

ARAŞTIRMA MAKALESİ / RESEARCH ARTICLE

ÜLKELERİN KAMU YÖNETİMİ ÖRGÜTLENMELERİNİN BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI ÜZERİNE YANSIMASI: TÜRKİYE VE İSPANYA KARŞILAŞTIRMASI

THE EFFECTS OF THE PUBLIC ADMINISTRATION ORGANIZATIONS ON REGIONAL DEVELOPMENT AGENCIES: TURKEY VS. SPAIN

Öğr. Gör. Hasret ÖZTÜRK¹

Doç. Dr. Muhittin TATAROĞLU²

ÖZ

Devletler, vatandaşlarına refah içerisinde bir yaşam sağlamakla yükümlüdürler. Devletin bu yükümlülüğü yerine getirebilmesi ancak ülke kaynaklarının etkin, verimli kullanılması ve kalkınmanın sağlanması ile mümkündür. Devletler kalkınmayı sağlamak adına uzun süreli, genel kapsamlı ve ulusal ölçekte kalkınma planları ile yıllık programlar hazırlamış olsa da ülke içinde bölgeler arasındaki ekonomik, sosyal, kültürel farklılıklar, önemli siyasi ve idari zorluklara sebep olmakta ve siyasi bütünleşme sorunlarına yol açmaktadır. Bu sorunların çözümünde bölgesel politikalara ve bu politikaları uygulayacak kurumlara da ihtiyaç duyulmaktadır. Klasik dönemde bölgeler arası dengesizliklere çözüm arayışları merkezden yönetim odaklı olmuştur. Dünyada yeni kamu yönetimi anlayışının gündeme gelmesi ve yerinden yönetimin önem kazanmasıyla “bölgesel kalkınma ajansları” uygulamaya konmuştur. AB üyelik sürecinde Türkiye’de “bölgesel kalkınma ajansları” kurulmuştur. Ancak bölgesel kalkınma ajansları, ülkeden ülkeye ve hatta bölgelere göre farklılıklar arz etmektedir. Bu açıdan bölgesel kalkınma ajanslarının karşılaştırmalı olarak incelenmesi literatüre önemli katkı sağlayacaktır. Yerli ve yabancı literatür taraması ve karşılaştırılmalı yöntem kullanılarak ortaya konan derleme çalışmamızda, İspanya ve Türkiye’deki bölgesel kalkınma ajansları karşılaştırmalı olarak incelenmiştir. Bu inceleme sonucunda İspanya Bölgesel Kalkınma Ajanslarının, Türkiye’deki bölgesel kalkınma ajanslarına göre daha çok idari, mali ve işlevsel özelliklere sahip oldukları ve bölgesel kalkınmada önemli rol oynadıkları sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bölgesel Kalkınma Ajansları, Yerel Yönetim, İspanya, Türkiye.

JEL Sınıflandırma Kodları: H7, H79.

ABSTRACT

Governments are obliged to provide welfare services for their citizens. Fulfilling this duty is only possible through the efficient and productive use of the country’s resources and through development. Although governments implement long-term, comprehensive and nation-wide development plans and annual programs; economic, social and cultural differences among regions within the country cause significant political and administrative difficulties and lead to political integration problems. To solve these problems, regional policies and the institutions that would implement these policies are required. In the classical period, the efforts for the solution of regional imbalances have focused on central administration. Regional development agencies have been put into practice with the

¹ Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu, hozturk@mehmetakif.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0001-9111-4844>

² Muğla Sıtkı Koçman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, tataroglu@mu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0001-9071-6720>

development of new public administration approaches and the importance of the decentralization approach in the world. "Regional development agencies" have been established in Turkey in the EU accession process. However, "regional development agencies" vary from country to country and even from region to region. In this respect, comparative analysis of regional development agencies would contribute to the literature significantly. In the study that is compiled by examining domestic and foreign literatures and by comparing these studies, the development agencies in Spain and Turkey are comparatively investigated. As the result of the investigation it is determined that the Regional Development Agencies in Spain, compared to the ones in Turkey, have more administrative, financial and operational autonomy and play important role in the regional development. , according to the regional development agencies in Turkey, mostly administrative, they.

Keywords: Regional Development Agencies, Local Administration, Spain, Turkey.

JEL Classification Codes: H7, H79.

1. GİRİŞ

Günümüzde dünya üzerinde ülkeler arasında aralarında ekonomik, sosyal, kültürel birçok farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklara sadece ülkeler arasında değil, aynı zamanda aynı ülke içerisindeki bölgeler arasında da rastlanmaktadır. Bu noktada bölgelerin ekonomik gelişmişlik farklılıklarını azaltmak, sosyal ve kültürel açıdan kalkınmalarına katkıda bulunmak amacıyla bölgesel politikalar ve bunları hayata geçirmeye çalışan bölgesel kalkınma ajansları ortaya çıkmaya başlamıştır (Usta ve Akyol, 2015: 1058). Bölgesel kalkınma ajansları zamanla bölgesel kalkınma anlayışının daha da önem kazanmasıyla birlikte, bölgelerin gelişmesi sağlayacak önemli aktör ve/veya araç haline gelmişlerdir (Demiroğlu ve Demiroğlu, 2014: 179).

Bölgesel kalkınma ajanslarının amacı, bölgelerin yerel ölçekte gelişim potansiyellerini belirleyip, bunları harekete geçirerek bölgelerin kalkınmasını sağlamaktır. Tüm kalkınma ajanslarının bu doğrultuda ortak hedef ve amaçları bulunmaktadır. Onları birbirinden farklı kılan, kuruluş şekilleri ve yöntemleri, görevleri, idari teşkilat yapısı içerisindeki yerleri, yasal statüleri ve finansman kaynaklarıdır. Genellikle bu farklılıkları ortaya çıkaran temel etkenler; ülkelerin anayasal sistemleri, idari yapıları, coğrafi yapı, siyasi ve idari kültürleri ve demografik özellikleri şeklinde sayılmaktadır (DDK, 2014: 770-775).

Literatürde bölgesel kalkınma ajansları ile ilgili çeşitli karşılaştırmalı çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar ülkelerin bölgesel kalkınma ajanslarının mevcut durumunu ortaya koymak, yaşadığı sorunları neden-sonuç ilişkisi içinde değerlendirmek, karşılaştırmalı çözüm önerileri sunmak, örnek modeller oluşturmak bakımından literatüre önemli katkılar sağlamışlardır. Konu ile ilgili literatürde yapılan çalışmalar Tablo 1'de özetlenmektedir.

Tablo1. Bölgesel Kalkınma Ajansları İle İlgili Daha Önce Yapılmış Karşılaştırmalı Çalışmalar

Eser Adı	Yazar Adı	Konusu/Teması
Kalkınma Ajansları: Türkiye ve İngiltere Örnekleri	Cem ENGİN	Kalkınma ajansları hakkında genel bir bilgi verildikten sonra tarihsel süreç içerisinde Türkiye ve İngiltere’deki bölgesel kalkınma ajanslarının kuruluşu, amaçları, görevleri ve finansman kaynakları anlatılmıştır.
Merkezi Planlamadan Bölgesel Planlamaya: Yunanistan ve Türkiye Örnekleri	Süleyman Yaman KOÇAK Mustafa ÖKMEN	Avrupa Birliği uyum sürecinde Yunanistan ve Türkiye’nin bölgesel politikalarının ortaya çıkışı, yasal ve kurumsal değişim süreçlerine değinilmiştir.
Türkiye ve İngiltere Kalkınma Ajansları: İngiltere Deneyiminden Alınabilecek Dersler	Mahsut DEMİROĞLU Elif TOPAL DEMİROĞLU	Kalkınma ajansların bölge kalkınmasındaki rollerine değinilerek, İngiltere ve Türkiye’nin deneyimleri ortaya konularak, Türkiye’nin hangi sorunları yaşadığı ve yaşayabileceği sorunlar incelenmiştir.
Avrupa Birliği, Geri Kalmış Bölgeleri Geliştirebildi mi: Extremadura ve Viseu Bölgeleri	Süleyman Yaman KOÇAK	Avrupa Birliği’nin İspanya’nın Extremadura ve Portekiz’in Viseu Bölgelerine yaptıkları fon yardımlarına değinilmiştir.
Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Bölgesel Farkların Azaltılmasındaki Rolü ve Etkililiği: Ülke Deneyimlerinin Karşılaştırılması	Seyit KÖSE Fatih KONUR	Avrupa Birliği ülkelerinden olan İngiltere, Almanya, Polonya’nın bölgesel kalkınma ajansları ile Türkiye bölgesel kalkınma ajanslarının uyguladıkları politikalar incelenerek olumlu ve olumsuz yönleri değerlendirilmiştir.
Ulusal Devletlerde Yerel Yönetimlere Harcama Desantralizasyonu Karşılaştırılması: İspanya ve Türkiye Örneği	İsmail Sadık YAVUZ Murat Ali DULUPÇU	İspanya ile Türkiye’nin mahalli idareler için yaptığı harcamalar değerlendirilmiş ve yerel yönetimlere ayırdıkları bütçeler karşılaştırılmıştır.
Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Politikaları	Volkan GÜLER İrfan TÜRKOĞLU Ümit Süleyman ÜSTÜN	Avrupa Birliği’ne üye ülkelerin, genel hatlarıyla bölgesel kalkınma ajanslarına ilişkin politikaları ve kalkınma ajanslarının uygulamaları değerlendirilmiş ve Türkiye’nin de bölgesel kalkınma politikalarına ve uygulamalarına yer verilmiştir.
Kalkınma Ajansları Üzerine Seçme Yazılar/“Öğrenen Bölgeler” Perspektifinde AB Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Gelişimi, Mevcut Durumu ve Türkiye’nin Alacağı Dersler	Editörler: Birol AKGÜL Nisfet UZAY Yazarlar: Pelin Aslı ÖZEN Yılmaz ÖZMEN	Avrupa Birliği’ne üye ülkelere olan İngiltere, İrlanda ve Çek Cumhuriyeti’nin kalkınma ajanslarının tarihsel gelişim süreçlerine ve uygulamalarına değinilmiş, aynı zamanda Türkiye’de yeni gelişmekte olan bölgesel kalkınma ajanslarına vurgu yapılarak, Avrupa Birliği ülkelerinden alması gereken uygulamalar üzerine görüş ve önerilerde bulunulmuştur.
Bölgesel Kalkınma Ajansı (BKA) Deneyimlerinin Karşılaştırmalı Analizi: Türkiye ve İngiltere Örnekleri	Fatih ÇELİK	İngiltere ve Türkiye Bölgesel Kalkınma Ajanslarının yaşadıkları tecrübeler karşılaştırılmıştır.

Yukarıdaki Tablo 1’de kapsamlı literatür taraması yapılarak örneklerini sunduğumuz karşılaştırmalı çalışmalara bakıldığında; çalışmaların daha çok İngiltere ve Türkiye karşılaştırmaları üzerine yoğunlaştığı, Avrupa Birliği ve Türkiye karşılaştırmalarının da genelde spesifik olarak ülkelere indirgenmeden yapıldığı, ülkelere indirgenen

çalışmalarda ise İngiltere, Yunanistan, İrlanda, Polonya ve Çek Cumhuriyeti örneklerine yer verildiği, İspanya ve Türkiye karşılaştırmalarının ise genelde mahalli idareler ekseninde olduğu, İspanya bölgesel kalkınma ajansları ile ilgili yerel literatürdeki bilgilerin ziyaret raporlarında yer aldığı ve bu bilgilerin yok denecek kadar az olduğu görülmektedir. Türkiye ve İspanya ekonomik, sosyal ve tarımsal faaliyetler bakımından benzerlik göstermesine rağmen (Yılmaz, 2010: 94-95) söz konusu iki ülkenin bölgesel kalkınma politika uygulamalarının hangi nedenlerle farklılık arz ettiğini belirten kapsamlı bir çalışmaya rastlanamamıştır.

Bu kapsamda çalışmada öncelikli olarak Türkiye ve İspanya bölgesel kalkınma ajanslarının kendi ülkelerindeki anayasal sistem ve idari yapı içerisindeki yeri, yasal statüleri, iç teşkilat yapısı, finansman kaynakları ve mevcut uygulamaları ortaya konularak, kamu yönetimi örgütlenmesi içerisindeki rolleri belirlenecektir. Daha sonra bu rollerin üstün ve zayıf yönleri ortaya konularak karşılaştırmalı olarak değerlendirilecektir.

2. BÖLGE, KALKINMA VE BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI KAVRAMLARI

Bölgeler arası sosyo-ekonomik eşitsizlikleri gidermek ve ülke kalkınmasına katkıda bulunmak amacıyla kurulan bölgesel kalkınma ajanslarını tanımlamadan önce “*Bölge*” ve “*Kalkınma*” kavramlarını tanımlamak, konunun daha iyi anlaşılması açısından önemlilik arz etmektedir. TDK (2017) göre: Bölge kelimesi sözlük anlamı olarak “*sınırları idari, ekonomik birliğe, toprak, iklim ve bitki özelliklerinin benzerliğine veya üzerinde yaşayan insanların aynı soydan gelmiş olmalarına göre belirlenen toprak parçası veya mıntıka; bir kentin, bilinçli bir belgeleme yöneltisinin sonucu olarak, işleyim, tarım, konut, yönetim, tecim vb. işlevleri için, düzetasarında ayrılmış alanlardan her biri; bir ülkenin, doğal özellikleri, nüfus yapısı, kaynakları, çıkarları açısından türdeşlik gösteren, bir bütün olarak tasarlanmasında yarar görülen bölümü*” anlamlarına gelmektedir. İngilizce, Fransızca ve Almanca dillerinde de aynı anlamda “*region*” kelimesi kullanılmaktadır. Buna göre konumuz açısından ele alındığında bölge, aralarında ekonomik, sosyal ve kültürel ölçütler bakımından benzerlik bulunan toprak parçasıdır. Başka bir ifadeyle şehirlerden büyük, ülkelerden küçük, sosyo-ekonomik ve kültürel yapı bakımından örtüşen mekânlara da bölge denilmektedir (Hasanoğlu ve Aliyev, 2006: 82-83; Usta ve Akyol, 2015: 1058; Akbulut ve Göküş, 2017: 81).

İngilizce *development*, Fransızca *developpement* ve Almanca *entwicklung* olan *kalkınma* kelimesi önceleri daha çok sanayi ve iktisadi alanda gelişmeyi ifade etmek için kullanılmıştır. Ancak günümüzde daha kapsamlı ve çok boyutlu bir gelişmeyi ifade etmektedir. Buna göre kalkınma çok yönlü bir olgu olarak sadece ekonomik olarak iyileşmeyi ifade etmemekte, aynı zamanda davranışlarda ve teknolojiye yeniliği, sosyal ve kültürel değişmeyi de kapsamaktadır. Başka bir ifadeyle ekonomik değişimlerin yanında, toplumdaki nitel olumlu değişimlere de kalkınma denilmektedir. Daha öncede belirtildiği üzere kalkınma düzeyleri, ülkelerin sosyo-ekonomik gelişmelerine paralel olarak ülkeden ülkeye farklılık göstereceği gibi, aynı ülke içerisinde bölgeden bölgeye de farklılık göstermektedir. Genelde bu bölgesel farklılıklar az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde daha bariz görülmekte ve ciddi sorunlar teşkil etmektedir. Bu çerçevede bölgeler arası farklılığı ortadan kaldırmak ve bölgesel gelişmeye olumlu ivme kazandırmak için öncelikle batılı ülkelerde olmak üzere bölgesel kalkınma ajansları ortaya çıkmaya başlamıştır (Usta ve Akyol, 2015: 1058-1059).

Bölgesel kalkınma ajansları “*Bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması ve yerel kalkınmanın sağlanması yönünde uygulanan bir bölgesel politika aracı*” olarak tanımlanmaktadır (Eroğlu ve Kum, 2010: 176). Bu politika aracının temel amacı, bölgede bulunan sosyo-ekonomik, kültürel ve teknolojik dinamikleri harekete geçirerek bölgenin kalkınmasına katkıda bulunmaktır (Karasu, 2007: 165). Bunun yanında bölgesel kalkınma ajanslarının bölgelerin gelişim potansiyellerine uygun stratejik plan ve programlar hazırlamak, yabancı yatırımcıları yatırım yapmak amacıyla ülke ya da bölgelerine çekmek, özel sektörün yatırım yapmada tereddüt ettiği alanlarda onları yönlendirmek ve teşvik etmek gibi amaçları da mevcuttur (Özer, 2008: 395-396).

Bu kapsamda, dünyadaki bölgesel kalkınma ajanslarının genel olarak görevleri; bölgelerin kalkınması için stratejik plan, program hazırlamak, bölge içerisinde bölgeyi izlemek için veri bankaları oluşturmak, bölgeye yatırım yapacak girişimciler için bilgi ve teknik destek sağlamak, tanıtım faaliyetleri gerçekleştirerek girişimcileri bölgeye çekmek, yerel girişimcileri desteklemek, küçük ve orta ölçekli girişimciler için finansal destek sağlamak, uluslararası, ulusal ve yerel banka ve kredi kuruluşları ile işbirliği yapmak, inovasyonların tanıtımını gerçekleştirmek, enerji, yol, eğitim gibi faaliyetlerin takibini yapmak, bölgenin gelişimi için ulusal ve uluslararası ağların gelişimini sağlamak şeklinde ifade edilmektedir (Usta ve Akyol, 2015: 1060).

Dünyadaki tüm bölgesel kalkınma ajanslarının ortak hedef ve amaçları bulunsa da ülkenin anayasal sistemleri ve idari yapılarından kaynaklanan farklılıklar, kalkınma ajanslarının kuruluşları, organları, işleyişleri, idari yapıları, yasal statüleri ve finansman kaynakları bölgesel kalkınmadaki rollerini etkilemektedir (Eryılmaz ve Tuncer, 2013: 169-170; DDK, 2014: 770-775). Dolayısıyla çalışmanın bu bölümünde Türkiye ve İspanya Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kuruluş şekilleri, işleyişleri, idari yapıları, yasal statüleri ve finansman yapıları ve diğer uygulamalarının karşılaştırmalı olarak incelenmesi önem arz etmektedir.

3. TÜRKİYE'DEKİ BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ KURULUŞU, GÖREVLERİ, TEŞKİLAT YAPISI, İDARİ YAPI İÇİNDEKİ YERİ, HUKUKİ STATÜLERİ VE FİNANSMAN KAYNAKLARI

Türkiye'de Avrupa Birliği'ne üyelik süreci ile birlikte bölgesel gelişme politikalarının müzakere edilmesi nedeniyle bölgesel kalkınma ajanslarının kurulma çalışmalarına başlanmıştır. Bu çerçevede Türkiye'deki bölgesel kalkınma ajanslarının kuruluşu, görevleri, teşkilat yapısı, idari yapı içindeki yeri, hukuku statüleri ve finansman kaynakları aşağıda belirtilmiştir.

3.1. Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu

Türkiye'de bölgesel kalkınma yaklaşımının gelişimine tarihsel süreçte baktığımızda iki dönem karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan birincisi kurumsal olarak henüz bölgesel kalkınma ajanslarının kimlik kazanmadığı dönem, ikincisi ise bölgesel kalkınma ajanslarının kurumsal olarak kimlik kazandığı ve kurulduğu dönemdir. İlk döneme baktığımızda, bölgesel kalkınma politikalarının, kalkınma planları içinde yer aldığı ve kalkınma politikalarının 30 Eylül 1960 tarihinde 91 sayılı Kanunla kurulan Devlet Planlama Teşkilatı tarafından yürütüldüğü dönemdir. Bu dönemdeki bölgesel politikalar daha çok Türkiye'nin geri kalmış bölgeleri olan Doğu ile Güneydoğu bölgelerini kapsamakta ve teşvik niteliğindeki politikalardan oluşmaktadır. İkinci dönem ise 2000'li yıllara rastlamakta olup, kalkınma planlarındaki yetersizlikler, yerindenlik ilkesi, Avrupa Birliği uyum süreci, Avrupa Birliği fonlarından yararlanma isteği bölgesel politikalarda değişikliği ve kurumsallığı kaçınılmaz kılmış ve bölgesel kalkınma ajanslarının ortaya çıkışına zemin hazırlamıştır. (Engin, 2011: 73-75).

Türkiye, AB bütünleşme sürecinde bölgesel gelişme stratejilerini yeniden belirlemek zorunda kalmıştır. Yeni stratejiler, 1949 yılında üye olduğu Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa Bölgesel Özerklik Şartı doğrultusunda oluşturulmuş ve 2005 yılında AB tam üyelik müzakere sürecinin başlaması ile hız kazanmıştır (Tahtaloğlu ve Özgür, 2016: 167).

Avrupa Birliği uyum süreci çerçevesinde Türkiye'deki bölgelerin sosyo-ekonomik dinamiklerinin tespit edilmesi, bölgesel istatistiksel verilerin toplanması, bölgenin gelişim potansiyellerine uygun politikalar belirlemek amacıyla Devlet İstatistik Enstitüsü ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın işbirliği ile bölgelerin sosyo-ekonomik sınıflandırılması yapılmıştır. 22 Eylül 2002 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yapılan bu sınıflandırma çerçevesinde Türkiye Düzey 1 olarak 12 bölge, Düzey 2 olarak 26 bölge ve Düzey 3 olarak 81 vilayete ayrılmıştır (Işık vd., 2010: 12-14, Eroğlu ve Kum, 2010: 180-181). Bölge istatistiklerinin açıklanmasından sonra Resmi Gazetede yayımlanan 2006 yılında 5449 sayılı "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun"la bölgesel kalkınma ajanslarının kuruluş çalışmalarına başlanmıştır. Kanunun amacı ve kapsamı md.1'de "kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plâni ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usûlleri düzenlemek" şeklinde ifade edilmiştir.

3.2. Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilat Yapısı İçerisindeki Yeri ve Yasal Statüleri

1982 Anayasasının 3. maddesine göre Türkiye, üniter devlet yapısına sahiptir. Türkiye'nin idari teşkilat yapısı ise Anayasa'nın 123., 126. ve 127. maddeleri gereği merkezden yönetim ve yerinden yönetim şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'de yönetim geleneğinin merkezîyetçi bir özellik sergilemesi nedeniyle yerelde bulunan bölgesel kalkınma ajanslarının yapısı ve işleyişinde de merkezî yönetimin etkisi hissedilmektedir. Yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alan bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasına ve kaldırılmasına Bakanlar Kurulunca karar verilmesi nedeniyle bölgesel kalkınma ajansları merkezî yönetime bağlı bir birim gibi

görülmektedir. Ayrıca bölgesel kalkınma ajanslarının merkezi yönetimin belirlediği politikaları hayata geçirmeleri, bütçelerinin 03.06.2011 tarihli ve 6223 sayılı Kanunla eşgüdüm ve koordinasyondan sorumlu kurum olan Kalkınma Bakanlığı tarafından onaylanması, merkezi yönetim kurumlarınca denetlenmeleri, yönetim kurullarına hükümetin temsilcisi olan valinin başkanlık etmesi merkezi yönetimin güdümünde hareket ettiğini gösteren diğer hususlardır. Bu hususlar aslında bölgesel kalkınma ajanslarının atipik bir yapı sergilediğini düşündürmektedir (Özmen, 2008: 333-339; Akbulut ve Göküş, 2017: 83; Arslan, 2016: 35-47).

5449 sayılı Kanunun 3. maddesinde bölgesel kalkınma ajanslarının tüzel kişiliklerinin olduğu belirtilmiştir. Buna rağmen, kanunda kamu mu, yoksa özel hukuk kişiliği olduğu belirtilmemiştir. Bu nedenle Türk idari teşkilat yapısı içinde bölgesel kalkınma ajanslarının “kamu tüzel kişiliği mi, yoksa özel hukuk tüzel kişiliği mi” oldukları sorusu yıllardır tartışma konusudur. Yapılan uygulamalara bakıldığında merkezi yönetim tarafından kurulmaları, kamu bütçesinden önemli ölçüde pay almaları, merkezi yönetim tarafından denetlenmeleri, kamu tüzel kişilik olduklarına işaret etmektedir. Fakat bunun yanında kendi personellerini kendilerinin istihdam etmeleri, mallarının kamu malı olarak değerlendirilmemesi, özel hukuka tabi olduklarını da göstermektedir. Sonuçta uzmanların ve akademisyenlerin üzerinde anlaştıkları görüş; Türkiye’deki bölgesel kalkınma ajanslarının kendine has nitelikleri olan kamu tüzel kişilikleri oldukları ve daha çok merkezi idarenin etkisinde kalan kamu kurumu niteliği taşıdıkları hususunda anlaştıkları görülmektedir (Arslan, 2016: 35; Eroğlu ve Kum, 2010: 185-194).

3.3. Kalkınma Ajanslarının Organları ve Görevleri

Kalkınma ajanslarının teşkilat yapısına ve görevlerine baktığımızda 5449 sayılı Kanunun 7. maddesinde kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofislerinden oluştuğu belirtilmektedir. Bu organların görevlerini sıralayacak olursak bölgedeki yerel aktörler arasında yönetişimi sağlamakla görevli olan ve üyelerinin bölgede bulunan kamu-özel sektör, sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluştuğu *Kalkınma Kurulu*; projelerin ve bütçelerin onaylanmasından sorumlu olan ve vali’nin başkanlık ettiği karar alma organı olan *Yönetim Kurulu*; Yönetim Kuruluna proje teklifleri sunan ve ayrıca Yönetim Kurulu Kararlarını hayata geçirecek icra organı olan *Genel Sekreterlik*; Yatırımcıların izin ve ruhsat işleri ile uğraşan *Yatırım Destek Ofislerinden* oluşmaktadır (Yılmaz, 2010: 188-189). Bu örgütlenme şeklinde valinin yönetim kuruluna başkanlık etmesi idari vesayet denetimini ortaya koyarken, uygulamada yönetim kurulunun aldığı kararlardan; yıllık çalışma programı, faaliyet raporları, ajans bütçesi, projeler ve kişilere yapılacak yardımlar, genel sekreterin atanması gibi hususların Kalkınma Bakanlığı’nın onayına sunulması yukarıdan aşağıya doğru işleyen, daha çok bürokratik ağırlıklı bir yapıyı karşımıza çıkarmaktadır (Arslan, 2016: 35-50).

Kalkınma ajanslarının organları ve görevleri yukarıdaki gibi olmakla birlikte, bir bütün olarak değerlendirildiğinde Türkiye’deki Bölgesel Kalkınma Ajanslarının görev ve yetkileri 5449 sayılı Kanunun 5. maddesine göre maddeler halinde sıralayacak olursak;

1. Yerel yönetimlerin planlama faaliyetlerine teknik altyapı ve destek sağlamak
2. Bölge kalkınması için hazırlanan plan, program ve projelerin uygulanmasına katkıda bulunmak
3. Kırsal alan ve bölgelerdeki potansiyel kalkınma dinamiklerinin harekete geçirmek
4. Bölge aktörleri arasında bulunan kamu kesim, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak ve geliştirmek
5. Bölgede bulunan kaynakları belirlemek, bölgenin ekonomik ve sosyal kalkınmasını sağlamak için araştırmalar ve diğer kişi, kurum ve kuruluşlara işbirliği yapmak
6. Bölgedeki bulunan iş ve yatırım olanakları ile ilgili ulusal ve uluslararası alanlarda tanıtım faaliyetleri gerçekleştirmek
7. Bölgeye gelen yatırımcıların izin, ruhsat takip etmek
8. Ajansların faaliyetleri, mali yapısı ve diğer ilgili konularda güncel bilgiler vermek amacıyla internet sitesi oluşturmak
9. Küçük ve orta ölçekli işletmelere destek sağlamak, şeklinde sıralayabiliriz.

Yukarıda görüldüğü üzere 5449 sayılı Kanun’da bölgesel kalkınma ajanslarının görevleri arasında yerelde bulunan kamu, özel sektör ile sivil toplum kuruluşları arasında yönetişimi sağlamak görevi bulursa da kalkınma

ajanslarının yapısına bakıldığında ziraat odası, ziraat mühendisleri odası ve ticaret borsasının temsilcilerinin bulunmaması yönetişimde eksikliği ortaya koymaktadır. Türkiye’de bulunan hemen hemen her bölgenin yüksek tarım potansiyeli sahip olmasına rağmen, bu yerel aktörlere kalkınma ajanslarında yer verilmemesi ciddi paradoks oluşturmaktadır (Akbulut ve Göküş, 2017: 85).

3.4. Kalkınma Ajanslarının Finansman Kaynakları

Kalkınma ajanslarının bütçelerinin hazırlanma sürecinde Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, İçişleri Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı temsilcilerinden oluşan ortak bir kurul tarafından bütçenin yeterliliği tespit edilmekte, kullanma izni ise Kalkınma Bakanlığı’nın onayından geçmektedir (Arslan, 2016: 40). Kalkınma ajanslarının bütçeleri 5449 sayılı Kanun’un 19. maddesine göre merkezi bütçeden performans, nüfus, gelişmişlik düzeyi ölçütlerine göre ayrılan paylar, Avrupa Birliği ve uluslararası kurum ve kuruluşlardan temin edilecek fonlar ve hibeler, faaliyetlerinden dolayı elde ettikleri gelirler, il özel idareleri, belediyeler ve sanayi ve ticaret odasından aktarılacak paylar ve bir önceki bütçe döneminden artan gelirlerden oluşmaktadır. Bütçe gelirlerindeki en büyük oranı merkezi yönetimin genel bütçesinden ayırdığı pay oluşturmaktadır (Tutar ve Demiral, 2007: 77; Özmen, 2008: 337). Türkiye’nin Avrupa Birliği uyum fonlarından aldığı destekler, genelde Avrupa Birliği müktesebine uyum amaçlı olup, kırsal kalkınma, tarım, eğitim ve sanayi altyapısına alanlarında asgari standartların sağlanmasına yöneliktir. Bu kapsamda 2007-2013 yılları arasında Türkiye, 4.8 milyon Euro destek almıştır (December, 2012 Progress Report Prepared by Turkey, https://www.ab.gov.tr/files/IlerlemeRaporlari/2012/2012_tr_progress_report_en.pdf).

Türkiye’de bölgesel kalkınma ajanslarının destekleme mekanizmalarına bakıldığında hibe dağıtan mali destekleme mekanizması rolü ağırlıklıdır. Halbuki ajansların mali desteklerinin, yerelde bulunan kamu, özerk, sivil toplum kuruluşları ile işbirliği ve koordinasyonu geliştirme, uzun soluklu ortak plan ve projeler ortaya koyma gibi asli görevlere yönelik olması daha isabetli olacaktır (DDK, 2014: 777-778).

Bölgeler arası eşitsizlik ve dengesizliğin en üst düzeyde yaşandığı ülkelerden birisi olarak Türkiye, bölgesel politikalar ve bölgesel kalkınma ajansları açısından değerlendirildiğinde önemli bölgesel sorunlara rastlanmaktadır. Buna rağmen bunların çözümüne ilişkin etkin politikalar üretilmediği de görülmektedir. Etkin politikalar üretilmemesi sebepleri içinde, ne tür bölgesel politikalar uygulanacağına merkezi yönetim tarafından karar verilerek, karar alma sürecinin aşağıdan yukarıya doğru ivme kazanması yerine, yukardan aşağıya doğru işlemesi, ajansların yeterince idari ve mali özerkliğe sahip olamamaları, yönetim ağının yeterli kadar etkin kılınmaması, bölgelerinin sosyo-ekonomik ve kültürel yapılarının farklılık arz etmesine rağmen ülkenin tümünde tek tip ajans modelinin tatbik edilmesi, veri toplama ve analizi yöntemlerinin sağlıklı işlememesi ve ajansların işbirliği, koordinasyon, sosyal ve kültürel bir çok işlevi olması gerekirken sadece hibe dağıtan role bürünmesi sayılmaktadır (Eryılmaz ve Tuncer, 2013: 174-177; DDK, 2014: 775-797).

4. İSPANYA’DAKİ BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ KURULUŞU, GÖREVLERİ, TEŞKİLAT YAPISI, İDARİ YAPI İÇİNDEKİ YERİ VE HUKUKİ STATÜLERİ, FİNANSMAN KAYNAKLARI

1978 Anayasasının kabulü ve bölgesel yönetimlerin ortaya çıkışı ile birlikte bölgesel kalkınma ajansları kurulmaya başlamıştır. Bu çerçevede İspanya’da ki bölgesel kalkınma ajanslarının kuruluşu, görevleri, teşkilat yapısı, idari yapı içindeki yeri, hukuku statüleri ve finansman kaynakları aşağıda belirtilmiştir.

4.1. Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu

İspanya kalkınma ajanslarının ortaya çıkışında bölgesel yönetimlerin önemli bir rolü vardır. 1978 Anayasa’sına kadar zaman zaman merkeziyetçi, zaman zamanda bölgesel yönetim şeklini tercih eden İspanya’da bu döneme kadar kalkınma ajanslarının bugünkü şekli ile varlıklarından söz etmek mümkün değildir. Ancak 1978 İspanya Anayasası’nın kabulü ile birlikte hem bölgesel yönetim şekli kabul edilmiş, hem de ekonomik açıdan adem-i merkeziyetçilik kabul edilerek özerk statüde bölgesel ajansları kalkınma ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu özerk statüler, ajanslara ekonomik yönden yeni sorumluluklar yüklemiştir. Ayrıca ortaya çıkışında etkili olan bir diğer faktör ise her bir yönetim bölgesinin ekonomik gereksinimlerinin farklılaşmasıdır (Ganzanelli, 2011: 7; Tuncer, 2010: 227-229).

4.2. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilat Yapısı İçerisindeki Yeri ve Yasal Statüleri

1978 tarihli İspanya anayasasının egemenlik yurttaşlarıdır başlıklı 1. maddesinin 2. fıkrasında “Ulusal egemenlik, Devletin gücünü aldığı İspanya halkınıdır.”, Milletin Birliği ve Özerklik Hakkı başlıklı 2. maddesinde “Anayasanın temeli, İspanyol milletinin ayrılmaz birliği, tüm İspanyolların ortak ve bölünmez ülkesidir”, Şehirler, İller ve Özerk Topluluklar başlıklı 137. maddesinde “Devlet bölgesel olarak şehir, il ve kurulabilecek özerk topluluklar halinde teşkilatlanmıştır. Bütün bu organlar, kendi işlerinin yönetimiyle ilgili özyönetim hakkına sahiptir.” Birlik ve Bölgesel Eşitlik başlıklı 138. maddenin 1. fıkrasında “Devlet, Anayasanın 2. maddesinde bulunan birlik ilkesinin etkin uygulamasını güvence altına alır...” Özerk toplulukların Özyönetimi-Özerklik Girişimi başlıklı 143. maddesinin 1. fıkrasında ise “Anayasanın 2’nci maddesinde tanınan özyönetim hakkının kullanılmasında, ortak tarihi, kültürel ve ekonomik özelliklere sahip sınırdaş iller, tarihi olarak bölge statüsünde olan ada toprakları, bu Başlık altında ve ilgili Statülerinde bulunan hükümlere göre, özyönetim şeklini kabul edebilir ve Özerk Topluluklar oluşturabilirler.” ifadesine yer verilerek İspanya’nın idari teşkilat yapısına, ulusal egemenliğe ve ülkenin bölünmezliği ilişkin düzenlemelerde bulunmuştur.

İspanya Anayasasının 1.maddesinde ulusal egemenliğin, İspanyol halkına (Pueblo espanol) ait olduğu yer almaktadır (Boe, 2018: 8). Anayasanın 2. maddesinde de İspanyol Milletinin ayrılmaz birliği ve tüm İspanyolların ortak ve bölünmez ülkesi olduğu vurgulanmıştır. 3. madde de ise devletin resmi dilinin Kastilyanca olduğu belirtilmiş, 4. maddede de ulusal bayrak tarif edilmiştir. Bu maddeler itibariyle İspanya bir ulus devlet özelliği sergilese de, diğer İspanyol dilleri, özerk bölgeler ve özerk bölgelerin bayrakları da zikredilmiş ve topluluklar, bölgeler ve özerklikleri detaylı olarak düzenlenmiştir. İspanya’da ulusal bütünlük çerçevesinde “milliyetlere” ve “bölgelere” özerklik hakkı verilmektedir (Adalet, 2018:539). Bu çerçevede İspanya bölgesel devlet veya özerklikler devleti şeklinde adlandırılmaktadır. 17 özerk topluluk ve 50 il ve 2 özerk şehre sahip ülkenin taşra teşkilatlanmasında Franko dönemi ile birlikte terk edilmeye başlayan valilik sistemi yerine, merkez ile özerk topluluklar arasında idari işlerin koordinasyonunu sağlayan hükümet temsilcileri bulunmaktadır (Çavuşoğlu, 2002). Bunun dışında yönetsel açıdan, merkezi yönetim, bölgesel yönetim ve yerel yönetim şeklinde örgütlenme biçimi karşımıza çıkmaktadır. Bu yapılanma içinde bölgesel yönetimlerin ve yerel yönetimlerin idari ve mali bakımdan yeterince özerkliğe sahip oldukları, merkezi yönetimin etkisinin az hissedildiği Adem-i Merkeziyetçi yapılanma görülmektedir (Usta ve Bilgiç, 2017: 122-136). Genellikle bölgesel yönetimlerin teşviki ile kurulan ajansların yanında, belediyeler ve merkezi hükümet teşviki ile kurulan ajanslara da rastlanmaktadır (<https://www.dunya.com/kose-yazisi/kalkinma-ajansciliginda-ispunya-denevi/15928>). Bask Bölgesi Kalkınma Ajansı hariç tüm bölgesel kalkınma ajansları özel hukuka tabi kamu kurumu niteliğinde düzenlenmiştir. Bununla birlikte her hangi bir bölgesel hükümet ya da idari yapılanmanın parçası olmadıkları için geniş ölçüde bir özerkliğe sahiptirler. Ajansların statülerinde özel hukuka tabi kamu iktisadi teşebbüsleri şeklinde bir yönetim modelinin seçilmesinin nedeni ise kalkınma ajanslarına personel istihdamı, mal ve malzeme temini gibi günlük faaliyet ve etkinliklerini yürütmede onlara daha rahat hareket edebilmelerini sağlamaktır (Guzmdn vd., 2002: 302; Ganzanelli, 2011: 7).

İspanya’daki kalkınma ajansları belli bir sektöre yönelik olarak kurulabilecekleri gibi, belli bir sektöre bağlı kalmadan da kurulabilirler. Kalkınma ajansları belli bir sektöre yönelik olarak kuruldukları takdirde o bölgenin, o sektörle ilgili bakanlığa bağlı olarak faaliyetlerini yürütmektedirler. Herhangi bir sektör belirlenmemiş ise bölgenin Ekonomi ve Maliye Bakanlığı’na bağlı olarak faaliyet yürütürler. Bununla birlikte bütçelerinin ağırlıklı kısmı bölge idareleri tarafından karşılanması nedeniyle kısmen de olsa personel istihdamı konusunda bölgesel yönetimlerin baskısına maruz kalabilmektedirler. Bu durum bölge siyasi iktidarları karşısında bazı konularda tam anlamıyla yeterli özerkliğe sahip olamadıklarını ortaya koymaktadır (Ganzanelli, 2011: 7; Rodriguez- Pose, 2000: 100).

4.3. Kalkınma Ajanslarının Organları ve Görevleri

İspanya kalkınma ajanslarının teşkilat yapısına baktığımızda yönetim kurulu, yürütme kurulu ve kurul başkanı gibi yönetsel organlar ile (Tunca, 2011: 84) hizmet birimleri olan Kuluçka Merkezi³, Lojistik Merkezleri ve Teknoparklar bulunmaktadır ve bu hizmet birimlerinin bulunması zorunluluk arz etmektedir. Buna göre Strateji Geliştirme birimleri; bölgelerin gelişen farklı ihtiyaçlarına göre uygun plan, program ve stratejiler geliştirirler. Kuluçka Merkezleri; Bu merkezler girişimcileri desteklemek amacıyla bizzat kendileri şirketler kurmakta,

³ Kuluçka merkezi, müteşebbis yönetim anlayışı bağlamında girişimcilere destek olmak amacıyla girişimcilere danışmanlık yapan, yatırımcı bulan, gerekli hizmet ve destekleri sunan birimlerdir.

kurdukları şirketleri üç yıl süreyle desteklemektedirler ve bu şirketler piyasada rekabet edecek seviye gelince serbest bırakılmaktadırlar. Lojistik Merkezleri; bölgelerin ticaret altyapısını yapmak ve ticaret trafiğini canlandırmak amacıyla ulaşım ağı kurmakla görevlidirler. Teknoparklar ise üniversitelerle ortaklaşa çalışarak yeni teknolojiler üretmekle görevli birimlerdir (Brown vd., 2002: 140; <https://www.dunya.com/kose-yazisi/kalkinma-ajansciliginda-istanya-deneyi/15928>). Ajansların organlarının örgütlenmesinde ve çevresel hizmet birimlerinin yapılanmasında da adem-i merkeziyetçiliğin etkisi görülmektedir (Guzmdn vd., 2002: 302). Yani ajansların merkezi yönetim, bölgesel yönetim ve yerel yönetimlerin idari yapılanması içinde yer almamaları, kaynak kullanımı, karar alma, personel istihdamı gibi konularda özerkliklere sahip olmaları işlevsel yapıya sahip olduklarını göstermektedir (Guzmdn vd., 2002: 302; Ganzanelli, 2011: 7)

İspanya kalkınma ajanslarının dengeli bölgesel gelişmeyi teşvik etmeye ilişkin görevlerini sıralayacak olursak; girişimciliği destek ve teşvik etmek, yatırımlara mali destek sağlamak, AR-GE ve teknik inovasyonu teşvik etmek, küresel girişimcileri yurt içine çekmek amacıyla programlar düzenleyerek uluslararasılaşma sağlamak, insan sermayesi oluşturmak, sektörel çalışmalara destek sağlamak ve diğer bölgesel şirketlerle eşgüdümü sağlamak gibi iş hizmetleri sunmaktır (Ganzanelli, 2011: 7-8; Gutiérrez, 2005: 23-27; Guzmdn vd., 2002: 302).

Bunun yanında bu ajansların görevleri arasında üniversitelerle ortaklaşa AR-GE çalışmalarında bulunmak zorunlulukları vardır. Ayrıca doktora eğitimi vermek, meslek edindirme kursları düzenlemek gibi birçok eğitim-öğretim faaliyetlerini de yürütmektedirler (<https://www.dunya.com/kose-yazisi/kalkinma-ajansciliginda-istanya-deneyi/15928>).

4.4. Kalkınma Ajanslarının Finansman Kaynakları

Ajansların mali kaynakları ağırlıklı olarak bölgesel hükümetler tarafından karşılanmaktadır. Diğer bir ifadeyle fonlarının ve ödeneklerinin büyük bir kısmı bölge yönetimlerinin bütçelerinden karşılanmaktadır (Montero, 2001: 82). Bunların yanında diğer finansman kaynakları ise kamu ve özel finansman kurumlarından alınan borçlar, proje finansmanları, diğer kurumlardan alınan bağış ve katkılar, hizmetlerden elde edilen gelirler ve diğer kamu kurumlarından devir aldıkları varlıklar, Avrupa Birliği'nde kalkınmada öncelikli bölgeler için sağlanan yapısal fonlar, ödenek ve kredilerden oluşmaktadır (Ganzanelli, 2011: 7; Guzmdn vd., 2002: 302). Özellikle İspanyanın, bütün bölgeleri ve özerk şehirleri için Avrupa Birliği uyum fonlarından sağlanan destekler finansman kaynakları içerisinde önemli bir paya sahiptir. Bu oran 2007-2013 yılları arasında 26.5 milyon euro'dur. Bu fon yardımları inovasyon, bilişim sektörü, girişimcilik, yenilenebilir enerji kaynakları, çevresel altyapı gibi alanlara yöneliktir ve toplam fonların %30'u arge, inovasyon ve girişimcilik; % 1,1'de bölgesel sürdürülebilir gelişme projelerine ayrılmıştır. Fonların belirtilen alanlara ayrılması toplumu bilgi ekonomisine dayalı toplum haline dönüştürmek amacıyla yapılmaktadır (Expert Evaluation Network Delivering Policy Analysis On The Performance of Cohesion Policy 2007-2013, https://www.files.ethz.ch/isn/142016/ES_Evalnet_Country%20report_FINAL%20VERSION.pdf).

Yerel sanayilerin desteklenmesi ve teşvik edilmesi ajansların amaçlarından birisidir. Ama bunun derecesi ajanslara göre farklılık göstermektedir. Başka bir ifadeyle destek ve teşvikler bölgeler arası farklılıklara bağlı olarak şekillenmektedir. Her bölgede farklı sektörlerin desteklenmesi söz konusu olabilmektedir. Bu durum diğer ülkelerden farklı olarak İspanya'da tek tip ajans modelinin tercih edilmesinden ziyade, bölgesel farklılıklara göre şekillenen farklı bölgelerde, farklı tip ve modellerde ajansları ortaya çıkarmıştır (Bache, 2001: 11). Bu nedenle konunun daha iyi anlaşılması açısından bölgesel kalkınma ajansları üzerinden değerlendirmek daha faydalı olacaktır. Örneğin Bask ve Katalan Ajansları yerel hükümetin politikalarıyla uyumlu şekilde uzun dönemli planlar yapmaktadırlar. Ayrıca destek sağlayacakları öncelikli sektörleri belirlemektedirler. Öte yandan Andalusya ve Galiçya Ajansları bu türden planlama ve önceliklendirmeler yapmamaktadırlar (Guzmdn vd., 2002: 303).

İspanya'da Bölgesel Kalkınma Ajanslarında iki tür destekleme mekanizması mevcuttur. Bask ve Katalan Ajansları girişimcilere eğitim ve bilgilendirme hizmetlerine ağırlık verirken, Andalusya ve Galiçya Ajansları şirket büyüklüğü ve sektör farkı gözetmeksizin mali yardımlara odaklanmaktadır (Guzmdn vd., 2002: 303; Danson ve Lloyd, 2012: 80). Bunun yanında Bask Ajansı inovasyonların yaygınlaştırılması ve yeni girişimlerin desteklenmesi hususlarına ağırlık verirken, Katalan Ajansı daha güçlü girişimcilik kültürü oluşturmak amacıyla girişimciler arasında ağ oluşturma ve şirketler arası iş birliğine ağırlık vermektedir (Ansell, 2000: 279-291; Gutiérrez, 2005: 23-27; Guzmdn vd., 2002: 303).

Andalusya ve Galiçya Ajansları ise görevlerini yerine getirirken daha pasif bir duruş sergilemektedirler. Örneğin bu ajansların yardım ve destek süreçlerinin başlaması için şirketler tarafından başvuru yapılması gerekmektedir,

kendiliklerinden harekete geçemezler. Katalan Ajansı daha çok seminerler, sergiler ve toplantılar düzenleyerek şirketler arası ağ oluşturma ve yeni teknolojileri tarama faaliyetleri yürütmektedir. Bask ajansı ise yerel şehir meclisleri, özerk kurumları da dahil ederek yerel düzeyde girişimciliği teşvik edecek kalkınma ajansları oluşturmaya çalışmaktadır. Andulusya ve Galiçya Ajansları, yerel belediye yönetimlerine bağlı kalkınma ajanlarıyla iş birliği yapmamaktadır. Öte yandan Bask ve Katalan Ajansları belediyelerce kurulan kalkınma ajanslarıyla sıkı bağlantıya sahiptirler (Camarero Izquierdovd., 2008: 41-65; Guzman vd., 2002: 303; Ansell, 2000: 279-291).

5. TÜRKİYE VE İSPANYA BÖLGESEL KALKINMA AJANLARININ KARŞILAŞTIRILMASI

Yukarıda yaptığımız açıklamaların ışığında Türkiye ve İspanya Bölgesel Kalkınma Ajanlarının benzerlik ve farklılıklarını ortaya koyan ait karşılaştırma tablosu şöyledir:

Tablo 2. Türkiye ve İspanya Bölgesel Kalkınma Ajanslarına Ait Karşılaştırma

	Türkiye Bölgesel Kalkınma Ajansları	İspanya Bölgesel Kalkınma Ajansları	Türkiye Bölgesel Kalkınma Ajansları	İspanya Bölgesel Kalkınma Ajansları
Kriterler	Benzerlikler		Farklılıklar	
Amaçları	Yerel aktörler arasında işbirliği ve koordinasyon sağlayarak, bölgenin ekonomik, sosyal, kültürel dinamiklerini harekete geçirmek	Yerel aktörler arasında işbirliği ve koordinasyon sağlayarak, bölgenin ekonomik, sosyal, kültürel dinamiklerini harekete geçirmek		
Hedefleri	Bölge kalkınmasını sağlayarak ülke kalkınmasına katkıda bulunmak	Bölge kalkınmasını sağlayarak ülke kalkınmasına katkıda bulunmak		
Kuruluşu			Merkezi yönetim tarafından kurulmaktadır	Bölgesel yönetimler merkezi yönetim ve belediyeler tarafından kurulmaktadır
İdari Yapı İçerisindeki Yeri			Merkezi yönetime bağlı kuruluşlar	Bölgesel yönetimlere bağlı kuruluşlar
Yasal Statüleri			Kamu hukukuna tabi tüzel kişilikleri	Özel hukuka tabi kamu tüzel kişilikleri
Ajans Tipi Ve Modeli			Tek tip ajans modeli	Çoklu tip ajans modeli
İç Teşkilat Yapısı Ve Örgütlenme Biçimi			Merkezi yönetime benzer bürokratik yapı	Görev ağırlıklı işlevsel yapı
Karar Alma Süreçleri			Yukarıdan aşağı doğru işleyen süreç	Aşağıdan yukarı doğru işleyen süreç
Finansman Kaynakları			Ağırlıklı olarak bütçeleri merkezi yönetim tarafından oluşturulmakta	Ağırlıklı olarak bütçeleri bölgesel yönetimler tarafından oluşturulmakta
Destekleme Mekanizmaları			Mali destek ağırlıklı	İşbirliği ve koordinasyon girişimcilik ve inovasyon eğitim ağırlıklı ve mali desteklerden oluşmaktadır.
Yönetişim Biçimleri			Eksik yönetim	Zorunluluğa dayanan tam yönetim

	Türkiye Bölgesel Kalkınma Ajansları	İspanya Bölgesel Kalkınma Ajansları	Türkiye Bölgesel Kalkınma Ajansları	İspanya Bölgesel Kalkınma Ajansları
2007-2013 Yılı Avrupa Birliği Uyum Fonlarından Alınan Mali Destek Miktarları			4.8 milyon euro	26.5 milyon euro
Avrupa Birliğinin Fon Yardımı Yaptığı Alanlar			Kırsal kalkınma, tarım, eğitim ve sanayi altyapısı	Arge, inovasyon, bilişim sistemleri, yenilenebilir kaynakları, çevresel altyapı
Avrupa Birliği Fonlarının Amaçları			Ülkeyi tarım, eğitim, sanayi altyapısı gibi alanlarda Avrupa Birliğinin asgari standartlarına ulaştırmak	Ülke ekonomisini bilgiye dayalı bilgi toplumuna dönüştürmek

Tablo değerlendirildiğinde İspanya ve Türkiye bölgesel kalkınma ajanslarının tüm dünyada bulunan bölgesel kalkınma ajanslarıyla benzeşen, bölgenin dinamiklerini harekete geçirmek, yerel aktörler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlamak ve bununla birlikte ülke kalkınmasına katkıda bulunmak gibi ortak hedef ve amaçları bulunmaktadır. Ancak İspanya ve Türkiye'nin farklı idari ve siyasi yapısından kaynaklanan farklılıklar bölgesel kalkınma ajanslarını da etkilemiştir. Buna göre Türkiye'de ki bölgesel kalkınma ajansları merkezi yönetim tarafından kurulurken, İspanya'da ki bölgesel kalkınma ajansları bölgesel yönetimler, merkezi yönetim ve belediyeler tarafından kurulmaktadır. Türkiye'nin merkezden yönetim ilkesini benimsemesinden dolayı ülkedeki kalkınma ajansları yerinden yönetim kuruluşları olmasına rağmen, merkeze bağlı kamu kuruluşları niteliği sergilemektedir. İspanya'da ki bölgesel kalkınma ajansları ise bölgesel yönetimler, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerce desteklenen özerk kuruluşlar niteliği sergilemektedir. Türkiye'de tüm ülkede tek tip ajans modeli uygulanırken, İspanya'da bölgesel farklılıklara göre şekillenen çoklu tip ajans modeli uygulanmaktadır. Türkiye'de ajansların iç örgütlenmesine, organlarına ve işlevlerine baktığımızda merkezi yönetimdekine benzer bürokratik bir yapı karşımıza çıkarken, İspanya kalkınma ajanslarının iç teşkilat yapısında ise daha çok görev ağırlıklı işlevsel yapı karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'deki bölgesel kalkınma ajanslarının bütçeleri merkezi yönetim tarafından belirlenmekte ve en çok merkezi yönetim tarafından desteklenmekte iken, İspanya'daki bölgesel kalkınma ajanslarının bütçeleri bölgesel yönetimler tarafından oluşturulmakta ve desteklenmektedir. Türkiye'de bölgesel kalkınma ajanslarının sağladığı destekler genellikle hibe dağıtan role bürünmüş mali destekler iken, İspanya bölgesel kalkınma ajanslarının sağladığı destekler girişimcilik, inovasyon ve AR-GE ağırlıklı ve mali desteklerden oluşmaktadır. Türkiye bölgesel kalkınma ajanslarına yönetim açısından bünyelerine baktığımızda ziraat odası, ziraat mühendisleri odası ve ticaret borsası temsilcilerinin bulunmadığı eksik yönetim şekli ortaya çıkarırken, İspanya bölgesel kalkınma ajanslarında ajansların görevleri arasında üniversiteler ve diğer yerel aktörlerle işbirliği yaparak, AR-GE ve inovasyon çalışmaları yapmaları zorunluluk olduğundan tam yönetim şekli karşımıza çıkmaktadır.

6. SONUÇ

Küreselleşme, yerelleşme, Avrupa Birliği uyum süreci, ülkelerin kalkınma ve sürdürülebilir refah seviyesine ulaşma istekleri, aşağıdan yukarıya doğru ivme kazanan bölgesel kalkınma politikalarını kaçınılmaz kılmıştır. Bu çerçevede bu politikaları hayata geçirecek bölgesel kalkınma ajansları ortaya çıkmaya başlamıştır. Dünyanın neresinde olursa olsun tüm bölgesel kalkınma ajanslarının yerelde sosyo-ekonomik ve kültürel dinamikleri harekete geçirerek bölgelerinin kalkınmalarını sağlamak, ülke ekonomisine katkıda bulunmak gibi ortak hedef ve amaçları bulunmaktadır. Onları farklı kılan ülkelerin idari yapılarıdır. Bu idari yapıdaki farklılıklar bölgesel kalkınma ajansların kuruluşundan başlayarak, yasal statüleri, teşkilat yapıları, finansman kaynakları gibi tüm işlev ve görevlerini etkilemektedir. Bu kapsamda aralarında önemli derecede farklılık bulunan İspanya ve Türkiye bölgesel kalkınma ajanslarını değerlendirdiğimizde;

İspanya bölgesel kalkınma ajanslarının yeteri kadar idari ve mali özerkliğe kavuştukları, ajansların teşkilat yapısında görev ağırlıklı işlevsel yapının benimsendiği, karar alma süreçlerinin aşağıdan yukarıya doğru ivme kazandığı, destekleme mekanizmalarının sadece mali desteklerden oluşturmak yerine yerelde işbirliği ve koordinasyonu geliştirmek, girişimcilik kültürü yaratmak, AR-GE ve inovasyon çalışmaları yapmak gibi çok yönlü destek mekanizmalarına sahip oldukları görülmektedir. Ayrıca bölgesel farklılıklara göre şekillenen çoklu tip ajans modelini benimsemeleri olumlu yönlerindedir. Ancak öte yandan zaman zamanda personel istihdamı gibi konularda bölgesel yönetimlerin baskısına maruz kalmaları eleştirilebilir yanlarındandır.

Türkiye'deki bölgesel kalkınma ajanslarına bakıldığında, yeterli idari ve mali özerkliğe kavuşmadıkları, ajansların teşkilat yapısında bürokratik yapının benimsendiği, bölgelere göre şekil kazanması gereken çoklu tip ajans modeli yerine tek tip ajans modeli uygulandığı, karar alma süreçlerinin aşağıdan yukarı doğru işlemesi gerekirken yukardan aşağıya doğru işlediği, destek mekanizmalarının sadece mali kaynaklardan oluştuğu görülmektedir.

Kalkınma ajanslarının amaçlarına ulaşabilmesi ve kalkınma için bir yol haritası belirleyebilmesi için ajanslarda kalifiye personelin görev alması gerekir. Ajanslar hem yerel hem de merkezi yönetim tarafından desteklenmeli, ancak bu destek tarafsız olmalıdır. Kalkınma ajanslarının ürettiği projeler taraflı ve kayırmacı bir yaklaşımla desteklenirse, bölgelerarası dengesizlikler azalmaktan ziyade giderek daha da büyüyecektir. Bu durumda kalkınma ajanslarının kuruluş amacına ters düşecektir.

İspanya'da kalkınma ajansları yabancı yatırımcılarında katılımını sağlayacak şekilde projeler üretirken, Türkiye'de kalkınma ajanslarının yabancı yatırımcılarında dikkatini çekecek proje üretmekte yetersiz kaldığı görülmektedir. Yabancı yatırımcılarında katılımını sağlayacak projeler bölgesel kalkınmaya farklı bir ivme kazandıracaktır.

Sonuç olarak her şeyden önce Türkiye'deki bölgesel kalkınma ajanslarının merkezi yönetimin etkisinden kurtularak ekonomik açıdan idari ve mali özerkliğe kavuşmaları elzemdir. Teşkilat yapılarında ağır işleyen bürokratik yapı yerine, görev ağırlıklı işlevsel yapıyı benimsemelidirler. Tek tip ajans modeli yerine bölgesel farklılıkları ve potansiyelleri göz önüne alan çoklu tip ajans modeli tercih edilmelidir. Destekleme mekanizmaları çeşitlendirilerek işbirliği ve koordinasyon, girişimcilik kültürü yaratma ve AR-GE ve inovasyon çalışmaları ağırlık kazanmalıdır. Karar süreçlerinde merkezin politikalarını uygulamak yerine, aşağıdan yukarıya doğru işleyen bir karar süreci ortaya konmalıdır.

KAYNAKÇA

- Akbulut, M. U. F. ve Göküş, M. (2017). "Küreselleşme ve Yerelleşme Sürecinde Bölgesel Kalkınma Ajansları", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi, 20(1), 79-88.
- Ansell, C. (2000). "The Networked Polity: Regional Development in Western Europe". Governance 13, No: 2: 303-333.
- Arolat, O. (15.03.2013). "Kalkınma Ajansçılığında İspanya Deneyi", <https://www.dunya.com/kose-yazisi/kalkinma-ajansciliginda-ispanya-deneyi/15928>, Dünya Gazetesi, (Erişim Tarihi: 14 Temmuz 2017).
- Arslan, F.(2016). "Yönetişimsiz Yönetimler: Türkiye'de Kalkınma Ajansları", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 25(2): 29-52.
- Bache, I.andRachelJ. (2000). "Has EU Regional Policy Empowered the Regions? A study of Spain and the United Kingdom." Regional& Federal Studies 10(3), 1-20.
- Brown, R. and Barbara Blake Brennan J. And Bjarnason S. (2002). "An Essential Partnership: Business/Higher Education Relationships" In Proceedings of the CHE Colloquium. Council of Higher Education, 131-144.
- Camarero Izquierd, C., Carrion, C.H. and Gutierrez,S. S. M. (2008). "Developing Relationships within the Framework of Local Economic Development in Spain" Entrepreneurship and Regional Development 20, No. 1, 41-65.
- Canzanelli, G. (2011). Models of Territorial Development Agencies in Europe and in the World. ILS LEDA Paper No, 13, 1-17.

- Constitucion Espanola, <https://www.boe.es/legislacion/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf>, (30.4.2018)
- Çavuşoğlu, N. (2002). “Bölgeci Devlet’de Egemenlik/Yetki Paylaşımı, E-Akademi, Hukuk, Ekonomi ve Siyasal Bilimler Aylık İnternet Dergisi, (4), <http://e-akademi.org/incele.asp?konu=B%F6lgeci%20Devlette%20Egemenlik/Yetki%20Payla%FE%FDm%FD&kimlik=-1246210346&url=makaleler/ncavusoglu-1.htm>
- Çelik, F. (2017). “Bölgesel Kalkınma Ajansı (BKA) Deneyimlerinin Karşılaştırmalı Analizi: İngiltere ve Türkiye Örnekleri” Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 19(2), 145-171.
- Danson, M. and Lloyd, G. (2012). Devolution, Institutions, and organisations: changing models of regional development agencies. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 30(1), 78-94.
- December, 2012 Progress Report Prepared by Turkey, https://www.ab.gov.tr/files/IlerlemeRaporlari-/2012/2012_tr_progress_report_en.pdf, (Erişim Tarihi: 23 Şubat 2018).
- Demiroğlu, M. ve Demiroğlu E. T. (2014). “Türkiye ve İngiltere Kalkınma Ajansları: İngiltere Deneyiminden Alınabilecek Dersler”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 48(48), 176-199.
- Devlet Denetleme Kurulu Raporu, “Türkiye’nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi” Konulu Araştırma ve İnceleme Raporu, Sayı 2014/3, 2014: 1-799.
- Engin, C.(2011). “Kalkınma Ajansları: Türkiye ve İngiltere Ülke Örnekleri”, *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 3(2), 65-77.
- Eroğlu, M., ve Kum, M. (2010). “Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilat İçindeki Yeri”, *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*, Sayı 35, 175-198.
- Eryılmaz, B. ve Tuncer, A.(2008). “Avrupa Birliği Sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikaları: Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Uygulaması”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, 8(1), 165-189.
- Expert Evaluation Network Delivering Policy Analysis On The Performance of Cohesion Policy 2007-2013, https://www.files.ethz.ch/isn/142016/ES_Evalnet_Country%20report_FINAL%20VERSION.pdf, (23 Şubat 2018).
- Gutiérrez, Baudelio Urueña. (2005). “Evaluating Regional Development Agencies (RDAs) Assistance on Spanish Regional Economic Growth” In 45th Congress of the European Regional Science Association, 23-27.
- Guzmán-Cuevas, Joaquín, F. Javier Santos-Cumplido, and ZST F. Rafael Cordero-Carrasco. (1998). “An Analysis of Regional Development Agencies in Spain from an Endogenous Development Perspective”, *Regional Development Agencies in Europe* 21, 290.
- Güler U.V. ve Türkoğlu İ. ve Üstün Ü. S. (2011). “Avrupa Birliği’nde ve Türkiye’de bölgesel Kalkınma Politikaları”, 26. Türkiye Mali Sempozyumu, Harran Üniversitesi, Urfa 38-55.
- Hasanoğlu, M. ve Aliyev, Z. (2006).“Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları” *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 60, 81-103.
- Işık, N., Baysal, D. ve Ceylan, O. (2010). “Bölgesel Kalkınma Farklarının Giderilmesinde Bir Politika Aracı Olarak Kalkınma Ajansları”, *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, 3(2), 1-18.
- Karasu, M. A. (2007).“Bölge Planlamasında Havza Ölçeği” *Küreselleşme Sürecinde Yerel Politika*, A. MENGİ (Ed.)*Küreselleşme Sürecinde Yerellik ve Politika*, içinde (165-181), Ankara, İmge Kitabevi.
- Koçak, S. Y. (2009). “Avrupa Birliği, Geri Kalmış Bölgeleri Geliştirebildi Mi: Extremadura ve Viseu Bölgeleri” *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 14(3), 327-341.
- Koçak, S. Y. ve Ökmen, M. (2015). “Merkezi Planlamadan Bölgesel Planlamaya: Yunanistan ve Türkiye Örnekleri” *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (27), 149-158.
- Köse, S. ve Konur F. (2010). “Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Bölgesel Farkların Azaltılmasındaki Rolü ve Etkililiği: Ülke Deneyimlerinin Karşılaştırılması”, *AİBÜ-İİBF Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7(1), 95-137.

- Montero, A. P. (2001). Delegation Dilemmas and Horizontal Logics: Subnational Industrial Policy in Spain and Brazil. *Studies in Comparative International Development*, 36(3), 58-87.
- Özen, P. A ve Özmen Y. (2010). “Öğrenen Bölgeler” Perspektifinde AB Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Gelişimi, Mevcut Durumu ve Türkiye'nin Alacağı Dersler”, B. Akgül ve N. Uzay (Ed.), *Kalkınma Ajansları Üzerine Seçme Yazılar*, içinde (221-270), Bursa, Ekin Basım Yayım Dağıtım.
- Özer, Y. E. (2008). “Küresel Rekabet-Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye” *Review of Social, Economic-Business Studies* Vol. 9/10, 389-408.
- Özmen, F. (2008). “AB Sürecinde Türkiye Kalkınma Ajanslarının Karşılaşabilecekleri Temel Sorunlar” *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 13(3), 327-340.
- Rodriguez-Pose, A. (2000). Economic Convergence and Regional Development Strategies in Spain: The Case of Galicia and Navarre. *EIB Papers*, 5(1), 88-115.
- Tahtaloğlu, H. ve Özgür, H. (2016). “Türkiye’de Kalkınma Ajansları Politikasının Çözümlemesi: Süreç Analizi (Aşamalar Yaklaşımı)”, *Niğde Üniversitesi, İİBF Dergisi*, C: 9/3: 161-184
- Tunca, G. (2011). “Kalkınma Ajanslarının Kurumsal Kapasitesinin İncelenmesi: Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkeleri Arasında Karşılaştırma”, *İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü/Yüksek Lisans Tezi*, İstanbul.
- Tuncer, A. (2010). “İspanya’da Bölgesel Yönetimler ve AB Politikalarının İspanyol Bölgesel Yönetimlerinin Şekillenmesindeki Rolü”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, 5(2), 227-246.
- Tutar, F. ve Demiral, M. (2017). “Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları” *Eskişehir Osman Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2(1), 65-83.
- Türk Dil Kurumu, Büyük Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu Yayınları, http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.59af4cdfa61b66.15654871 (Erişim Tarihi: 06 Eylül 2017).
- Usta, S. ve Akyol, B. (2015). “Bölgesel Kalkınma Aracı Olarak Bölgesel Kalkınma Ajansları: Macaristan Örneği” 7. Uluslararası Balkanlarda Sosyal Bilimler Kongresi, Atatürk Üniversitesi, 25-30 Ağustos 2015, Erzurum, 1057-1067.
- Usta, S. ve Bilgiç, E. (2017). “Merkezi Yönetim-Yerinden Yönetim İlişkileri: İspanya ve Türkiye Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz”, *Strategic Public Management Journal*, Vol: 3, 121-137.
- Yavuz, İ. S. ve Dulupçu, M. A. (2017). “Ulusal Devletlerde Yerel Yönetimler Harcama Desantralizasyonu Karşılaştırması: İspanya ve Türkiye Örneği” *Süleyman Demirel University Journal of Faculty of Economics and Administrative Sciences*, 22(3), 855-875.
- Yılmaz, A. (2010). “Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetişim”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 446, 175-195.
- Yılmaz, Z. (1999). “Bölgesel Kalkınmanın Boyutları ve AB-Gümrük Birliği Çerçevesinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 3, 79-96.
- 18.10.1982 tarih ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, R.G. 09/11/1982, S.17863 (Mükerrer)
- 1978 İspanya Anayasası, <http://www.adalet.gov.tr/duyurular/2011/eylul/anayasalar/ulkeana/pdf/14-İSPANYA%20533-584.pdf> (30.4.2018)
- 22.02.2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bölgesel İstatistiklerin Toplanması, Geliştirilmesi, Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Analizlerinin Yapılması, Bölgesel Politikaların Çerçevesinin Belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine Uygun Karşılaştırılabilir İstatistik Veri Tabanı Oluşturulması Amacıyla Ülke Çapında İstatistik Bölge Birimlerinin Sınıflandırmasının Tanımlanmasına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı, R.G. 22/9/2002, S.24884.
- 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, R.G. 8/2/2006, S.26074.