırsatlar sunduğu vurgulanmaktadır. Bunun yanı sıra aşağıda Harita 1'de görüldüğü üzere bölgeler ve şehirler arasında altyapı hizmetleri ve sosyo-kültürel faaliyetleri ve mekânların eşitsiz dağılımının devam etmiş olduğunun tespiti hayli önemlidir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014:63-73).

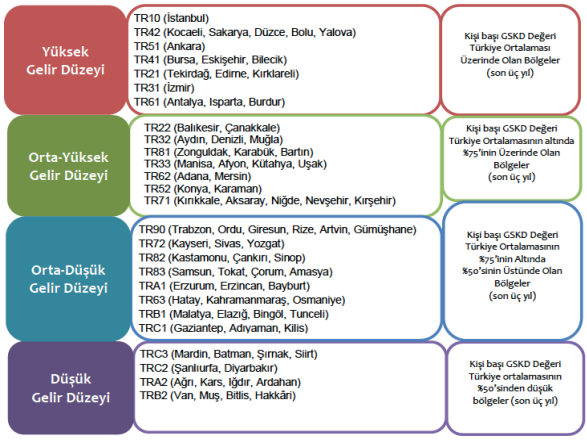
Harita 1: Gelir Düzeyine Göre Bölge Sınıflanması



Kaynak: Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023) T.C. Kalkınma Bakanlığı (2014:95)

20 Türkiye'deki bölgelere kişibaşına düşen gelir açısından bakıldığında, kişibaşı GSKD (gayri safi katma değer) Türkiye ortalaması üzerinde olan bölgeleri "Yüksek Gelirli", kişibaşı GSKD değeri Türkiye ortalamasının altında, ancak %75'inin üzerinde olan bölgeler "Orta-Yüksek Gelirli", kişibaşı GSKD değeri Türkiye ortalamasının %75'inin altında ve %50'sinin üstünde olan bölgeleri "Orta-Düşük Gelirli" ve kişibaşı GSKD değeri Türkiye ortalamasının %50'sinden düşük bölgeleri "Düşük Gelirli" olarak sınıflandırılmıştır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014: 95).

Şekil 1: 26 Bölgenin Gelir Düzeyine Göre Sınıflanması



Kaynak: Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023) T.C. Kalkınma Bakanlığı (2014:96)

Son üç yıl olarak belirtilen 2011-2013 arasında kişi başı Gayri Safi Katma Değer'dir (GSKD).

Bölgesel arası gelir eşitsizliğine hem Türkiye haritası üzerinde (Harita 1) hem de 26 bölgenin gelir düzeyinin sınıflanmasında (Şekil 1) bakıldığında, orta-yüksek gelir düzeyinde bir toplanmanın olduğu dikkat çekicidir. Yüksek gelir düzeyine sahip bölgeler içinde İstanbul, Ankara ve İzmir büyük şehirleri tek başlarına bölge olarak yer almaktadır. Tüm bu veri setlerinin gösterdiği, ulusal düzeyde batı ve doğunun gelir eşitsizliği devam etmekte olup, bölgelerin kaynaklarının harekete geçirilmesiyle refah düzeyinin yükseliş eğiliminin son derece sınırlı kaldığı görülmektedir.

Öte yandan 2000 sonrasında dünyada çeşitli ve farklı bölgeler üzerinde yapılan çalışmalarda, yerel ve bölgesel büyümenin içsel ve/veya dışsal bir karaktere sahip olma derecesi; gelişmenin/kalkınmanın niceliksel kapsamı ve nitel karakteri; ekonomik büyüme sürecinde sürekli, azalan veya artan getirilerin rolü; yenilik ve bilgi ve teknoloji yayılımı; kümelenme ekonomilerinin ve olumsuz ekonomilerinin etkisi; yerel ve bölgesel ekonomik performansı açıklamada uzmanlaşma ve çeşitliliğin göreceli rolleri; yıkıcı değişime ilişkin dayanıklılık, uyum ve uyarlanabilirliğin doğası; ekonomik verimlilik, sosyal adalet ve çevre yöneticiliği hedefleri arasındaki dengenin kurulmasında güçlüklerin olmasına dikkat çekilmektedir (Pike v.d., 2016:12). Dikkat çekilen noktaların 2014-2023 Bölgesel Gelişme Ulusal Strateji kitabında da bölgeler özelinde yapılmış olan anket çalışmalarının sonuçlarıyla uyumlu olduğunu görmekteyiz (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2014). Tüm bunlarla birlikte Pike, Rodríguez-Pose ve Tomaney'in çalışmasına göre "bölgesel rekabeti"

şekillendirmeye yardımcı olan makroekonomik ve politik faktörler ile bunların yerel ve bölgesel gelişmenin sonuçlarıyla bağlantıları ve etkileşimleri olmak üzere, dışsal ve içsel nedensellik arasındaki ilişki ve etkileşime daha fazla dikkat edilmesinin gerektiğinin altı çizilmektedir (Pike vd., 2016:16).

2024-2028 dönemini kapsayan On İkinci Kalkınma Planı'nda ise "Bölgesel Gelişme" başlığı altında yer alan "politika ve tedbirler"in birinci maddesinde "bölgesel kalkınmaya yönelik kurumsal yapı ve yönetişim mekanizması etkinleştirilecektir" ibaresi yer alırken, "bölgesel gelişime alanında uluslararası işbirliği imkânları geliştirilecektir" ifadesi küresel bağlantıların kurulmasının gerekliliği ön plana çıkarılmaktadır (T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023:224). Gerek dünya ekonomisinin dalgalanmaları gerekse ulusal düzeyde ekonomik ve sosyal daralmalar ve gerilimler, alınan ekonomi ve politik tedbirlere karşı geniş toplumsal kesimlerin mesafeli yaklaşımı gün geçtikçe artmaktadır. Pike v.d.'nin ifade ettiği gibi bölgesel gelişmeye dayalı teori, pratik, politik ve uygulamaları geliştirme istenci artarak devam ederken insan, yaşam ve doğa alanlarının gün geçtikçe tahrip olmasına karşın kuzeyde ve güneyde ortak endişeler ve sorunlar hakkında diyaloğu, tartışmayı, müzakereyi kolaylaştıracak destekleyecek mekanizmaların ve ağların oluşturulmasına ihtiyaç vardır (2016: 25).

Hem dünyada hem de Türkiye'de bölgesel gelişmenin sorunsalı gerek küresel alanda gerekse bölgelerin kendine özgün sosyal, ekonomik, kültürel vb. koşullarının yapısal özellikleri ve üretim ilişkilerinin karmaşık, akışkan, artan eşitsizliği içinde ana akımın teknik, nötr ele alışla inşa ettiği politikaların çözümsüzlüğü önümüzde durmaktadır. Çalışmamızın bir sonraki kısmında orta düşük gelir düzeyinde yer alan Doğu Karadeniz Bölgesi üzerinden bölgesel gelişim sorunsalına daha yakından bakıp, incelemeye çalışacağız.

Doğu Karadeniz Bölgesi: Bölgesel Gelişim Dinamikleri

Doğu Karadeniz'de doğanın koşulları, coğrafik konum, geçimlik ekonominin yaygınlığı, 1960'lı yıllarda ulus devlet eliyle temel politika kapsamında çay tarımı biricikleştirilirken, çay üreticiliği ve de emek gücü, nüfusun hepsini kapsamaya yeterli olamamıştır. Bununla birlikte bölgede eğitim, sağlık, iş olanaklarının kısıtlılığı zaman içinde bölgeden göçü artırmıştır (Ulukan, 2021).

1980'li yıllara gelindiğinde küresel rekabetin getirdiği yeni koşulların beraberinde ihracata dayalı sanayileşme modelinin hayata geçirilmesiyle yerel, bölgesel ve de ulusal ölçekte firmaların uluslararasılaşmasının sağlanmasına olanak tanıyacak bir dizi kurallar ve kuramlar oluşturulmaya başlanmıştır. 1980'lı yıllarda ihracata dayalı büyümeyi hedef alan Türkiye, 90'lı yıllarda hızla uluslararası piyasalara entegre olmaya başlar. Bu süreçte 1989 yılında Sovyet Blok'unun çöküşüyle birlikte tek kutuplu dünya düzenine geçilmesi

ardından, Karadeniz'e kıyısı olan ülkeler de teker teker kapitalist sisteme entegre olmaya başlamıştır. Böylece Karadeniz, Avrupa ile Orta Asya'ya açılan Kafkasya koridorunun arasında en stratejik bölgede yer alması ile 350 milyonluk nüfus ve 300 milyar dolarlık dış pazar hacmine sahip bölge, petrol ve doğalgaz kaynaklarının transfer koridorunda bulunması ile tüm dikkatleri üzerine çekmeğe başlamıştır (Güler, 2021).

Bölgeselleşmenin başat verdiği dönemde 1992 yılında Rusya Federasyonu, Romanya, Bulgaristan, Azerbaycan, Ermenistan, Gürcistan, Moldova, Ukrayna, Yunanistan, Arnavutluk ve Türkiye'nin de aralarında yer aldığı Karadeniz Ekonomik İşbirliği kurulmuş, ancak çok aktif olamamıştır. Öte yandan 2000'li yıllarda Avrupa Birliği Karadeniz'i çekim merkezi görmesiyle birlikte Karadeniz Ekonomik İşbirliği Örgütü (KEİ) aktifleştirilme çabası gündeme gelmiştir. AB'nin "Karadeniz Sinerji-Yeni Bölge İşbirliği İnisiyatifi" girişiminin hazırladığı raporlar AB'nin bölgesel politikalarını desteklemiş ve beslemiştir (Güler, 2021).

Diğer yandan dünya ölçeğinde ulus devletin yapmış olduğu küresel anlaşmalarla birlikte küresel üretim ağlarına yerel tarımsal üreticiler eklemlenmeye başlamıştır. Bu durum bir yandan yerel tarımsal sermayenin uluslararasılaşmasını sağlarken diğer yandan yapılan birçok çalışmada gözlemlendiği üzere bağımlılık ilişkileri pekiştirip eşitsiz gelişimi hızlandırmıştır (Güler-Müftüoğlu ve Ulukan, 2010; Değirmenci, 2021; Güler, 2021; Genç, 2024). Tüm bu gelişmeler ile birlikte emek gücü 1950'lilerde yaşanan ilk birikim süreci ve üretim alanlarından koparılan tarım emekçilerinin kentlere göçü gibi 1980 sonrasından günümüze çok daha hızlı biçimde ucuz kent emekçileri, topraksız geçimlik köylüler, kırsal işsizlik artarak bir anlamda ilk birikim süreci uygulama alanı bulup üreticiler topraklarından koparılarak işsiz, mülksüz emekçi yığınların devamlılığı sağlanmıştır (Haşim ve Karahanoğulları, 2005). Özellikle Doğu Karadeniz Bölgesi'nde iç göç ve dışardan göçmen hareketliliği ile çeşitlenen, farklılaşan ve genişleyen ucuz emek havuzunun artarak devam ettiği gözlemlenmektedir (Çiğerci-Ulukan ve Ulukan, 2018).

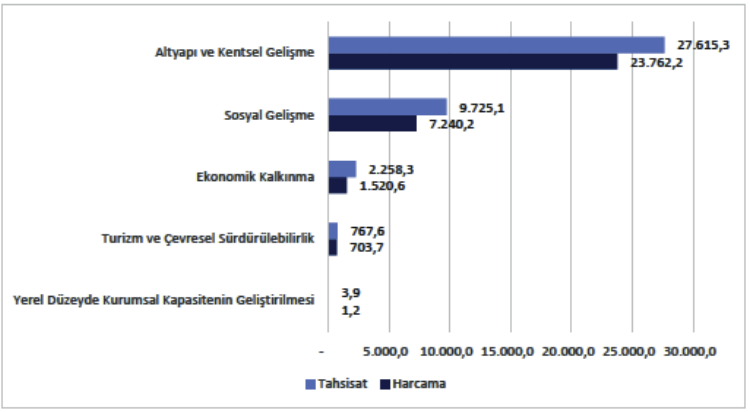
Tüm bu gelişmelerin yanı sıra Doğu Karadeniz Bölgesinin sosyo-ekonomik gelişimini sağlamak için çeşitli politika ve stratejiler ortaya konulmuştur. Bu çalışmaların ilkini, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı (DPT) ile Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (JICA) tarafından 2000 yılında hazırlanan Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) Bölgesel Gelişme Planı'dır. DOKAP Bölgesel Gelişme Planı, Doğu Karadeniz bölgesinin potansiyelinin değerlendirilememesine neden olan yapısal sorunlara müdahale etmeyi amaçlamıştır. Söz konusu plan 2000'li yılların başındaki yerelde planın hayata geçirilmesini doğrudan hedefleyen kurumsal yapının olmaması gibi nedenlerle uygulanamamıştır. Öte yandan Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)

döneminde, 26 Düzey-2 bölgesinin tamamında kalkınma ajansları faaliyete geçen süreçte, DOKAP içinde yer alan Artvin, Rize, Trabzon, Bayburt, Gümüşhane, Giresun, Ordu, Samsun, Amasya, Tokat ve Çorum illerini kapsayan üç kalkınma ajansı faaliyet geçmiştir: Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı (DOKA), Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı (OKA) ve Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı (KUDAKA).

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı'nın ilk Eylem Planı (2014-2018) hazırlıkları kapsamında, bölgede faaliyet gösteren kalkınma ajansları tarafından hazırlanan Doğu Karadeniz Bölge Planı ve Kuzeydoğu Anadolu Bölge Planı ile daha önce yine Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanan Yeşilırmak Havzası Gelişim Planından faydalanılmıştır. Eylem Planı içerisinde beş gelişme ekseni belirlenmiştir. Bunlar; "Turizm ve Çevresel Sürdürülebilirlik", "Ekonomik Kalkınma", "Altyapı ve Kentsel Gelişme, Sosyal Gelişme" ve son olarak "Yerel Düzeyde Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi"dir. 2014-2018 yıllarını kapsayan DOKAP Eylem Planı uygulama süresinin tamamlanması ardından, 2019 yılında hazırlık çalışmaları başlayan Doğu Karadeniz Bölgesi'nin gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla; kırsal kalkınma, turizm ve sanayide ekonomik büyüme, emek gücü ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesini içeren ana başlıkları ile 2021-2023 dönemi DOKAP Bölge Kalkınma Programı oluşturulmuştur.

DOKAP Bölge Kalkınma Programı'nda bölgenin Türkiye nüfusu ile karşılaştırma yapıldığında 2011 yılında oran 7,10 iken 2019 yılında ise 6,74'e gerilediği ortaya konulmuştur. Dolayısıyla bölgenin iç göç hızı yüksek seyretmeye devam etmektedir. DOKAP Eylem Planı'nın da ifade edilen lokomotif sektör olarak seçilen turizm alanında önemli kamu yatırımları gerçekleştirilirken özellikle "Yeşil Yol Projesi" kapsamında gerçekleştirilen kamu yatırım tutarı, ülke geneli turizm alanında gerçekleştirilen kamu yatırım tutarının, önemli bir kısmını oluşturulduğu ifade edilmektedir (DOKAP, 2020: 18-19). İnce'nin çalışmasında da ortaya konulduğu gibi turizm için yapılan altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesinde ihale alan firmaların başında Cengiz Holding gelirken, özellikle "Yeşil Yol Projesi"nde yol yapımı ihalelerinin alınması ve Artvin Cerattepe'de yapılmak istenen maden arama tesisinin öncü kuruluşu olmuştur (İnce, 2023: 141-145). Altyapı yatırımları ile kentsel gelişim için harcanan miktarın ancak yarısı kadar sosyal gelişme için, sosyal gelişmeye harcanan miktarın yarısından da az olarak ekonomik gelişme için harcanmıştır. Öte yandan yerel düzeyde kurumsal kapasitenin geliştirilmesi en az harcama yapılan alan olmuştur (DOKAP, 2020: 23). Diğer yandan hem 2024-2028 DOKAP Stratejik Planı'nda hem de 12. Kalkınma Planı'nda Doğu Karadeniz Bölgesi için turizm amaçlı altyapı yatırımlarının devam edilmesi yönünde hedefin ana unsur olması dikkat çekicidir (DOKAP, 2023; T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023).

Grafik 1: DOKAP Eylem Planı İçin Tahsisat ve Harcama (2020 Yılı Milyon TL)



Kaynak: DOKAP İdaresi Eylem Planı (2014-2018) izleme verilerine dayanarak T.C: Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı tarafından oluşturulmuştur (DOKAP, 2020:23)

Diğer yandan 2017 yılı itibariyle Türkiye genelinde illerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralamasına (SEGE) göre Doğu Karadeniz Bölgesi'nde yer alan illerin hiçbiri en gelişmiş il olarak birinci ya da ikinci sırada yer alamamıştır. Gelişmişlik seviyesinin üçüncü sırasında Trabzon, Samsun ve Rize; dördüncü sırasında Amasya, Artvin ve Çorum; beşinci sırasında ise beş il yer almaktadır: Giresun, Tokat, Ordu, Gümüşhane ve Bayburt. Gelişmişlik seviyesinin en alt sırası olan altıncı seviyede ise Doğu Karadeniz Bölgesi'nde yer alan hiçbir il bulunmamaktadır (DOKAP, 2020: 24). Ancak bölgesel gelişmişlik seviyesinin hem Doğu Karadeniz Bölgesi'nin kendi içinde hem de Türkiye genelinde eşitsiz gelişimi devam etmektedir. DOKAP Kalkınma Programı (2021-2023) çerçevesinde hazırlanan analizlerde 15 yaş üstü nüfusun istihdamının sektörel dağılımı incelendiğinde, DOKAP bölgesinde hizmetler ve tarım sektörlerinde yoğunlaştığının altı çizilmektedir. Bölgede tarım ve hizmetler sektöründe istihdamın 2013-2019 yılları arasında arttığı, sanayi sektöründe ise azaldığı vurgulanmaktadır (DOKAP, 2020: 44).

Doğu Karadeniz Bölgesi'nde yapılmış çalışmalar gösteriyor ki, bölgenin coğrafi yapısı nedeniyle düz tarım arazilerine sahip olmaması nedeniyle traktörle tarım yapılamamaktadır. Bölgenin en önemli bitkilerinden çay ve fındıkta emek yoğun ekim, dikim ve toplama işlemi yapılırken, her iki üründe de devlet alıcı rolünü sürdürmekte, alım fiyatının çiftçinin belirlediği orandan düşük seyretmesi ve ürünlerin alımında ise kota/kontenjan uygulamalarının kullanılması, hasat yapılan çayın/fındığın büyük çoğunluğunun çiftçinin elinde kalmasına neden olmaktadır. Elde kalan ürünlerin ise özel sektör alıcılarının devletin belirlemiş olduğu fiyatın altında satın almasıyla çiftçiler için mağduriyet, özel sektör firmalar için ise kârlılık anlamını taşımaktadır (Güler, 2021). Öte

yandan küresel düzeyde örneğin çayın ekimi-dikimi, toplanması, işlenmesi, paketlenmesi, dolaşıma sokulması ve dağıtılmasında dünya piyasasına hâkim olmak demek oligopolistik piyasa içinde olmak demek ki, bu da çay piyasasına girişin hiç de kolay olmadığı anlamına gelmektedir (Talbot, 2002: 724).

Diğer yandan 2019 yılı itibariyle bölgede fındık ve çay dışında ticari değeri olan ve üretimi gerçekleşen bitkisel ürünlerden yaban mersininin Türkiye içindeki payı yüzde 71,20 iken kivinin yüzde 35,75 olduğu görülmektedir. 2000'li yıllarda bölgede yaygın olan çay ve fındığın ekim alanlarının daraltılması ile birlikte kivi ve yaban mersini ekimi teşvik edilmiştir. Ancak kivi ve yaban mersinin narin bitkiler olması nedeniyle soğuk hava depoculuğuna ihtiyacı artmıştır. Lisanslı depoculuk sisteminin kurulması ise yüksek maliyetli olup DOKAP Eylem Planı 2014-2018 çerçevesinde teşvik yapılmış olmasına rağmen istenilen sonuca ulaşılamamıştır. Ürünlerin uluslararası alan entegre olabilmesi için de lisanslı depoculuk sisteminin kurulmasının oldukça önemli olduğu vurgusu yapılmaktadır (DOKAP, 2020: 68-69). Günümüzde tarımsal ürünlerin topraktan sofraya geliş sürecinin aşamaları şunlardır: Standartları belirlenmiş üretim şekliyle ürünü yetiştirmek, hasadının yapılarak belirli bir taşıma kanalı ile depolanması, ürünün kalitesinin laboratuvarda ölçülmesi, depolanan ürünün karşılık değerini hesaplayacak kurumların oluşturulması, değere karşılık gelecek borsa araçlarının/mekanizmalarının işlemesi ve tüm bu sürecin uluslararası alana entegre olması şeklinde sıralanabilir. Bu sürecin en önemli taşıyıcılarından biri ürün ihtisas borsaları ve diğeri de lisanslı depoculuk sistemidir. Lisanslı depoculuk sistemi, ürün ihtisas borsaları ve/veya ticaret borsaları altında işlerlik kazanmaktadır (Değirmenci ve Güler, 2020:1410-1411).

Öte yandan yapılmış araştırmalar gösteriyor ki, lisanslı depoculuk sisteminin küçük üreticiyi destekleyen bir sistem olduğu argümanın tersine, lisanslı depoculuk sistemi sayesinde sağlanan ürün senedi ile ürün borsaları aracılığıyla uluslararası entegrasyon sağlanması küçük üreticilere bir olanak yaratmamaktadır. Aksine borçlanma ve bağımlılık ilişkisini artmasına neden olmaktadır. Lisans işlerliğinin artması ve her tarımsal ürün için uygulamaya geçmesi tarımda sermaye devir hızını artıracak ve küçük üreticinin zorunlu koşullarla alandan çekilmesini sağlarken üretim süreci endüstriyel üretim koşullarına teslim edilebileceğini göz ardı edilmemesi gereken bir husustur (Değirmenci ve Güler, 2020: 1425-1426). Oysa ki üretici örgütlenmelerin finansman desteği ve altyapı desteği devlet tarafından finanse edilebilir. Kooperatiflerin yerelde örgütlenmelerin sayesinde, küçük üreticiyi kendi ihtiyaçları doğrultusunda hareket edebilecek ekonomik ve politik taleplerini de dile getirilebilir.

Doğu Karadeniz Bölgesi'nde yaşayan halkın katılımı olmadan merkezi şekilde belirlenen "Yeşil Yol Projesi" ile bölgenin tarihsel, kültürel, tabiat, yer üstü ve yer altı kaynaklarının kullanımını sağlayacak turizm odaklı işlerin yapımına öncelik verilerek geleneksel yaylacılığın yerel ticari faaliyete dönüştürülmesi hedeflenmiştir. Yapılmış araştırmalar gösteriyor ki, projenin sunmuş olduğu turizm faaliyetlerini yöre insanları, kendileri için "faydalı" görmemektedir. "Yeşil Yol" ile yaylaların birleştirilmesinin gereksiz olduğu, zaten yaylaların patika yollarla birbirine bağlı olduğu; yapılacak 2 bin 600 kilometrelik yol ile yaylaların gezilmesinin yayla turizmi olarak nitelendirilmesinin yanlış olduğunun vurgulanması oldukça önemlidir. Öte yandan turizm tesislerinin belirli merkezlerde kurulması konusunda büyük sermayeli firmaların bölgeye hâkim olacağı şeklinde ifade ettikleri tespit edilmiştir. Bunların yanı sıra yol yapımı sırasında doğanın tahrip edildiği ve yapılacak asfalt yollar ile bu tahribatın artacağı önemle vurgulanmıştır (İnce, 2023: 124). Diğer önemli bir vurgu ise Doğu Karadeniz Bölgesi'ne yönelik artış gösteren enerji ihtiyacı, nehirlerin işletilmesi ve maden çıkartılma hamlelerinin bir şekli olarak Yeşil Yol Projesi gösterilmesidir. Bu bakışla Yeşil Yol'un ulaşımın zor olduğu alanlara ulaşma olanağı sağlayarak uzun dönemde bu bölgelerde enerji ve maden yatırımlarının yapılmasını kolaylaştıracağı endişesinin dile getirilmiş olmasıdır (İnce, 2023: 127).

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği (TMMOB) verilerine göre, Türkiye'de sadece Orta ve Doğu Karadeniz'de faaliyet gösteren 246 hidroelektrik santrali (HES) bulunmaktadır. Bir yandan HES'lerin; Türkiye'nin enerji ihtiyacını karşıladığı savunulurken, diğer yandan doğayı tahrip ederek bölgedeki yaşamı tehlikeye atmakla eleştirilmektedir. Orta ve Doğu Karadeniz'deki HES'lerin insan ve çevre yaşamına etkilerini gözler önüne seren çalışmalarda ise Artvin'in Arhavi ilçesine bağlı köylerde yöre halkının HES'lere karşı verdikleri mücadele oldukça önemlidir.[21] Aynı zamanda Karadeniz'de rüzgâr enerjisi santrali (RES) yapılmak istenen alanların yüzde 80'i ormanlık iken geri kalanı mera alanıdır. RES'lerin kurulmak istenen yol güzergahı boyunca kuşların göç yolu olmasının yanı sıra, kırsal kesimin kullandığı sulak alanlar da yer almaktadır. Alandaki ağaçların kesilecek olması ve yolların yapım çalışması ile birlikte tüm ekolojik dengenin bozulacağını söylememiz yanlış olmayacaktır.[22]

Bununla birlikte Doğu Karadeniz Bölgesi'nde maden çıkartma ruhsatlarının verilmiş olması, altın madeni çıkartılmasına ilişkin doğa ve ekosistemin tahrip olmasına ilişkin Cerattepe maden bölgesinde bir dizi eylemler etkili olmuş ve bölgede etkin olan Cengiz Holding'in maden ruhsatı geri alınmıştır. Ancak son

21 Ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-54303049 (E.T.: 09.08.2024)

22 Ayrıntılı bilgi için bkz. https://ekolojibirligi.org/ekolojik-talan-karadenizin-dengesini-bozdu/ (E. T.: 09.08.2024)

dönemde Arhavi'nin yüzde 80'ni ve Hopa'nın yüzde 86'sına maden ruhsatı verilirken, yine ruhsatın büyük çoğunluğunu Cengiz Holding almıştır. Böylece bölgede yol yapımı, enerji üretimi, maden çıkartma işlemleri doğanın yıkımı ile karşı karşıya kalırken deneyimlerin gösterdiği bio-sistemin, ekosistemin ve gıda sisteminin olumsuz etkilenmesiyle birlikte tüm coğrafyanın insanları, bitki örtüsü, hayvanları, tarihsel doku, turizm cenneti olarak görülen mekânların da kötü sonuçlarla baş başa kalabileceğini söylemek yanlış olmayacaktır[23].

Son dönemde yapılmış alan çalışmalarında Doğu Karadeniz Bölgesi'nin emek piyasasının da farklılık göstermeye başlandığına dair tespitler yer almaktadır. Bölgenin iki önemli ürünü olan çay ve fındık toplamak üzere mevsimlik olarak gelen Gürcü işçilerdir. Vizesiz sınır politikasının yarattığı imkânlardan yararlanarak çalışma amacıyla gelen Gürcü işgücü, Türkiye'nin geniş enformel işgücü piyasasında yerini almaktadır. Ciğerci-Ulukan'nın derinlemesine görüşmelerden elde ettiği bilgilere göre "Gürcüler olmasa çayı toplayamayız" söylemi bölgede yabancı göçmen emeğine olan bağımlılığı göstermektedir (Ciğerci-Ulukan, 2021). Bununla birlikte 2017 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından yayınlanan genelge ile 90 günlük süre ile Gürcü işçilerin çalışma izninden muaf tutulması Doğu Karadeniz'de yabancı göçmen emeğine bağımlılığın bir göstergesi olarak değerlendirilmesi önemli bir vurgudur (Ciğerci-Ulukan, 2021: 177). Öte yandan Türkiye tarafından belli ülkelere uygulanan açık kapı politikası olarak adlandırılan vize rejimleri, Suriyeli mültecilere[24] ve Türkiye'deki diğer mültecilere[25] verilen tarım ve hayvancılık sektöründe çalışma izni muafiyeti fiili olarak "geçici işçi programları" olarak karşımıza çıkmaktadır. Böylece Türkiye tarımsal üretimdeki yedek emek gücünün çeşitlendirerek tarım sektöründe çalışanlar açısından rekabeti artırmaktadır (Ciğerci-Ulukan, 2021: 178).

Diğer yandan Ulukan ise Doğu Karadeniz için en önemli ürünler olan çay, fındık ve balığa dair yapmış olduğu saha çalışması bulgularında üretim ilişkilerinin bölgenin kırsal yapısındaki değişim noktalarını ortaya çıkarmıştır. Ulukan'ın yapmış olduğu derinlikli incelemeyle sunduğu tebliğde Ordu, Artvin ve Rize'de yoksul ve küçük tarımsal üreticilerin ve balıkçıların çeşitlenen yeni geçim stratejilerini, kırsal farklılaşmasını, göç dinamiklerini, farklılaşan emek biçimlerini ve de derinleşen eşitsizliğin boyutlarını gözler önüne sermiştir (Ulukan, 2024: 211). Ciğerci-Ulukan'ın sunduğu tebliğde ise Doğu Karadeniz Bölgesi'nde yapmış olduğu saha çalışmalarında fındık ve çay üretiminde yoğun olarak çalışan kadınların üretim ve yeniden üretim süreçlerindeki aktif rollerini

23 Ayrıntılı bilgi için bkz. https://www.birgun.net/haber/cengiz-10-koyu-daha-yutacak-547180 (E. T.:21.08.2024)

24 11/1/2016 Bakanlar Kurulu Kararı ile çıkan Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik

25 26/04/2016 tarihli Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik

işaret etmektedir (Ciğerci-Ulukan, 2024: 113). Tarımsal istihdamın gerilemesi ve bunun bir sonucu olarak ücretsiz aile işçiliğinin azalması tarımsal üretimin yoğun olduğu Doğu Karadeniz Bölgesi'nde doğrudan etki yaparak ücretsiz aile işçiliği oranlarının hızlı düşüşü işaret edilirken, tarımda ya da tarım dışı işlerde güvencesiz işlerde çalışan kadınların yaygınlaştığına dikkat çekilmektedir. Tarımsal yapılarda yaşanan dönüşüm kadınların hem üretim hem de yeniden üretimin sorumluluğunu iş yükünü daha da artırmıştır. Erkek emeğinin haneden ücretli iş için göç etmesi kadınların tarımın tüm yükünü üstlenerek, aynı zamanda mevsimlik, geçici tarım dışı işlerde çalışması kadınların çalışma zamanının ve iş yoğunluğunun arttırmıştır. Ataerkil ilişkilerinin varlığı erkeklerin kadın emeğini kontrol etmesi ve tarımsal kararları alması, tarımsal üretim yükünü üzerine alan kadınların tarımsal gelirlerden yeterince yararlanamamaktadır. Ayrıca tarımda çalışanların büyük bir kısmını kadınların oluşturmasına rağmen, genellikle erkeklerin toprakların çoğunluğuna sahip olması bölgede toplumsal cinsiyet eşitsizliği görünür kılınmıştır (Ciğerci-Ulukan, 2024:213).

SONUÇ

1980 sonrasında ivmelenen yeni dünya düzeni, 2000'li yıllarda yerelleşme vurgusuyla birlikte oluşturmaya çalışılan bölgesel/yerel, ulusal ve küresel alanda "yönetişim" mekanizmasıyla tüm dünyaya refah ve demokratikleşme vaadi sunulmaktadır. Ancak araştırmalar gösteriyor ki, bu vaatin "suya batan gelişme" ("immiserising growth") olarak açığa çıktığına dair tespitler sunulmaktadır (Kamplisky, 2000: 7). Geç endüstrileşen Türkiye'de az gelişmişlik sorunsalını aşmak, bölgesel eşitsizliğin azaltılmasına katkı ve yeni dünya düzeninin bir parçası olmak adına bölgesel rekabet, bölgesel potansiyelin, bölge içi farklılığın ortaya çıkartılması adına bir dizi kurumlar ve kurallar oluşturulduğuna tanıklık etmekteyiz. Türkiye'de bölgesel gelişmede son zamanlarda egemen olan analizlerde belirleyici olan eğilimin temel olarak iki referans noktası bulunmaktadır. Bunlardan biri üretim faktörü olarak tanımlanan emeklerini sunacak insanlar ve ikincisi doğadan elde edilen hammaddelerdir. Ne var ki farklı ölçekler arasında süren gerilim, çatışma ve uzlaşmanın temel belirleyeni rekabet olduğu ölçüde, bölgelerin sahip oldukları donanımlar önem kazanmaktadır. Fakat bu konuda da dikkat etmemiz gereken bir boyut var ki, o da sahip olunan bazı olanaklar süreç içinde olumsuzluk (sömürü, tahribat) anlamına gelebilmektedir. Çünkü gerek üretim ve gerekse üretilen ürünlerin dolaşımı için seçilen her yol, insan ve doğanın tahribatı anlamını taşımaktadır.

Dinamik bir süreç olarak endüstrileşme ve birikim süreci sektörel farklılıklara yol açtığı oranda emeğin üretim içindeki konumu değişeceği gibi ulaşım ve altyapı olanaklarına duyulan ihtiyaçlar da değişmektedir. Endüstrileşme süreci bölgesel dengesizlikleri yaratırken, zaman içinde dışlanan ve sistem açısından önem arz etmeyen bölgeler de bir an için önemli hale gelebilmektedir. Bölgelerin

kaynaklarının harekete geçirilmesinin iş yaratma becerisiyle sağlanması hedeflenirken, girişimcilik bölgelerin asli unsuru olup kalkınma ve demokrasi için söz hakkına sahip sivil toplum kuruluşlarını da firmaları temsil eden sermaye örgütleri olmaktadır. Aynı zamanda yerel yönetimlerde artan ölçüde piyasa koşullarında biçimlenen girişimciye dönüşen yapılar halini almaktadır.

Bölgesel değişim dinamiklerini daha yakından görebilmek için Doğu Karadeniz Bölgesi'nin gelişim düzeyini incelediğimizde ise bölge içi alanlar arasında gelişim farklılıkları devam ettiği gibi bölgenin tamamı da ulusal düzeyde ortalamanın altında gelişim göstermektedir. Bölgeler arası ve bölge içi eşitsiz gelişimi devam etmektedir. Diğer yandan Doğu Karadeniz Bölgesi'nde yaşayan halkın katılımı olmadan merkezi şekilde belirlenen "Yeşil Yol Projesi" ile bölgenin tarihsel, kültürel, tabiat, yer üstü ve yer altı kaynaklarının kullanımını sağlayacak turizm odaklı işlerin yapımına öncelik verilerek geleneksel yaylacılık yerel ticari faaliyete dönüştürülmektedir.

Doğu Karadeniz Bölgesi'nde gelir kazanımı adına doğanın, kaynak girdi olarak kullanıma açılması sonu gelmeyen artarak devam eden yol, enerji ve madencilik projeleri ile birlikte ekolojik yıkım gündemi devamlılığını korurken, buna karşı ekolojik mücadele de yükselmeye devam etmektedir. Ne var ki tüm bölgeyi ilgilendiren projeler tarafların eşit katılımına ve kamuya açık demokratik tartışma ortamında değerlendirilmemektedir.

Öte yandan Doğu Karadeniz Bölgesi'nde genç nüfusunun iç göçü devam etmesinden dolayı kırsal yaşlanma yüksek oranda seyrederken kırsal alanda en önemli geçim kaynağı çay ve fındık alanlarında çalışanlar ağırlıklı olarak göçmen işçilerden oluşmaktadır. Farklı ve çeşitlenen emeğin varlığı güvencesiz çalışmanın yaygınlaşmasına zemin hazırladığı gibi, ataerkil yapının kırsal alandaki varlığı kadınlar için aile, çocuk, yaşlı, hasta bakımı ve de güvencesiz olarak çalışma hayatı içinde yer almak, çifte yükümlülükler, ücretsiz aile işçiliği veya en az ücretle çalışma ve de mülksüzlük ile cinsiyetler arası eşitsizliği de derinleşmektedir. Böylece Doğu Karadeniz Bölgesi'nde bölge içi ve bölgeler arası rekabet gelir eşitsizliğini azaltmayıp çoğalttığı gibi kadın-erkek, yerli-göçmen, yurtlu-yurtsuz vs. arasındaki farklılaşmayı ve kutuplaşmayı giderek artırdığı gözlemlenmektedir.

Kaynakça

Bayramoğlu, S. (2005). Türkiye'de Bölgesel Politikaların Gelişimi. İçinde M.Turan (Editör).*Bölge Kalkınma Ajansları -Nedir, Ne Değildir?-* (ss. 35-120). Ankara: Paragraf Yayınevi.

Becattini G. (1990). The Marhallian Industrial District as a Socio-Economic Nation. İçinde F.Dyke, G. Becattini ve W. Sengenberg (Ed.) *İndustrial Districts and Inter-Firm Cooperation in İtaly* (ss. 37-51). Ceneve: International Institute for Lobour Studies ILO.

Brenner N. ve Theodore N. (2002). Cities and Geographies of "Actually exis-ting Neoliberalism. İçinde N.Theodore ve N.Brenner (editör.). *Space of Neoliberalism: Urban Restructu-ring in Western Europe and Norh America* (ss.349-379). Antipode. Vol: 34, N: 3.

Ciğerci Ulukan, N. ve Ulukan, U. (2018). Çay Tarımı ve Göçmen Emeği: Doğu Karadeniz'de Gürcü İşçiler. İçinde Ç.E. Şahin ve A. Özsoy Özmen (Editör). *Current Debates in Labor Economics and Industrial Relations* (ss.101-114). London: IJOPEC.

Ciğerci-Ulukan, N. (2021). Tarımsal Üretim ve Göç Politikaları: Çay Tarımında Gürcü İşçiler. İçinde F. Genç ve Ö. Şendeniz (Editör). *Çaydan Öte: Tarladan Demliğe Mekânda ve Bellekte Çay* (ss. 171-188). İstanbul: Gola Yayınları.

Ciğerci Ulukan N. (2024). Doğu Karadeniz'de Tarımsal Üretimde Kadın Emeğinin Değişen Görünümleri. İçinde S.Kablay (Editör). *23. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi Özet Bildiri Kitabı* (ss.213-214). Ankara: Emsal Matbaa.

Değirmenci, S. (2021). *Kapitalizm ve Tarım*. İstanbul: SAV Yayınları.

Değirmenci, S. ve Güler, B. (2020) Tarımda Finansallaşma ve Metalaşma Sürecinde Lisanslı Depoculuğun İşlevi. *Çalışma ve Toplum,* 20(3), 1409-1428.

DOKAP (2013). 2014-2018 Eylem Planı, https://www.dokap.gov.tr/Upload/Genel/dokap-eylem-plani-2014-2018-suzpdf-243756-rd_43.pdf (E.T.:08.05.2024)

DOKAP (2020). *2021-2023 dönemi Bölge Kalkınma Programı.*

https://www.dokap.gov.tr/Upload/Genel/dokap-bolge-kalkinma-programi-eylem-plani-2021-2023-pdf-505396-rd_51.pdf (E.T.:08.05.2024)

DOKAP (2023). *2024-2028 Stratejik Plan*. https://www.dokap.gov.tr/stratejik-planlar/listele/3

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013). https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/ (E.T.:10.08.2024)

Genç, F. (2024). Çay Bitkisini İşe Koşmak: Plantasyon Mantığı ile Şekillenen Bir İlişkiler Ekolojisi. İçinde S. Kablay (Editör). *23. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi Özet Bildiri Kitabı* (ss.209-210). Ankara: Emsal Matbaa.

Gülalp, H. (1993). *Kapitalizm Sınıflar ve Devlet*. İstanbul: Belge Yayınları.

Güler-Müftüoğlu, B. (2012). Türkiye'de Yeni Emek Denetim ve Kontrol Alanı: Kalkınma Ajansları, *Çalışma ve Toplum*. 2012/2 (33), 95-116.

Güler-Müftüoğlu, B. (2005). Küresel Rekabetin Cazibe Merkezleri: Yerel/Bölgesel Dinamikler. İçinde A.Arı (Editör). *Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler* (ss.117-149). İstanbul: Derin Yayınevi.

Güler-Müftüoğlu, B. ve Ercan. F. (2007a). Yeniden Biçimlenen Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin Yereli Ulusal ve Uluslararası Dinamikleri. *V. GAP ve Sanayi Kongresi*. Ankara: TMMOB Makine Mühendisleri Odası. 74-91.

Güler-Müftüoğlu, B. ve Ercan. F. (2007b). Bölgesel Kalkınmadan Bölgesel Birikime: Olumluluklar/ Fırsatlar Ve Olumsuzluklar/Tehditler Açısından Karadeniz Bölgesi. İçinde *1. Karadeniz Sanayileşme Ve Çevre Sempozyumu Bildiriler Kitabı (ss11-23).* Ankara: TMMOB Makine Mühendisleri Odası.

Güler-Müftüoğlu, B. ve Ulukan, U. (2010). Sanayiden Tarlaya Değişim İlişkisi: Sözleşmeli Üretim/ Çiftçilik ve Mülksüzleşme. İçinde S. Bayramoğlu-Özuğurlu (Editör). *Toprak Mülkiyeti -Sempozyum Bildirileri-* (ss. 272-284). Ankara: Memleket Yayınları.

Güler, B. (2021). "Üretim İlişkilerinin Dönüşümü: Tarladan Çaya İzlence". İçinde F. Genç ve Ö. Şendeniz (Editör). *Çaydan Öte: Tarladan Demliğe Mekânda ve Bellekte Çay* (ss.23-50). İstanbul: Gola Yayınları.

Gündoğdu, İ. (2009). Sermayenin Bölgesel Kalkınma Eğilim(ler)i: Kalkınma Ajansları Yasası Kalkınma Ajansları Yasası Üzerine Tarihsel Coğrafi ve Materyalist Bir İnceleme, *Praksis Dergisi*, 19, 267-302.

http://www.tepav.org.tr/tur/index.php?type=article&cid=20 (E. T.:02.01.2006)

https://ekolojibirligi.org/ekolojik-talan-karadenizin-dengesini-bozdu/ (E. T.:09.08.2024)

https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-54303049 (E.T.:09.08.2024)

https://www.birgun.net/haber/cengiz-10-koyu-daha-yutacak-547180 (E.T.:21.08.2024)

İnce, D. (2023). *"Yeşil Yol Projesi" Devlet ve Sermayenin Doğa İle İmtihanı*. İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı Yayınları.

İTO (2003). *Yerel/Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Artırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları*. Yayın No: 8. İstanbul: İTO Yayınları.

Kamplisky R. (2000). Speading The Gains From Globalisation: What Can Be Learned From Value Chain Analysis?. *IDS Working Paper* 110. Bringhton: Instıtute Development Studies.

Köse, A. ve Karahanoğulları, Y. (2005). Türkiye'de Faktör ve Varlık Gelirlerinin Sınıfsal Temellerine İlişkin Gözlemler. *Toplum ve Bilim,* 104, 22-47.

OECD (2000). *The OECD Reviews of Regulatory Reform-Reform in Poland: From Transition to New Regulatory Challenges*. Paris.

OECD (2001a). *LEED-CEI-EBRD Project on Industrial Districts and Local Clusters 2001-2002*. www.oecd.org . (E.T.:07.07.2004)

OECD (2001b). *OECD-DATAR World Congress on Local Clusters*. www.oecd.org . (E.T.:07.07.2004)

OECD (2004). Decentralisation and Proverty in Developing Countries: Exploring The İmpact, Development Centre". *Working Paper*. No: 236.

Peck J. ve Tickell A. (2002). Neoliberalizing Space" Space of Neolibe-ralism: Urban Restructuring in Western Europe and Norh America". İçinde. N.Theodore ve N.Brenner (Ed.). *Space of Neoliberalism: Urban Restructu-ring in Western Europe and Norh America*. (ss.380-404). Antipode. Vol: 34, N: 3.

Pike, A., Rodríguez-Pose, A. ve Tomaney, J. (2011). Introduction-A Handbook of Local and Regional Development. İçinde A. Pike, A. Rodríguez-Pose ve J. Tomaney (Ed.). *Handbook of Local and Regional Development* (ss.1-14). USA ve Canada: Routledge Handbooks,.

Pike, A., Rodríguez-Pose, A. ve Tomaney, J. (2016). Shifting Horizons in Local and Regional Development. *Regional Studies*. 1-12, (http://eprints.lse.ac.uk) of the LSE Research Online website (E.T.:08.08.2024)

Piore, M. ve Sabel, C.F. (1984). *The Second Industrial Divide-Possibilities for Prospority*. New York: Basic Books Publishers

Schmitz H. (1995). Small Shomakers and Fordist Gaints: Tale of a Supercluster. *World Development*. . 23(1), 9-28.

Storper M. (1995). The Resurgence of The Global Economies Ten Years Later. *European Urban and Regional Studies*, 2(3),. 191-221.

Storper, M. ve Scott, A.J. (1990). Work Organisation and Local Labour Markets in an Era of Flexible Production". *Internatinal Labour Review*. 129(5), 584-588.

T.C. Kalkınma Bakanlığı (2014). *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023)*. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/2014-2023_B%C3%B6lgesel_Geli%C5%9Fme_Ulusal_Stratejisi.pdf (E.T.:31.08.2024)

T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2023). *On İkinci Kalkınma Planı (2024-2028)*. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2023/12/On-Ikinci-Kalkinma-Plani_2024-2028_11122023.pdf (Erişim Tarihi 08.05.2024)

Talbot, J. (2002). Tropical Commondity Chains Forward Integration Strategies and İnternational Inequality Coffee, Cocoa and Tea. *Review of International Politica Economy*. 9(4), 701-714.

Ulukan, U. (2021). Türkiye'de Çay Tarımında Yeni Dinamikler ve Yani Sorunlar. İçinde F. Genç ve Ö. Şendeniz (Editör). *Çaydan Öte: Tarladan Demliğe Mekânda ve Bellekte Çay*. (ss.155-170) İstanbul: Gola Yayınları.

Ulukan, U. (2024). Doğu Karadeniz'de Kırsal Dönüşüm, Göç Süreçleri ve Sınıfsal Dinamikler. İçinde S.Kablay (Editör). *23. Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Kongresi Özet Bildiri Kitabı* (ss.211-212). Ankara: Emsal Matbaa.

www.eurada.org, (E. T.:09.08.2024)

Sosyal politikalar, bireylerin refah düzeyini artırmayı ve toplumsal eşitsizlikleri azaltmayı amaçlayan önemli bir disiplin olarak toplumların ekonomik, sosyal ve kültürel gelişim süreçlerinde hayati bir rol oynamaktadır. Bu bağlamda hazırlanan **"Sosyal Politika Alanında Uluslararası Araştırmalar II"** kitabı, ilk kitabımızda olduğu gibi güncel sosyal politika sorunlarını derinlemesine analiz etmek ve çözüm önerileri sunmak amacıyla bir araya getirilmiş akademik çalışmaların bir ürünüdür.

Kitabın içeriği, toplumsal refahı etkileyen çeşitli faktörleri ele alırken, yoksulluk, sosyal adalet, eşitsizlik, sürdürülebilir kalkınma, sosyal girişimcilik, istihdam, çalışma yaşamı sorunları, çalışan refahı, iş sağlığı ve güvenliği, eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik gibi önemli sosyal politika konularını kapsamlı bir şekilde değerlendirmektedir. Sosyal politikaların yalnızca ekonomik bir perspektiften değil, aynı zamanda insan hakları, dezavantajlı grupların korunması, çalışan hakları, psikolojik ve sosyal refahı desteklemek, toplumsal cinsiyet eşitliği gibi sosyal boyutlar açısından da ele alınması gerektiğine dair güçlü bir çerçeve sunmaktadır.

Kitabın hazırlanmasında emeği geçen akademisyenler ve araştırmacılar, bu alandaki bilgi ve deneyimlerini paylaşarak, hem teorik hem de pratik boyutlarıyla sosyal politikalar alanındaki bilgi birikimini artırmayı amaçlamışlardır. Her bir bölüm, okuyuculara sosyal politika alanında yeni perspektifler sunmakta; toplumsal refahı ve sosyal adaleti sağlamaya yönelik politikaların daha etkili uygulanmasına dair yol gösterici öneriler içermektedir.

ISBN: 978-625-6251-99-1

EĞİTİM yayınevi

/egitimyayinevi
/egitimyayinevi
/egitimyayinevi
www.egitimyayinevi.com
siparişleriniz için: www.kitapmatik.com.tr

9 786256 251991