

BAKANLIKLARARASI BÖLGE KALKINMA İDARELERİ YÜKSEK KURULU, BÖLGE KALKINMA İDARELERİ VE BAĞLI KURUMLARIN KURULUŞU, İŞLEYİŞİ VE GÖREVLERİ

Ramazan Yıldırım*

Giriş

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ve GAP'tan sorumlu Devlet Bakanlığı, 388 sayılı KHK'nin yerine geçecek bir yasa tasarısını hazırlamaktadır. Yirmibir tane Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi Ticaret ve Sanayi Odaları ve Borsaları, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi'ne, bu yasa tasarısını tamamlayıcı nitelikte veya buna alternatif oluşturacak biçimde yeni bir yasa tasarı metni hazırlatmıştır. Bu tasarı metninin adı, "Bakanlıklararası Bölge Kalkınma İdareleri Yüksek Kurulu, Bölge Kalkınma İdareleri ve Bağlı Kurumların Kuruluşu, İşleyişi ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı"dır. Söz konusu metin, 12 nisan 1996 tarihinde, zamanın GAP'tan sorumlu Devlet Bakanı olan Sayın Abdülkadir Aksu'ya Diyarbakır'da sunulmuştur.

Anayasal sistemimiz gereğince, bir üniversite veya fakültenin ya da herhangi bir idari makamın kanun tasarı veya teklif metni hazırlayıp Parlemantoya sunma yetkisi yoktur. Ancak, idari makamların bir görevi de siyasi organlara öngörme ve alternatif belirtme hizmetleri sunmaktır¹. Üniversitemizin hazırlamış olduğu bu tasarı metni, "idarenin öngörme ve alternatif belirleme görevi" sınırları içinde değerlendirilmelidir.

Bu makalede, bu tasarıнын düşünsel ve bilimsel temellerinin kamuoyuna tanıtılması amaçlanmıştır.

* Yrd. Doç. Dr., Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku öğretim üyesidir.

¹ Duran, Lutfi, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından, No:2956, İstanbul, 1982, s.362.

388 Sayılı KHK ve GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Teşkilatı

Türkiye'de bölgesel kalkınma projelerinin hazırlanması pek yeni sayılmaz. Ancak, bir bölgesel kalkınma projesini uygulamak veya hedeflerine ulaşmak için bir kamu tüzel kişiliği oluşturmak, 1989 yılında 388 sayılı KHK² ile gerçekleştirilmiştir. Fakat, 388 sayılı KHK, sadece GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı oluşturmaya yönelmiştir.

388 sayılı KHK'nin bir taraftan alel acele hazırlanmasından kaynaklanan boşluklar, diğer taraftan söz konusu KHK'nin sıkı bir merkeziyetçilik öngörmesi, GAP İdaresi'nden beklenen faydaları yeterince sağlayamamıştır. Eğer bu denli merkeziyetçi bir yaklaşımla GAP kapsamında sunulan hizmetler yürütülecek idiyse, yeni bir teşkilatlanmaya hiç gerek yoktu. Mevcut devlet genel idaresi yapısı veya mevcut kamu kurumları marifetiyle bu hizmetler yürütülürdü. Böylelikle yeni bir teşkilatlanma için harcanan kamunun kıt kaynakları israf edilmemiş olurdu. Eğer GAP kapsamında yürütülen kamu hizmetleri merkeziyetçi anlayışla yürütülemiyor, bu yüzden ayrı bir tüzel kişilik oluşturulmak isteniyorsa –ki isteniyor– o zaman da bu yeni teşkilata yüklenen hizmetlerin kesin-tisiz, düzgün, istikrarlı ve günün koşullarına göre uyarlanabilir olması bakımından, bu yeni kuruma idari ve mali özerklik tanımak kaçınılmazdır.

388 sayılı K.H.K.'nin öngördüğü teşkilat biçimini somut varlıklara ben-zetecek olursak; şöyle bir benzetme yapmak mümkündür: Devlet genel idaresi büyük uzun ve geniş bir araç, GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Teşkilatı da onun üzerine sıkı sıkıya monte edilmiş bir büyük vinçtir. Eğer biz bu vinç ile uzun ve geniş aracı başka başka zaman ve mekanlarda başka başka amaçlar için kullanmak istiyorsak, vinci uzun ve geniş aracın üzerinden indirmemiz ve hareket kabiliyeti kazandırmamız zorunludur.

Bölge Kalkınması İçin Örgüt Modelleri ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi

Bölge kalkınması için örgütlenme, her ülkenin bölgesel gelişmişlik seviyesi, bölgesel kalkınmaya verdiği önem, ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel farklılıklarıyla paralel bir teşkilatlanma gerektirir. Bununla beraber, bölge kalkınma projelerinin gerçekleştirilmesinde bazı örgüt modelleri de söz konusudur. Bu örgüt modelleri; genel idarenin bölge teşkilatı modeli³, yerel yönetim birliği

2 R.G., T., 6.11.1989, S. 20334.

3 Yıldırım, Ramazan, *İdare Hukuku Açısından Bölge Kalkınması ve GAP Modeli*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1995, s. 195.

modeli⁴, kamu-özel karma şirket modeli⁵, özel şirket modeli⁶ ve idari ve mali açıdan özerk bir kamu kurumu⁷ modelleridir. Bu modellerin G.A.P. açısından uygulanabilirlik ihtimalleri üzerinde durmakta fayda vardır.

Bölgesel kalkınma; merkezi idarenin bölgesel teşkilatı eliyle yürütülmesi modeliyle, bir başka anlatımla mevcut bölgesel teşkilatlar arasında eşgüdüm sağlanarak yürütülmesiyle başarılı olamaz. Çünkü bölgesel kalkınmanın çok yönlü olması hem merkezi hem de bölgesel düzeyde çok sayıda örgüte yükümlülükler getirmektedir. Projenin yönetiminin bu örgütler aracılığıyla yürütülmesi en başta eşgüdüm sorununu birlikte getirecektir. Türk Kamu İdaresinin çözüme kavuşturulamayan temel sorunlarından birinin eşgüdüm problemi olduğu gözönünde bulundurulduğunda, bu modelin bölgesel kalkınma için pek uygun olmadığı görülür⁸. Ayrıca bundan önceki bölge kalkınma projelerinin istenilen düzeyde başarıya ulaşamamasının nedeni de, bu koordinasyonun sağlanamamasıdır. Zaten, 1987 yılına kadar bu modele göre yürütülen G.A.P., istenilen hızda ilerlemediği için, yeni bir model arayışına girilmiştir.

Bölgesel kalkınmanın yerel yönetim birlikleri eliyle yürütülmesi de Türkiye için benimsenecek bir model olarak görünmemektedir. Çünkü Türkiye'de yerel yönetim birlikleri gerek yapı gerekse işleyiş açısından, değil kapsamlı bir projeyi gerçekleştirmek, kendi işlevlerini bile gereğince yerine getirme durumunda değildirler. Öte yandan yerel yönetimler kendi aralarında birlik kurma konusunda da başarılı olamamıştır. Yerel yönetim birliklerinin gerçekleştirdikleri kamusal etkinlikler, beklenen düzeyde olamamaktadır. Yerel yönetimlerin ve birliklerinin bölgesel kalkınmasına katkıda bulunabilmesi için, öncelikle kendilerinin yeterli düzeye getirilmeleri gerekmektedir. Ancak bundan sonra bölgesel kalkınma kapsamında etkin bir görev almaları, kalkınma ve gelişme atılımlarına uyum sağlamaları gündeme gelebilir⁹.

Bölgesel kalkınma projelerinin karma şirketler eliyle yürütülmesi de Türkiye koşullarında bazı önemli sorunlara yol açar. Örneğin kamu ya da özel kesimin şirketin yönetimindeki ağırlığına ve sermayedeki pay oranına bağlı olarak politika saptanmasında, örgüt içi çatışma söz konusu olabilecektir. Hükümet programı ve diğer kamusal programlar ve politikalarla uyum sağlanmasında güçlükler çıkabilir. Bunların yanı sıra örgütsel bütünlük ve personel için uygun

4 Gönül, Mustafa, *Yerel Yönetim Birlikleri*, T.O.A.İ.E. Yayınları, No.159, Ankara, 1977, s.124.

5 Dalli, Özen, *Fransa'da Bölge Planlama Faaliyetleri*, D.P.T. Yayınları, Ankara, 1968, s.19.

6 Karaer, Tacettin / Öktem, M. Kemal, "Güneydoğu Anadolu Projesi'nin Yönetsel Boyutu Üzerine", *A.İ.D.*, C. 21, S. 2, Haziran 1988, s.57.

7 Selznick, Philip, *T.V.A. And Grass Roots*, University Of Columbia Press, Berkeley And Los Angless, 1953, s.28.

8 Karaer / Öktem, a.g.m., s.57.

9 Aktan, Tahir, *Türkiye'de Mahalli İdareler ve Planlı Kalkınma*, Eroğlu Matbaası, Ankara, 1970, s.95.

bir çalışma ortamının sağlanması, kamu ve özel kesimin çatışmasının giderilmesi ve istenen verimin alınması da mümkün olmayabilir.

Özel bir şirket, kamusal yönü ağır basan bir projede, kârlı alanlara önem verip bir bütün olarak ele alınması gereken projenin az kâr getirecek alanlarını ihmal etme eğiliminde olabilir. Bunun anlamı, projeden beklenen çok yönlü faydaların sağlanamamasıdır. Kaldı ki, Türkiye'nin geçmişinde kamu hizmeti imtiyazı yoluyla kamu hizmetlerinin gördürülmesi konusunda yaşanan tecrübeler, bu modele sıcak bakılmasını önlemektedir. Son yıllarda bazı kamu hizmetlerinin imtiyazlı şirketlere gördürülmesi, bu irdelenenlere istisna oluşturmaktadır.

Ülkemiz açısından benimsenmesinde büyük fayda olan model, hizmet yerinden yönetimi niteliğine sahip, idari ve mali açıdan özerk kamu kuruluşu modelidir. Buradaki özerklik kavramına dikkat etmek gerekir. İdari özerklik, kendi başına yürütülebilir kararlar alıp işlemler yapabilen ve bunları uygulama yetkisi bulunan her kuruluşun bu yeteneğini anlatmak için kullanılan terimdir¹⁰. Mali özerklik ise, söz konusu kurumun yasal amaçlarına ulaşabilmesi için kendi malvarlığını serbestçe kullanabilmesi ve kendi bütçesini kendisinin yapmasını ifade eder. Bu kavramdan, siyasal özerklik veya federasyon anlaşılmalıdır. Burada kastedilen özerklik, ilgili kamu kurumunu, yürütmekle görevli olduğu kamu hizmetini düzgün, kesintisiz, istikrarlı ve günün koşullarına göre uyarlayabilme imkanına kavuşturulmasıdır. Bu özerkliğin dengeleyici unsuru, idari vesayettir.

Bölge Kalkınma Projelerinin Yürütülmesinde Halkın Katılımı

Bölgesel gelişmede yerel liderliğin rolü büyüktür. Bölge endüstrisinin bölge dışı girişimcilerin elinde olması, gerek elde edilen kârların bölge dışına kaçması, gerekse bölgedeki fırsatların teşhisi bakımından sakıncalıdır. Şu halde bölgedeki yatırım fırsatlarını teşhis edebilecek ve bu alanlara yatırım yapabilecek girişimcilere ihtiyaç vardır.

Bölgesel kalkınmayı sağlayacak olan kalkınma kutbunun başarılı bir şekilde meydana getirilmesi, ancak yöre halkının, kalkınma politikasında söz sahibi olmasıyla, yani ekonomik ve sosyal ortamın etkin beraberlikleriyle mümkündür. Halkın faaliyetlere katılması, ekonomik hayatta uygulanan demokratik ilkedir. Gerçekten bir bölgesel kalkınma politikasında insanların rolü, ilk sırada yer alır. Halk programlara katılmadığı sürece, programlar, halktan kopmuş bir idarenin eseri olmaktan ileriye gidemez. Başarısı da rastlantılara kalır. Bu katılım yalnızca kişinin onuru ve her düzeyde toplum duygusunu yükseltmekle kalmayıp, aynı zamanda bölgesel kalkınma programlarına canlılık

10 Özay, İl Han, *İkinci Bine Kavuşurken Güneşin Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992, s.595.

katacak ve bölgeyle ilgili idari işlem ve eylemler üzerinde demokratik bir denetim kurulmasına da araç olacaktır¹¹.

Burada unutulmaması gereken nokta, yöre halkının bölge kalkınma politikası ve idaresine katılımını sağlarken, devletin ve idarenin bütünlüğünün gözardı edilmemesidir¹². Yapılması gereken, yöre halkının bölge kalkınma politikasına katılımını sağlayan demokrasi ilkesiyle, devletin bütünlüğü ilkesi arasındaki hassas dengeyi yakalayabilmektir. Bu denge de, bölge kalkınma idareleri üzerinde, devlete uyumlu bir idari vesayet yetkisi tanımakla sağlanabilir.

Bölge Kalkınma idareleri ve İdarenin Bütünlüğü

Anayasamıza göre¹³, idare kuruluş ve görevleriye bir bütündür. Ancak, Türk idare sistemi içinde, binlerce kamu tüzel kişiliği mevcuttur. Anayasa'nın öngörmüş olduğu bütünlük fonksiyonel bir bütünlüktür.

Türk İdare sistemini bir sisteme benzetecek olursak, Güneş Sistemi'ne benzetebiliriz. Hepimizin bildiği gibi, Güneş Sistemi, Güneş denen yıldızdan kopan gezegen ve bazı gezegenlerin uydularından oluşmaktadır. Bu gezegen ve uydular belirli bir yörüngede dönmektedirler. Bu gezegen ve uyduları yörüngelerinde tutan güç ise, Güneş'in çekim gücü ile gezegen ve uyduların merkezkaç güçleridir. Bu iki tür zıt güç, gezegen ve uyduları kendi yörüngelerinde tutmaktadır. İşte binlerce kamu tüzel kişisinden oluşan Türk idare sisteminin de düzgün çalışması için, Anayasamız tarafından, devletin dışındaki kamu tüzel kişilerinin idari ve mali özerklikleri, devletin veya merkez konumundaki idarenin, bunlar üzerindeki idari vesayetiyle dengelenmiştir. Ancak bu denge çoğu zaman, devlet veya merkez konumundaki kamu tüzel kişiliği lehine bozulmaktadır. Bu da, ilgili kamu kurumundan beklenen verimlilik ve yeterliliğin düşmesine neden olmaktadır.

Çerçeve Kanununun Gerekliliği

Anayasamıza göre kamu tüzel kişileri, ancak kanun ya da kanunun açıkça verdiği bir yetkiye dayanılarak¹⁴ idari bir işlemle kurulabilir. Bu kural, bölge kalkınma idareleri için de geçerlidir. Eğer bölge kalkınma idareleri, bir idari

11 Tekmen, Mustafa, "İl Özel İdareleri ve Bölgesel Kalkınma" *T.İ.D.*, Y. 61, Mart 1989, S. 382, s.64.

12 Bozkurt, Ömer, "Fransa'da Ademi Merkezileştirmenin Beklenmeyen Sonucu: Feodalleşme" (Kitap Özeti), *A.İ.D.*, C.20, S.4, Aralık 1991, s. 52.

13 Madde 123 - İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir.

İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.

Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.

14 ibid.

işlemlerle kurulacaksa, bu idari işlemi yapmaya yetkili idari merci ya da makam, Bakanlar Kurulu olmalıdır. Çünkü, bir ülkede idari düzenleyici işlem ve icrai karar almaya en yetkili idari makam, Bakanlar Kuruludur.

İdari ve mali açıdan özerk bölgesel kamu kurumlarının kurulmasında ve bunların merkezi idareyle olan ilişkilerinin düzenlenmesinde, herbir bölgesel kalkınma kurumu için ayrı kanun çıkarmak yerine, bir çerçeve kanunun çıkarılması ve bu çerçeve kanuna göre bütün bölgesel kalkınma projelerinin (Güneydoğu Anadolu Projesi, Doğu Anadolu Projesi¹⁵, Konya Ovası ve Orta Anadolu Bölge Planlama Projesi ile Kuzey Anadolu Bölge Planlama Projesi¹⁶) tek tip olarak teşkilatlandırılması en uygun yoldur. Böylece, bölge kalkınma kurumları arasında bir benzerlik sağlanarak, işleyişlerinde ve denetimlerinde pek fazla güçlüklerle karşılaşılmayacaktır.

Bir metnin yasa halini almasının ne kadar zor olduğunu, ve ne kadar zaman aldığını hepimiz biliyoruz. GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı'nın kurulmasından bu zamana kadar, 388 sayılı KHK'nin yerini alacak yasanın tasarısının kaç kez hazırlandığının sayısını kamuoyu bilmiyor. Ancak, birden fazla olduğu bir gerçek. Fakat bu süre içinde hiç biri kanunlaşmamıştır. Bu yüzden bu zorluklar, sadece bir defalık olmak üzere, bütün bölgesel kalkınma projeleri için hazırlanan çerçeve kanun tasarı metni için yaşansın. Çerçeve kanunun verdiği yetkiye dayanılarak çıkarılacak kurucu yönetmeliklerle bölge kalkınma idareleri kurulabilsin. Çünkü, GAP ve GAP İdaresi Başkanlığı Teşkilatı, Ülkemizin diğer geri kalmış bölgelerine de örnek olmuş, oralar da GAP benzeri projeler geliştirmeye ve bu projeleri yürütecek veya uygulayacak yeni bölgesel kamu kurumlarının kurulmasını istemelerine neden olmuştur.

Yeni Yasa Tasarı Metnindeki Önemli Yenilikler

388 sayılı KHK'nin yerine geçecek yeni bir kanun tasarı metni üzerinde çalışıldığı şu günlerde, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde bulunan yirmibir ticaret ve sanayi odası tarafından, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilimdalı'na bir yasa tasarı metni hazırlatılmıştır. Bu tasarı metni hazırlatılırken, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile GAP'tan sorumlu Devlet Bakanı sayın Abdülkadir Aksu haberdar edilmiş ve fikir alışverişinde bulunulmuştur.

15 Kaya, Ahmet, "Doğu Yatırım Fakiri", *Zaman*, 31.1.1993, s. 6; Erturgut, Ömer, "Doğu Ekonomisi İflas Etti", *Zaman*, 23.1.1993, s. 6; Akyol, Taha, "Demirel ve Doğu", *Milliyet*, 5.2.1993, s. 11; Akyol, Taha, "Doğu Kalkınması", *Milliyet*, 21.12.1992, s.11; Çelik, Necati, "Doğuya Önce Devlet Gitmeli", *Zaman*, 5.2.1993, s. 7; Donat, Yavuz, "D.A.P. Olayı ve Vadesi Gelen Borç" *Milliyet*, 14.2.1993, s. 2; Yazıcıoğlu, Recep, "Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi", *T.İ.D.*, Y.64, S.394, Mart 1992, s.40.

16 Maruflu, Selçuk, "D.A.P., K.A.P. K.O.P., D.P.T.", *Milliyet*, 17.4.1993, s.15; Uslu, Halil, "KOP Projesi ve Tarım Mevzuatı", *Yeni Asya*, 27.5.1994, s.7.

Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nin hazırlamış olduğu bu metinde birçok yenilik vardır. Bu yenilikler şunlardır:

GAP İdaresi Değil, Bölge Kalkınma İdareleri

Tasarı metni, sadece GAP İdaresi'ni değil, bundan sonra kurulacak bölge kalkınma idarelerini de öngörmüştür. Böylelikle, kalkınma projeleri yapılan, gelişmekte olan bölgelerimiz için teşkilatlanma yoluna gidildiğinde her seferinde yeni kanun yapmak zorlukları ortadan kaldırılmış olacaktır. Tıpkı 1580 sayılı Belediye Kanunu ile belediyelerin nasıl kurulacağını düzenlenmesi gibi, bu tasarı metni de bölge kalkınma idarelerinin nasıl kurulacağını, görevlerini, yetkilerini, gelir kaynakları ve bütçesi ile diğer ilgili konuları düzenlemeyi amaçlamaktadır.

Bölge kalkınma idareleri, belirli bir proje bölgesinde kamu hizmeti üreteceklerdir. Bundan dolayı, "yeni bir yerel yönetim birimi mi oluşturuluyor" sorusu akla gelebilir. Bölge kalkınma idarelerinin temel niteliği, hizmet yerinden yönetim kurumu olmalarıdır. Türkiye'de, belirli bir bölgede hizmet sunan ve hizmet yerinden yönetim kurumu niteliğine sahip kamu kurumları mevcuttur. Bunların en somut örneği, belediye birlikleridir¹⁷. Ayrıca, GAP Bölge Kalkınma İdaresi de hizmet yerinden yönetimi ilkesine göre kurulmuş bir bölgesel kamu kurumudur. Bu yüzden bölge kalkınma idarelerinin, ülkemizin üniter yapısına ve Anayasal sistemimize herhangi bir aykırılıkları söz konusu değildir.

Bölge Kalkınma İdarelerinin Karar Organları

İkinci önemli yenilik, bölge kalkınma idarelerinin karar organlarının, bölgede kamu hizmeti sunan kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, kamu kurumu niteliğinde meslek teşekkülleri ile bölge kalkınmasını hedefleyen sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinden oluşmasıdır. Karar organının bu biçimde oluşturulmak istenmesinin nedeni bölgesel kalkınmada, yerel liderliğin öneminin büyük olmasıdır. Halkın faaliyetlere katılması, ekonomik hayatta uygulanan demokratik ilkedir¹⁸. Bunun üzerinde daha önce duruldu. Tekrardan kaçınmak için tekrar ele alınmayacaktır.

Karar organının oluşumuna önerdiğimiz model, karar organının kurul olarak çalışmasını güçleştirecek biçimde görülebilir. Ancak bu o kadar önemli değildir. Bunun çaresi yine demokratik yöntemlerle bulunabilir.

Bu organın almış olduğu karar, Ankara'daki Bakanlıklararası Bölge Kalkınma İdareleri Yüksek Kurulu tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe

17 Gönül, a.g.c., s.69.

18 Tekmen, a.g.m., s.64.

girecektir. Böylece, bir taraftan Bölge kalkınma idarelerine az da olsa bir özerklik tanınmış, diğer taraftan da Devletin gözetim ve denetim yetkisi olan idari vesayet yetkisi korunmuş olmakta ve aralarında bir denge sağlanmaktadır.

Bölge Kalkınma İdarelerinin Merkezleri

Yeni tasarı metnindeki bir başka önemli yenilik, bölge kalkınma idareleri kamu tüzel kişiliklerinin merkezlerinin, ilgili bölgedeki gelişme potansiyeline sahip ve cazibe merkezi oluşturmaya aday bölge illerinden bir tanesinde olmasıdır.

Çünkü, projesi hazırlanan bölgenin gelişmemişlik yönündeki istikrarı, ya da politik söylemle bölgenin makus talihinin, (kamu eliyle güçlendirilen) kuvvetli bir merkez tarafından bozulması sağlanmalıdır¹⁹. Gerek tarımsal, gerekse sanayi firmalarının kuruluş yeri hakkındaki kararları, kentler tarafından büyük ölçüde etkilenir²⁰.

Bölge kalkınma idarelerinin merkezlerinin Ankara değil de ilgili bölgenin gelişme potansiyeline sahip kalkınma kutbu olmaya aday şehirlerinden birinin olmasının çeşitli faydaları vardır. Bunlardan ilki, kalkınmaya ilişkin kamu hizmetlerinin yürütülmesine bölgede karar verilmesi ve böylece daha akılcıl davranılmasının sağlanmasıdır. İkincisi, bölge kalkınma idarelerinin merkez organlarını oluşturan kişilerin bölgede istihdamından kaynaklanan para sirkülasyonudur. Bu kişiler, bölgede ikamet edecekleri için, en azından zorunlu harcamalarını bölgede yapacaklarından, bölgenin ticari hayatına katkıda bulunacaklardır. Üçüncüsü, bölge kalkınmasıyla ilgili olarak yerel yatırımcıların karşılaştıkları zorlukların, yine bölgede giderilme imkanının sağlanmasıdır.

Kalkınma kutbu ilkesine göre, yeni bir kalkınma kutbu oluşturulurken, yatırım çabasının tüm sektörler birinden değil de bölgenin durumuna göre, daha hızlı gelişme şansı olan sektöre ve genellikle de endüstriyel sektöre yöneltilmesi amaçlanmalıdır²¹.

Bölge Kalkınma İdarelerinin Gelirleri ve Bütçeleri

Üçüncü önemli değişiklik, bölge kalkınma idarelerinin bütçelerinin ve gelir kaynaklarında yapılan değişikliktir. Bölge kalkınma idarelerinin gelirleri şunlar olmalıdır: a) Genel bütçeden ayrılacak ödenek, b) Bir bölgesel kalkınma

19 Friedman, John, *Regional Development Policy - A Case Study of Venezuela*, The M.I.T. Press, Cambridge, Massachusetts and London, 1966, s. 99.

20 Isard, Walter, *Methods of Regional Analysis: An Introduction To Regional Science*, New York, 1960, s.104.

21 Tamer, Mustafa, "Bölge Kalkınması ve Yerel Yönetimler", *T.İ.D.*, Y. 64, Eylül 1992, S. 396, s.115.

fonu oluşturuluncaya kadar Başbakanlık Kamu Ortaklığı ve Toplu Konut Fonlarından Bakanlar Kurulunca bölge kalkınma idarelerine ayrılan ödenekler, c) Bölge kalkınma idarelerinin karar organı olan bölge kurullarında temsil edilen kurum ve kuruluşların kendi bütçelerinden ayırdıkları % 1 lik pay²², d) Her türlü yardım ve bağışlar ile iç ve dış krediler, e) Elektrik, petrol, su, boru hattı ve benzeri ulusal gelir kaynaklarından bölgede üretilenlerden veya bölgeden geçenlerden elde edilen gelirlerin % 1'i, f) Faiz, hizmet ve kira gelirleri ve sair gelirler. Görüldüğü gibi, bölge kalkınma kurumlarının gelir kaynaklarının büyük bir bölümü, kamusal kaynaklardan sağlanmaktadır. Bundan dolayı da, bölge kalkınma idarelerinin harcamalarında önemli söz hakkına sahip olmalıdır²³. Bölge kalkınma idarelerinin bütçelerinin ayrıntılarında, devletle ilgili idare anlaşmalıdır. Bütçenin bölge kalkınma hedeflerine uygun harcanıp harcanmadığını devlet denetlemelidir. Ancak bu denetim, Başbakanlığın emri üzerine denetim yapan ve raporlarının doğrudan bir hukuki yaptırımını olmayan Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurumu olmamalıdır. Bunun yerine, Anayasa'da bağımsız bir yüksek mahkeme olarak düzenlenen Sayıştay olmalıdır.

Bölge kalkınma idare teşkilatlarının bölge kurullarında temsil edilen kurum ve kuruluşlar, kendi bütçelerinden ayırdıkları %1'lik payı resen bölge kalkınma idaresi teşkilatına vermezlerse, belediye ve üniversite gibi kamu kurum ve idarelerinin genel bütçeden aldıkları paylardan, bölge kalkınma idarelerine genel bütçeden ayrılan ödenekle birlikte ayrılarak verilmelidir. Diğerleri için, Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümleri çerçevesinde tahsilat yapılmalıdır.

Bölge kalkınma idarelerinin bütçeleri, başkan tarafından, kendisine bağlı merkez ve şube örgütünün görüşlerini alarak hazırlanmalı ve bölge kalkınma idaresi teşkilatlarının bölge kurulu tarafından kabul edilmelidir.

Bakanlıklararası Bölge Kalkınma İdareleri Yüksek Kurulu, bütçenin kendisine ulaşmasından itibaren 10 gün içinde bütçeyi ya onaylamalı, ya da değiştirerek onaylamalı, veya onaylamadan yeniden görüşülmek üzere bölge kalkınma idaresi teşkilatının bölge kuruluna iade etmelidir. Bakanlıklararası Bölge Kalkınma İdareleri Yüksek Kurulu'nun görüş ve istekleri doğrultusunda değişiklik yapılan bütçe, aynı kurulun onayıyla yürürlüğe girmelidir. Bakanlıklararası Bölge Kalkınma İdareleri Yüksek Kurulu, kendisine gelmesinden itibaren on gün içinde bütçe üzerinde herhangi bir işlem yapmazsa, bütçe onaylanmış sayılmalı ve yürürlüğe girmelidir.

22 Yuill, Douglas / Allen, Kevin, *Regional Development Agencies In Europe: An Overview*, Centre For The Study Of Public Policy in the University Of Strathclyde, Glasgow, SCOTLAND, 1981, s.27.

23 Yuill / Allen, a.g.e., s.28.

Bağlı Kurumlar

Dördüncü değişiklik, bölge kalkınma idarelerine bağlı olarak çalışmalarını öngörülen bağlı kurumlardır. Bölge kalkınması için sürdürülmesi veya yürütülmesi gereken bazı hizmetler vardır ki, bunlara ayrı birer tüzel kişilik kazandırılması zorunludur. Ancak, bu yeni bölgesel kamu tüzel kişilikleri, bölge kalkınma idarelerinden tamamen kopuk olmamalıdır. Bu yeni tüzel kişiler, bölge kalkınma idarelerine idari vesayet bağı ile bağlı olmalıdır. Bu kurumlara bağlı kurumlar denir. Tıpkı, İtalya'daki Cassa Per İl Mezzogiorno²⁴ ile onun yan kuruluşu olan I.A.S.M. (Istituto Per l'Assistenza Ilo Sviluppo Del Mezzogiorno)²⁵ gibi olmalıdır. Bağlı kurumlar, bölgesel kalkınma bankaları, bölgesel sigorta şirketleri, sulama birlikleri, karma şirketler ve bölgenin ihtiyaçlarına ve günün koşullarına göre oluşturulacak diğer tüzel kişilerdir.

Bağlı kurumların neler olabileceği ve olmasının gerekçeleri şunlardır:

Bölgesel Kalkınma Bankaları

Bağlı kurumların başında, bölgesel kalkınma bankaları gelir. İletişim ve ulaşım teknolojisinin başdöndürücü bir hızla ilerlemesi karşısında, bölgesel kalkınma bankalarına yönelmenin pek akılcıl ve bilimsel olmayacağı savunulabilir. Ancak, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerimizdeki gerçek, bu akılcıl ve bilimsel sonucun tersini zorunlu kılmaktadır.

On Nisan 1996 günü, Diyarbakır Ticaret ve Sanayi Odası'nın organize ettiği Doğu ve Güneydoğu Anadolu Ticaret ve Sanayi Oda başkanları toplantısında, bir gerçeğin altı çizildi. Bu gerçek şudur: Özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerindeki terör olaylarından dolayı, mevcut bankalar kolay kolay bölgedeki yatırımcılara kredi vermemektedirler. Hatta, bu bölgelerdeki yatırımcıların gösterdikleri ipotekleri kabul etmemektedirler. Bu yüzden bölge yatırımcıları Ankara, İstanbul ve İzmir gibi rantiyesi yüksek metropoliten şehirlerden gayrimenkul alıp kredi için ipotek göstermek zorunda kalıyorlar.

Bu durum, bir taraftan bölgedeki yatırımların parasal desteğini keserken, diğer taraftan da bölgedeki yerli sermayenin insanla birlikte bölge dışına çıkmasına neden olmaktadır. Belki bir bankanın kurulması ve Dünya çapında imzasının tanınması uzun yıllar alabilir. Ancak, mevcut bankaların yukarıda açıklanan tutumları, böyle bir bankanın kurulmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

Bölgesel Sigorta Şirketleri

Bölgesel kalkınma idarelerinin idari vesayeti altında çalışacak ikinci bağlı kurum türü, bölgesel sigorta şirketleridir.

24 Saville, Liloyd, *Regional Economic Development In Italy*, Duke University Press, Durham, N.C., United States Of America, 1967, s.165.

25 Saville, a.g.e., s. 45.

Sermaye sahibi, bir yere yatırım yaparken, başta can ve mal güvenliği, sonra siyasal, sosyal ve ekonomik istikrar arar. Eğer bir bölgede bunlar yoksa sermaye o bölgeden kaçır. Nitekim Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerimize son yıllarda yatırım yapılamamasının nedeni, terördür.

Mevcut sigorta şirketleri terör sigortası yapmaya, hatte bölgedeki hiç bir tesisi hiç bir şekilde sigorta yapmamaya temayüllüdürler. Bu şartlar altında, bölgesel sigorta şirketlerinin kurulması kaçınılmaz görünmektedir. Bu noktada, bölge kalkınma idarelerinin üzerine düşen bir başka görev de, bölgeye gelen sermayeye garanti ve güvenlik sağlamak veya sağlayacak bölgesel sigorta şirketleri kurmaktır. Bu garanti ve güvenlik, bölgeye kendi öz sermayesinden yatırım yapan kurum ve kuruluşlara olduğu kadar, bölgedeki girişimlere kredi verecek kuruluşlara da sağlanmalıdır. Söz konusu garanti ve güvenlik, garanti altına alınan paraların tamamının ya da bir parçasının geri ödenmesi, kur farkları ve sabit değerleri, birleşme ya da iktisaba bağlı olarak yükselen krediler, ve kalkınma programları altındaki döner sermaye borçlarını kapsamalıdır²⁶.

Bölgesel Karma Şirketler

Özellikle, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerimizde, yastık altında çok miktarda para bulunduğu tahmin edilmektedir. Bu tahmini doğrulayan en önemli gösterge, bölgede mevcut olan süper lüks otomobillerdir.

Bu paraların bölge ve ülke ekonomisine kazandırılması gerekmektedir. Ancak, bu paralar sahipleri tarafından yatırıma dönüştürülemiyor. Çünkü bölgedeki mevcut sermayedarların büyük bir bölümü yatırım yapma ve şirketleşme konularında deneyimsizdirler. Bunlara bölge kalkınma idareleri öncülük ederek BİT (Belediye İktisadi Teşebbüsleri) benzeri karma şirketler kurdurabilirler. Böylece, hem bölgede sermaye dönüşümü hızlanmış olur, hem de bölge sermayedarları yatırım yapma konusunda tecrübe kazanırlar. Daha sonra, bu karma şirketler özelleştirme kapsamına alınarak tamamen bölgedeki özel teşebbüslere devredilebilir.

Sulama Birlikleri

Eğer, bölge kalkınma projeleri tarım, sulama ve enerji ile bunlara dayalı endüstri yatırımları üzerine yapılmışsa (örneğin GAP), buralarda sulama birliklerinin kurulması kaçınılmazdır.

Bölgesel sulama birlikleri, bölgesel kalkınma projesi içinde yer alan depolama tesisleri, regülatörler, pompa istasyonları kentsel ve tarımsal alanlara su

26 Yuill / Allen, a.g.c., s.75.

taşıyan su boru ve kanallarını kuran, ve/veya işleteten kamu tüzel kişileridir²⁷. Bu birliklerin kuruluş amaç ve görevlerinden birkaçı şunlar olmalıdır: a) Şehirlerde yaşayan halka ve belediyelere içme suyu sağlamak, b) İnşa edilmiş tesisler ile çiftçilere sulama suyu temin etmek, c) Kanal, ve kanalet ile irsaliye borularındaki suyun düzenli akışını sağlamak, tarım alanlarına düzenli ve güvenli sulama suyu temin etmek, d) Bu görevleri yerine getirebilmek için gerekli durumlarda gayrimenkuller üzerinde irtifak kurmak, kamulaştırma yapmak, su fiyatlarını belirlemek, borç almak ve geri ödemek, gerekli durumlarda sözleşme yapmak²⁸.

Diğer Bölgesel Bağlı Kurumlar

Bilindiği üzere, kamu hizmetlerinin bir özelliği de değişken ve günün koşullarına göre uyarlanabilmesidir. Bölge kalkınma kurumları da kamu hizmeti üreteceğine göre, bunların ürettiği kamu hizmetlerinin bazılarının, ileriki tarihlerde kamu tüzel kişiliğine kavuşturulması zorunlu hale gelebilir. Bu tür zorunlulukların neler olduğu bugünden bilinmediği için, söz konusu yasada bu türden boşluk doldurucu bir hükmün varlığı yerinde olur.

Sonuç

Sözün özü, yapılacak yeni kanun, bir çerçeve kanun olmalı, kurulacak bölge kalkınma idarelerinin karar organlarında bölgedeki kurum ve kuruluşların temsilcisi bulunmalı, kendine özgü gelirleri ve bütçesi olmalı, bölgesel kalkınma idarelerinin üzerindeki hiyerarşik denetim kadar katı olan idari vesayet yetkisi biraz yumuşatılmalı, bunlara kendilerine idari vesayet bağı ile bağlı olan yeni kamu tüzel kişileri oluşturma yetkisi tanınmalıdır.

KAYNAKÇA

- Aktan, Tahir, Türkiye'de Mahalli İdareler ve Planlı Kalkınma, Eroğlu Matbaası, Ankara, 1970.
 Akyol, Taha, "Demirel ve Doğu", Milliyet, 5.2.1993.
 Akyol, Taha, "Doğu Kalkınması", Milliyet, 21.12.1992.
 Beşikoğlu, Şahin, Amerika Birleşik Devletleri'nde Su ve Toprak Kaynaklarının Geliştirilmesi, Sulama Birlikleri ve Tennessee Valley Authority, D.S.İ. Yayınları, Ankara, 1992.
 Bozkurt, Ömer, "Fransa'da Ademi Merkezileştirmenin Beklenmeyen Sonucu: Feodalleşme" (Kitap Özeti), A.İ.D., C.20, S.4, Aralık 1991.
 Çelik, Necati, "Doğuya Önce Devlet Gitmeli", Zaman, 5.2.1993.
 Dallı, Özen, Fransa'da Bölge Planlama Faaliyetleri, D.P.T. Yayınları, Ankara, 1968.
 Donat, Yavuz, "D.A.P. Olayı ve Vadesi Gelen Borç" Milliyet, 14.2.1993.
 Duran, Lutfi, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul Üniversitesi Yayınlarından, No:2956, İstanbul, 1982.

27 Beşikoğlu, Şahin, *Amerika Birleşik Devletleri'nde Su ve Toprak Kaynaklarının Geliştirilmesi*, Sulama Birlikleri ve Tennessee Valley Authority, D.S.İ. Yayınları, Ankara, 1992, s.57.

28 Beşikoğlu, a.g.e., s.83.

- Erturgut, Ömer, "Doğu Ekonomisi İflas Etti", Zaman, 23.1.1993.
- Friedman, John, Regional Development Policy - A Case Study of Venezuela, The M.I.T. Press, Cambridge, Massachusetts and London, 1966.
- Gönül, Mustafa, Yerel Yönetim Birlikleri, T.O.A.İ.E. Yayınları, No.159, Ankara, 1977.
- Isard, Walter, Methods of Regional Analysis: An Introduction To Regional Science, New York, 1960.
- Karaer, Tacettin / Öktem, M. Kemal, "Güneydoğu Anadolu Projesi'nin Yönetimsel Boyutu Üzerine", A.İ.D., C. 21, S. 2, Haziran 1988.
- Kaya, Ahmet, "Doğu Yatırım Fakiri", Zaman, 31.1.1993.
- Maruflu, Selçuk, "D.A.P., K.A.P. K.O.P., D.P.T.", Milliyet, 17.4.1993.
- Özay, İl Han, İkinci Bine Kavuşurken Günışığında Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992.
- Saville, Lioyd, Regional Economic Development In Italy, Duke University Press, Durham, N.C., United States Of America, 1967.
- Selznick, Philip, T.V.A. And Grass Roots, University Of Colombia Press, Berkeley And Los Angless, 1953.
- Tamer, Mustafa, "Bölge Kalkınması ve Yerel Yönetimler", T.İ.D., Y. 64, Eylül 1992, S. 396.
- Tekmen, Mustafa, "İl Özel İdareleri ve Bölgesel Kalkınma" T.İ.D., Y. 61, Mart 1989, S. 382.
- Uslu, Halil, "KOP Projesi ve Tarım Mevzuatı", Yeni Asya, 27.5.1994.
- Yazıcıoğlu, Recep, "Yönetim Sistemimizin Yeniden Düzenlenmesi", T.İ.D., Y.64, S.394, Mart 1992.
- Yıldırım, Ramazan, İdare Hukuku Açısından Bölge Kalkınması ve GAP Modeli, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul Ün. Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1995.
- Yuill, Douglas / Allen, Kevin, Regional Development Agencies In Europe: An Overview, Centre For The Study Of Public Policy in the University Of Strathclyde, Glasgow, SCOTLAND, 1981.

