

# **BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI**

**Doç. Dr. Hayrettin Eren \***  
**Arař. Gör. Aynur Cidecigiller \*\***

## **ÖZET**

Türkiye de bölgesel kalkınma ajansları kurularak bölgesel gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi ve ulusal kalkınmanın sağlanması amaçlanmaktadır. Ajanslar kaynakları etkili ve verimli bir şekilde kullanarak kalkınmayı gerçekleştireceklerdir.

Çalışmamızda öncelikle Bölgesel Kalkınma Ajansı kavramına değinilecek, daha sonra Avrupa Birliği üyesi ülkelerle Türk Hukukunda Bölgesel Kalkınma Ajanslarına yer verilecek ve son olarak ajanslarla ilgili genel bir değerlendirme yapılacaktır.

## **Anahtar Kelimeler**

Bölgesel Kalkınma, Bölgesel Kalkınma Ajansları, Türkiye' de Bölgesel Kalkınma Ajansları

## **ABSTRACT**

It is purposed in Turkey, making dissappear variation of development and national progress by establish of The Regional Development Agencies. These agencies will provide progress by using the sources effective and productive.

In Our work, firstly, we generally touch on basic of the Regional Development Agency, then compare Turkish Regional Development Agencies with the member countries of The European Union, and then, end of the work by making a general appraise.

## **Key Words**

Regional Development, Regional Development Agencies, Regional Development Agency

---

\* Melikşah Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ABD

\*\* Erciyes Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ABD

## GİRİŞ

Ülkemiz 5449 sayılı, 25 Ocak 2006 tarihli Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un yürürlüğe konulması ile bugüne kadar uygulanan bölgesel gelişme politikalarını bir kenara bırakarak, daha önce hiç uygulamadığı yeni bir kalkınma anlayışı ile hareket etmeye başlamıştır. Bu amaçla ülke genelinde ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı koordinatörlüğünde bölgelerin gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak bir takım bölgesel sınıflandırmalar yapılacak, benzer gelişmişlik düzeylerine sahip ve birbiri ile yakın coğrafi alanlarda bulunan illerde Kalkınma Ajansları kurulacaktır.

Esas itibari ile ülkemizde Avrupa Birliğine giriş sürecinde hız kazanan bölgesel gelişme politikaları kapsamında kurulmaya başlanan Bölgesel Kalkınma Ajansları, 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 plânı ve programlarında öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacı ile hareket etmektedirler. Ajanslar her ne kadar kuruluş amaçları açısından oldukça işlevsel olsalar da, yeni bir kalkınma anlayışı politikası ile hareket etmelerinden dolayı, kurulmaları ile birlikte birçok tartışmayı da beraberinde getirmişlerdir. Çalışmada öncelikle temel özellikleri itibari ile Kalkınma Ajansı kavramına yer verilecek, Türkiye ve Avrupa Birliği üyesi ülkelerdeki ajanslar karşılaştırmalı olarak incelenecek, daha sonra da ajanslarla ilgili tartışmalara değinilecektir.

## I. TEMEL ÖZELLİKLERİ İLE KALKINMA AJANSLARI

### A. Genel Olarak Kalkınma Ajansı Kavramı

Kalkınma ajansları, merkezi hükümetten bağımsız bir şekilde, sınırları önceden belirlenen bir bölgenin ekonomik yönden geliştirilmesi amacı ile kurulan idari birimlerdir. Bu kavram ve kurum ilk kez, bölgesel kalkınma uygulamaları ve bu uygulamanın gerçekleştirilmesi için gerekli birim olarak A.B.D. de Tennessee Valley Authority (TVA)<sup>1</sup> nin 1933 yılında kurulması ile ortaya çıkmıştır.

Kalkınma Ajansları ile ilgili temel kaynaklar tarandığında bu birimlerin farklı açılardan yapılan değişik tanımlarının olduğu görülecektir.

Kalkınma ajansları en geniş şekilde "ulusal düzeyde DPT koordinasyonunda, kendine özgü teknik ve finansman (bütçe) mekanizmasına sahip, kâr amacı gütmeyen, çabuk karar alıp uygulayabilen, merkezi ve yerel idarelerin dışında, kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını bir araya getiren, tüzel kişiliği haiz, 5449 sayılı Kanunla düzenlenmemiş işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi, bölgeler (düzey 2 bölgeleri) esas alınarak Bakanlar Kurulu Ka-

<sup>1</sup> 1933 de ABD'de kurulan TVA, Tennessee Nehri üzerinde gemiciliği geliştirmeyi, sel baskınlarını önlemeyi ve bölgedeki zirai ve endüstriyel kalkınmayı sağlamayı amaçlayan bir bölgesel kalkınma ajansıdır. (Tennessee Valley Authority, When was TVA founded? <http://www.tva.com/abouttva/keyfacts.htm#whatIs> erişim tarihi; 17.02.2010)

rarı ile kurulan teknik kapasitesi yüksek, uygulamacı olmayan, fakat destekleyici, koordinatör ve katalizör olarak faaliyet gösteren kalkınma birimleri” olarak tanımlanabilir<sup>2</sup>.

Genel özellikleri ile ifade edilecek olursa kalkınma ajansları, merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapıda, coğrafi açıdan sınırları belirli bir bölgenin ekonomik koşullarının iyileştirilmesi amacı ile kurulan ve bütçelerinin kısmen kamu tarafından finanse edildiği kuruluşlardır<sup>3</sup>.

Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği (EURADA)<sup>4</sup> tarafından ise şu şekilde tanımlanmıştır: Bir BKA sektörel ve genel kalkınma problemlerini belirleyip, bunların çözümüne yönelik olanakları ve çözüm önerilerini saptayıp, buna ilişkin çözümleri geliştiren, projeleri destekleyen birimlerdir<sup>5</sup>.

BKA’lar, üst kurul olarak da bilinen düzenleme ve denetleme kurumları gibi gücünü kamu otoritesinden alıp özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında paylaştıran kuruluşlardır<sup>6</sup>.

Her ne kadar BKA’lar kuruluş şekli, işlevleri ve yapıları itibariyle farklılıklar gösterebilir de hemen hepsinde bir takım ortak özellikler görülmektedir. Her şeyden önce bütün Kalkınma Ajansları, belli bir coğrafi alanda faaliyette bulunurlar ve faaliyette buldukları bölgenin mevcut durumunu tespit ederek o bölgeyi kalkındırma amacı ile hareket ederler. Ajansların sahip oldukları bu özellikleri şu şekilde sıralayabiliriz<sup>7</sup>;

- Kamu gücüne dayanmaları
- Ekonomik kalkınmayı hedeflemeleri ve
- Coğrafi bir bölgeyi kapsamalarıdır.

BKA’lar sanayileşmiş, sanayi-ötesi, şehir, kırsal kesim vs gibi yerlerde her hangi bir sınırlamaya tabi olmaksızın kurulabilirler. Yani BKA’ların nerede kurulacağına dair sınırlayıcı bir kural bulunmamaktadır. Ancak kurulan BKA’ların kendilerinden beklenen faydayı sağlayabilmeleri için kuruldukları bölgelerde şu unsurların bulunması gereklidir<sup>8</sup>;

<sup>2</sup> Kalkınma Ajansları, [http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/kalkinma\\_ajansNedir.html](http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/kalkinma_ajansNedir.html) (erişim tarihi; 08.02.2010)

<sup>3</sup> MAÇ, Nazlı, “Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye” konulu, 2006-117/76 sayılı araştırma raporu, Konya 2006, s. 1. (<http://www.kto.org.tr/dosya/rapor/kalkinmaajans.pdf> erişim tarihi; 11.02.2006)

<sup>4</sup> Avrupa ülkelerinde kendi bölgelerinin kalkınması amacıyla faaliyet gösteren kalkınma ajanslarının Avrupa genelinde organize edilmiş üst kuruluşlarından olan Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği (European Association of Regional Development Agencies) 1991 yılında Brüksel’de kurulmuştur.

<sup>5</sup> EURADA, “Creation, Development and Management of the RDA’s, Does It have to be so Difficult?” Bruxelles 1999, s. 16. (<http://www.eurada.org/site/files/RDA/Creation%20development%20and%20management%20of%20RDA.pdf> erişim tarihi; 08.02.2010)

<sup>6</sup> HASANOĞLU, Mürteza / ALİYEV Ziya, “Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları”, Sayıştay Dergisi, Y. 2006, S. 60, s. 85.

<sup>7</sup> TUTAR, Filiz / DEMİRAL, Mehmet, Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Y. 2007, C. 2, S. 1, s. 65.

<sup>8</sup> EURADA, s. 17.

- Yeterli nüfus
- Mevcut girişimci ya da girişimcilik potansiyeline sahip olunması,
- Nitelikli insan gücü,
- Bölgesel yada yerel kalkınma stratejisi üzerinde görüş birliği,
- Kalkınacak bölgesel alanı tanımlayan sektör yapısı.

Ülkeden ülkeye değişen bir takım sebeplerle bu kuruluşların, Ticareti Destekleme Merkezi (Business Support Centre), Ticari Danışmanlık Merkezi (Business Advisory Centre), Bölgesel Danışma ve Bilgi Merkezi (Regional Advisory and Information Centre) yada Bölgesel Kalkınma Ajansı (Regional Development Agency) gibi değişik kavramlarla da adlandırıldığı görülmektedir<sup>9</sup>. Ancak ülkemiz açısından 'Bölgesel Kalkınma Ajansları' kavramı yaygın olarak kullanılmakta ve kabul görmektedir.

### **B. Yasal Statüleri;**

BKA'ların hukuki statüsü ülkeden ülkeye değişmektedir. Avrupa Birliğine üye devletlerdeki ajansların yasal statülerine baktığımızda, ajansların kuruluşunda ve uygulamalarında daha ziyade özel sektör temsilcileri ve sivil toplum kuruluşları aktif olduklarından, bu ülkelerdeki ajanslar özel hukuk ağırlıklı şirket niteliğinde karşımıza çıkmaktadır<sup>10</sup>.

Hem finansal hem de personel yönetimi esnekliğini sağlayabilmek amacıyla bir sonucu olarak bir kısım Avrupa ülkesinde BKA'ların kurulması için öngörülen yasal statüler şunlardır; <sup>11</sup>.

Almanya; Limited şirket

Danimarka - Romanya; Vakıf

Fransa; Karma Ekonomi Şirketi

Polonya, Çek Cumhuriyeti, Estonya; Anonim şirket

Yunanistan, İrlanda, Hollanda, İtalya; Halka açık limited şirket

A.B.D.; Kar amacı gütmeyen kurumlar

### **C. Finansman Kaynakları;**

BKA'ların finansman kaynakları ülkeden ülkeye değişmekle birlikte ajansların genel olarak finansman kaynaklarını şu şekilde özetlemek mümkündür<sup>12</sup>.

→ Kamu Fonları; Kuruluş fonları yada öz sermaye fonları, yıllık bağışlar.

→ Özel Fonlar; Yıllık ücretler yada mali mühendislik. Bu finansman kaynağında BKA'lar özel sektörün katılımını sağlamak yada yeni ortakları çekmek zorundadır.

<sup>9</sup> KAYA, Kılıç, **Bölgesel Kalkınmada Yeni Bir Model; Kalkınma Ajansları ve Türkiye' de Uygulanabilirliği**, AÜSBE, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Y. 2007, s. 99. (<http://tez2.yok.gov.tr/>)

<sup>10</sup> TAŞ, Cesurhan, **"Bölgesel Kalkınma Ajanslarına Yönelik Eleştiriler ve Son Gelişmeler"**, Türk İdare Dergisi, Eylül 2007, Yıl 79, S. 456, s. 150-151.

<sup>11</sup> EURADA, s. 33.

<sup>12</sup> EURADA, s. 52.

→ Hizmetlerden Sağlanan Gelirler  
 → Aynı Destekler; Kamu otoritelerinin ücretsiz olarak sağladığı çalışma yerleri, personel, iletişim imkanları vb.

→ Uluslararası Fonlar ve Projeler; örneğin Avrupa Birliği Programları gibi. Avrupa Birliği hem üye ülkeler hem de diğer ülkelerdeki BKA'lar açısından önemli bir finansman kaynağıdır. Bir kalkınma ajansının finansmanı açısından AB ile olan ilişkileri yapısal fonların aktarımı ve birlik politikaları ile uyumlu projelerin geliştirilmesi olmak üzere iki şekilde gerçekleşmektedir<sup>13</sup>.

Avrupa Birliği üye ülkelerde bölgeler arası ve üye ülkeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasına öncelikli olarak önem vermekte ve bu amaçla AB bütçesinin yaklaşık olarak 1/3 oranındaki payını bölgesel kalkınmaya ayırmaktadır<sup>14</sup>.

#### **D. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Sınıflandırılması;**

Kalkınma Ajanslarını kuruluşları ve faaliyetleri açısından iki temel sınıflandırmaya tabi tutmak mümkündür<sup>15</sup>.

##### **1. Kurulumları açısından;**

a. Merkezi hükümetler tarafından kurulanlar: Hükümetin desteği ile kuruldukları için diğer şekillerde kurulan kalkınma ajanslarına göre mali açıdan daha avantajlıdır.

b. Yerel ya da bölgesel idarelerin içerisinde yer alanlar: Yerel gerçeklere daha yakın olmakla beraber bürokratik kanallara bağlı olmaları nedeniyle bu tür ajansların işlevsellikleri diğer türlerdeki ajanslara kıyasla daha azdır.

c. Yerel ve bölgesel idareler tarafından kurulanlar: Belli ölçüde özerk olan bu tarz kalkınma ajansları çabuk karar alabilmeleri ve bölgesel yönetimlere daha yakın olmaları gibi artıları ile diğer BKA'lardan ayrılırlar. Ancak bu grupta yer alan BKA'lar politik tutum ve davranışlara karşı daha az bağımsızdırlar yani politik tutumlara daha bağımlıdırlar.

d. Kamu ya da özel sektör ortaklıkları ile kurulan ve bağımsız nitelik taşıyanlar: Hem yönetim hem de hedefler bakımından kamu ve özel görüşleri bir araya getirebilme gücüne sahip olan bu tür BKA'lar, çıkar gruplarının tam olarak temsil edilmesini sağlarlar. Diğer türlere göre daha verimli nitelikteki oldukları için EURADA'ya göre gelecekte bu türde BKA'lar daha fazla olma eğilimindedirler.

<sup>13</sup> PINARCIOĞLU, Melih / KAYASÜ, Serap, "Yerel - Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Artırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları" İstanbul 2003, İstanbul Ticaret Odası s. 21.

<sup>14</sup> CAN, Ergüder / ERSİN, Sibel, "Kalkınma Ajanslarına Genel Bir Bakış" Türk İdare Dergisi, Eylül 2007, Yıl 79, S. 456, s. 130.

<sup>15</sup> EURADA, s. 18 - 20 / Bölgesel Kalkınma Ajansları, İstanbul 2006, s. 5 (www.arkitera.com/UserFiles/File/download/imp/bka\_2\_brosur\_A4.pdf erişim tarihi; 17.02.2010)

## **2. Faaliyetleri ya da diğer bir deyişle sağladıkları hizmetler açısından;**

a. Stratejik kalkınma ajansları: Bilgi bankaları oluşturmak, sosyal ve ekonomik alanlarda araştırmalar yapmak, ulusal ve uluslar arası alanlarda bölgeyi güçlü tutmak gibi önemli görevleri yerine getirme faaliyetleri üstlenmişlerdir.

b. Global olarak faaliyet gösteren kalkınma ajansları: Sektörler arası gelişme projeleri oluşturmak bu tarz projeleri desteklemek ve yönetmek gibi faaliyetleri vardır.

c. Sektörel açıdan faaliyet gösteren kalkınma ajansları: Belli bir sektörün belirli projeleri üzerinde faaliyette bulunmaktadırlar.

d. İçsel cazibe yaratan kalkınma ajansları ise sadece bölgeyi daha cazip hale getirerek dış yatırımı bölgeye çekmek için gerekli faaliyetlerde bulunmak üzere kurulmaktadırlar.

Ayrıca kalkınma ajansları yerine getirdikleri faaliyetlerin niteliğine göre, kuvvetli kalkınma ajansları ve zayıf kalkınma ajansları olmak üzere de ikiye ayrılmaktadırlar. Kuvvetli kalkınma ajansları bölgeye yatırım çekmek amacıyla ek olarak bölgedeki ekonominin geliştirilmesi, istihdamın artırılması gibi başka hedeflere de yönelmişken, zayıf kalkınma ajansları finansal aracılık, alt yapı faaliyetleri, ortaklıklar gibi çeşitli şekillerde fakat sadece bölgeye dışarıdan yardım çekmek amacıyla faaliyetlerini yürütürler<sup>16</sup>. Uygulamada zayıf kalkınma ajanslarına tek işlevli ajanslar, kuvvetli kalkınma ajanslarına da yerine getirdiği birden fazla görev olduğu için çok işlevli ajans ismi verildiği de görülmektedir<sup>17</sup>.

## **E. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yapısı**

Ajanslar, kurulmaları ve yerine getirdikleri görevler itibari ile her ne kadar birçok açıdan değişiklik gösterebilir de temel olarak bu açıdan bütün BKA'lar benzerlik gösterir ve ikili bir yapıdan oluşur. Bu yapılanmadan ilki Genel Kurul, Denetim Kurulu, Denetleme Komitesi, ajansların politikalarını oluşturup yürütmekle görevli Yönetim Kurulu ve Genel Müdür gibi temel birimlerden oluşan yasal yapı, ikincisi ise belli bir konuyu ele alıp ayrıntıları ile inceleyen çalışma grupları ve bazı teknik konularda faaliyet gösteren komitelerden oluşan teknik yapıdır<sup>18</sup>.

## **II. BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI ve TÜRKİYE**

### **A. Genel Olarak**

Avrupa ülkelerinde 1950'lerden itibaren kurulmaya başlanan ajanslar ülkemizde ancak 2000'li yıllarda düzenleme imkanı bulabilmişlerdir. Bölgesel gelişmişlik farklılıklarının giderilerek kalkınmanın gerçekleştirilmesi amacıyla yapılan çalışmalar ülkemizde her ne kadar 1960 lı yıllarda Planlı Ekonomiye geçiş ile birlikte başlamış olsa da esas itibariyle Kalkınma Ajansı eksenli olarak

<sup>16</sup> Bölgesel Kalkınma Ajansları, s. 5.

<sup>17</sup> UZAY, Nispet, Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Giderilmesi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları, Ankara 2005, s. 74.

<sup>18</sup> HASANOĞLU / ALİYEV, s. 91.

yapılan bu çalışmaların Avrupa Birliğine giriş süreci ile hız kazandığını söylemek mümkündür.

Avrupa Birliği, bütün aday ülkelerde bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarının giderilerek özel sektörün güçlendirilmesi ve rekabetin artırılmasını hedeflemektedir. Bu hedefin gerçekleştirilmesi amacı ile öngörülen teşkilat yapısı ise Kalkınma Ajanslarıdır. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının temel hedefi bir takım hizmetlerin bu ajanslar tarafından yerine getirilerek bölgedeki ekonominin canlandırılmasıdır. Ya da daha açık bir ifade ile Bölgesel Kalkınma Ajanslarının ana amacı; bir takım hizmetler sağlayarak bölgedeki ekonomiyi canlandırmak, bölgedeki girişimci potansiyelini geliştirip artırmak, bölge halkının kalkınmaya aktif bir şekilde katılımını ve dolayısı ile kalkınmadan yararlanmasını maksimum düzeyde sağlamaktır<sup>19</sup>.

Ülkemiz örneğinde oldukça yeni olan Bölgesel Kalkınma Ajanslarına yönelik ilk çalışmalar 1990'lı yıllarda başlamış olsa da, Ajanslar ilk kez 25 Ocak 2006 tarihli ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile düzenlenerek hukuk düzenimize girmiştir. Ülkemizde kurulan ilk kalkınma ajansları ise 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan Çukurova Kalkınma Ajansı ve İzmir Kalkınma Ajanslarıdır.

Ülkemizde Kalkınma Ajansları Devlet Planlama Teşkilatı<sup>20</sup>'nin koordinasyonunda kurulup faaliyet göstermektedirler (5449 Sayılı kanunun 4. maddesi).

Kuruldukları bölgeyi kalkındırmak ve diğer bölgelerle arasındaki gelişmişlik farklılığını ortadan kaldırmak amacı ile kurulan Bölgesel Kalkınma Ajansları, ülkemizde 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun 1. maddesi gereğince şu amaçları yerine getirmek üzere kurulurlar.

- Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek,
- Kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak
- Yerel potansiyeli harekete geçirerek, ulusal kalkınma planı ve programlarında öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak,
- Sürdürülebilirliği sağlamak ve
- Bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak.

## **B. Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Süreci**

Ülkemizde kalkınma ajanslarının kurulması temel olarak Avrupa Birliğine üyelik sürecimizin hız kazanması ile gelişmiştir. Nitekim 5449 sayılı Ka-

<sup>19</sup> DPT, 8. BYKP, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2000, s. 212. (<http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/oik523.pdf> erişim tarihi; 09.02.2010)

<sup>20</sup> Anayasamızın 166. maddesinde belirtildiği üzere “Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu bir biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak” devletin görevidir ve bu görev 540 sayılı KHK ile DPT Müsteşarlığına verilmiştir.

nunun gerekçesinde bu özellik ve ajansların temel nitelikleri “mali yardımların en yoğun olarak kullanılmaya başlandığı bölgesel gelişme programlarının etkin, verimli, başarılı ve AB koşullarına uygun bir şekilde yürütülebilmesi için programları yerel düzeyde yürütecek bölgesel koordinasyon birimlerine ihtiyaç bulunmaktadır”<sup>21</sup> şeklinde ifade edilmektedir. Gerekçede de belirtildiği üzere bölgesel anlamda koordinasyonu sağlamak amacı ile oluşturulan kalkınma ajanslarının kuruluş sürecinde ülkemizde yaşanan gelişmeleri şu şekilde sıralamak mümkündür;

14 Nisan 2003 tarihinde, Avrupa Birliğine üyelik sürecinde kabul edilen Avrupa Birliğine Katılım Ortaklığı Belgesinde<sup>22</sup> kısa vadeli hedefler arasında gösterilen BKA’ların kurulması yönündeki ilk adım 2002 yılında atılmış ve Avrupa Birliği standartlarına uygun olarak İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) oluşturulmuştur. Bu tasnifleme sonucunda ülke genelinde üç düzeyde istatistiki bölge birimleri tespit edilmiş böylelikle Türkiye verilerinin Avrupa Birliğinin kullandığı standartlara dönüştürülmesi sağlanmıştır.

İkinci aşama yine AB ye uyum süreci kapsamında 2004 - 2006 yıllarını kapsayan Ön Ulusal Kalkınma Planının (ÖUKP) hazırlanmasıdır<sup>23</sup>. Bu plan kapsamında bölgelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyleri tespit edilerek bölgesel kalkınma planlarının oluşturulması hedeflenmektedir.

Son aşama 2006 yılında 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun kabul edilerek Devlet Planlama Teşkilatının koordinatörlüğünde Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulmaya başlanmasıdır.

Kanunun kabulünden sonra 6 Temmuz 2006 tarih ve 26220 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan “Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karar”<sup>24</sup> ile Adana ve Mersin illerini kapsayan Çukurova<sup>25</sup> ve İzmir ilini kapsayan İzmir Kalkınma Ajanslarının<sup>26</sup> kurulması ile ülkemizdeki ilk ajanslar oluşturulmuştur. Ajansların kurulması ile birlikte gerekli olan alt yapının oluşturulması amacı ile ikincil mevzuatın oluşturulması çalışmalarına başlanmıştır.

İkincil mevzuat oluşturulması çalışmaları kapsamında öncelikle iş mevzuatı hükümlerine göre belirsiz süreli hizmet akdine bağlı olarak istihdam edilecek olan Ajans personelinin nitelik, istihdam, çalışma usul ve esaslarını belirlemek ve bunların hak ve yükümlülüklerini tespit etmek amacı ile

<sup>21</sup> 5449 sayılı Kanunun genel gerekçesi ([http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/Genel\\_Gerekce.pdf](http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/Genel_Gerekce.pdf) erişim tarihi; 10.03.2010)

<sup>22</sup> [www.dpt.gov.tr/DocObjects/.../987/KatilmOrtakliBelgeleri2003.pdf](http://www.dpt.gov.tr/DocObjects/.../987/KatilmOrtakliBelgeleri2003.pdf) (erişim tarihi; 18.02.2010)

<sup>23</sup> Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004 - 2006), Ankara 2003 (Yüksek Planlama Kurulunun 22 Aralık 2003 tarih ve 2003/61 sayılı kararıyla kabul edilmiştir.) (<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/o-ukp.pdf> erişim tarihi; 11.02.2010)

<sup>24</sup> 6 Temmuz 2006 tarih ve 2006/10550 sayılı Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Bakanlar Kurulu kararı

<sup>25</sup> Çukurova Kalkınma Ajansı (ÇKA) hakkında ayrıntılı bilgi edinmek için bkz [www.cka.org.tr](http://www.cka.org.tr)

<sup>26</sup> İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA) hakkında ayrıntılı bilgi edinmek için bkz [www.izka.org.tr](http://www.izka.org.tr)

25.07.2006 tarih ve 26239 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak “Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği” ve aynı sayılı Resmi Gazetede yayınlanan “Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik” yürürlüğe girmiştir. Yine ikincil mevzuat kapsamında kalkınma ajanslarının bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması, mali kaynaklarının yönetilmesi ve kontrolü, hesap ve kayıtların tutulması ve raporlanmasında kullanılacak muhasebe standartları ile mali tabloların zamanında, doğru ve uluslararası standartlara uygun, yönetimin ve ilgili diğer kişilerin bilgi ve ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde hazırlanması ve raporlanması, bu iş ve işlemlerin yürütülmesinde görevli olan Ajans personelinin görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin usul ve esasları belirlemek amacı ile 28.09.2006 Tarih ve 26303 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanan “Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği” çıkarılmıştır.

Kurumsal yapı için gerekli olan alt yapı düzenlemeleri oluşturulduktan sonra Çukurova Kalkınma Ajansı 06.01.2007 tarihinde, İzmir Kalkınma Ajansı 13.01.2007 tarihinde resmi olarak faaliyetlerine başlamışlardır. Ancak Anayasa Mahkemesinde 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun aleyhine dava açılması sebebi ile kurulan ajanslar faaliyetlerini mahkeme kararını verinceye kadar durdurmak zorunda kalmışlardır<sup>27</sup>. Mahkemenin Ajanslar lehine verdiği kararın ardından İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajansları yeniden faaliyetlerine kaldıkları yerden devam etmişler ve buna ilave olarak yeni kalkınma ajansları da kurulmaya başlanmıştır.

22.11.2008 tarihli Resmi Gazetede yayınlanan 10.11.2008 tarihli 2008/14306 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile İstanbul, Samsun, Diyarbakır, Konya, Erzurum, Gaziantep, Mardin ve Van illerinin merkez olduğu 23 ili kapsayan sekiz kalkınma ajansı kurulmuştur. Ve son olarak 25.07.2009 Tarihli 27299 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2009/15236 Sayılı Bakanlar Kurulu ile toplamda 55 ili kapsayan on altı kalkınma ajansı daha oluşturulmuştur.

### C. Ajanslarla İlgili Yargısal Süreç

5449 sayılı Kanuna ve Kanunun ülke genelinde kurulmasını öngördüğü kalkınma ajanslarına yönelik olarak yapılan yoğun eleştirilerle beraber Kanunun iptali ve yürürlüğünün durdurulması istenmiştir.

Anayasa Mahkemesinin 30.11.2007 tarih 2006/61 Esas, 2007/91 Karar sayılı<sup>28</sup> 5449 sayılı Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun belirli maddelerinin ve Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin iptali ve sonradan giderilmesi güç yada olanaksız zarar ve durumlar doğmaması için yürütmesinin durdurulması istemiyle açılan davada Kanuna ve Kanunda düzenlenen Bölgesel Kalkınma Ajanslarına yönelik olarak getirilen eleştirilerden bir kısmı şöyledir;

<sup>27</sup> Yargısal süreçle ilgili olarak ayrıntılı bilgiyi b. Ajanslarla ilgili yargısal süreç başlığı altında bulabilirsiniz.

<sup>28</sup> Danıştay 10. Dairesinin E. 2006/61, E. 2007/32 ve E. 2007/34 sayılı dosyalarında uygulanacak kanun hükümlerini Anayasaya aykırı görmesi üzerine Anayasanın 152. maddesi gereğince Anayasaya aykırılık iddialarını içeren dosyaları Anayasa Mahkemesine göndermesi üzerine dosyalar Anayasa Mahkemesi önüne gelmiştir.

5449 sayılı kanunun 1 inci maddesinde kalkınma ajanslarının merkezi mi yoksa mahalli bir nitelik mi taşıdıklarının anlaşılabilmesi,

Anayasamızdaki mevcut kurallar bir arada değerlendirildiğinde merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre düzenlenen üniter devlet yapımızda hiç bulunmayan ve bölgesel nitelik taşıyan bir yönetim örgütlenmesinin getirilmiş olması,

5449 sayılı kanunda ajansların tüzel kişiliğe sahip olduklarının belirtilmesi ancak bu tüzel kişiliğin kamu hukuku tüzel kişiliği mi yoksa özel hukuk tüzel kişiliği mi olduğunun belirtilmemesi nedeni ile hukuk güvenliğinin zedeleniyor olması,

Kanunda ilke ve esasları gösterilmeden yürütme organına bu ajansların kurulması konusundaki yetkinin verilmesi ve DPT'ne verilen, Kanununun 4 üncü maddesinin ikinci fıkrasının iptali istenen; (b) bendinde, ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının ölçülmesine dair usul ve esasları belirleme, (c) bendi ile, bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usul ve esasları belirleme, (h) bendi ile, plân ve programlara, yapılacak yardım ve transferlere, personelin nitelik ve istihdamına, bütçe ve muhasebe standartlarının kullanımına, faaliyet raporlarına, izleme, değerlendirme ve denetime ilişkin esas ve usuller ile yatırım destek ofislerinin çalışma esas ve usullerini ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alarak belirleme yetkisi ve kalkınma ajanslarının ulusal düzeyde koordinasyonu görevinin yine DPT'ye verilmiş olmasının; aslı bir düzenleme yetkisi niteliğinde olduğundan sadece yasama organına ait olması ve devredilmemesi gerektiğinden Anayasaya açık bir şekilde aykırı olması,

Ajansların, bütün idari işlemlerin nihai amacı olan kamu yararı amacı yerine bölgesel amaçların öncelik kazanmasına yol açabileceği ve dolayısı ile söz konusu düzenlemenin hukuk devleti ilkesiyle çelişeceği,

5449 sayılı Kanununun 18 inci maddesinin üçüncü fıkrasındaki "Bu fıkra kapsamındaki kişilerden, önceki kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolarına müşterek kararname ile atananların, bu fıkraya göre yapılacak atama işlemleri ilgili bakan onayı ile yapılır." hükmünün bürokrasi de tarafsızlığı sağlamaya yönelik bir işlem olan müşterek kararname ile atanan bir personelin kendi durumuna daha uygun bir göreve getirilmesine ilişkin işlemin yine müşterek kararname ile yapılması gerektiğinden Anayasaya açıkça aykırı olması,

5449 sayılı kanun md. 5/e deki kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek amacı ile hiyerarşik üst konumunda olan kamu kesiminin denetlenmesi sonucunu doğuracağından Anayasamızın 123 ve 126. maddelerinde belirtilen idari yapıya aykırı olması,

Ulusal düzeydeki kalkınma planı ile bağlantısı ifade edilmeden bölgesel gelişme hedefinden bahsedilmesinin Anayasamızın 166. maddesi hükmü ile bağdaşmaması,

Eylem ve işlemlerini kamu gücü kullanarak yerine getiren, kamu kesimi özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarını bir araya getiren bir birimin kamu denetimi dışında tutulmasının hukuk devleti ilkesine ve dolayısı ile Anayasanın 2. maddesine aykırılık teşkil etmesi,

5449 Sayılı Kanununun 26. maddesinde ajansların kanunun uygulanması ile ilgili iş ve işlemlerinin her türlü vergi, resim ve harçtan muaf olduğu belirtilmiş ancak hangi durumların kanunun uygulanması ile ilgili iş ve işlemlerden kabul edileceği belirtilmediğinden bu durumların açıklık, belirlilik ve öngörülebilirlikten yoksun olmasıdır.

Anayasa Mahkemesi ise işin esasına girerek yaptığı inceleme de ilk olarak dava konusu hükümlerin anlamına bakarak genel bir değerlendirme yapmış daha sonra Anayasa'ya aykırılık sorunu üzerinde durmuştur. Anayasa Mahkemesinin bu aşamada yapmış olduğu değerlendirmeler ve iptali istenen maddeler ile ilgili olarak varmış olduğu kanaat şu şekildedir;

Kalkınma ajanslarının tüzel kişiliği kanunla belirtilmiş ancak bu tüzel kişiliğin niteliğine kanunda yer verilmemiştir. Kurulmaları, kaldırılmaları, kamu gücü ve yetkilerini kullanmaları ve merkezi idare ile olan bağlantıları bir arada değerlendirildiğinde bu kuruluşların kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları açıktır. Zira kalkınma ajansları da Anayasa'nın 'idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği' başlıklı 123. maddesinin "kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" hükmüne paralel olarak 5449 sayılı kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmaktadırlar.

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 planı ve programlarında öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu bir şekilde Kanunda sayılan hizmetleri yaparak bölgesel gelişmenin hızlandırılması, sürdürülebilirliğinin sağlanması, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılması amaçlandığından, kendine özgü bir yapının oluşturulmasında bir hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

Bakanlar Kurulu ajansların kurulacağı bölgelerde Kanunun bölgesel gelişmeyi hızlandırmak ve bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak amacı ile hareket edeceğinden, Bakanlar Kuruluna verilen bu yetkiler ile DPT'ye Kanun ile tanınan düzenleme yetkisi, temel kurallar saptandıktan sonra ayrıntılara ilişkin bir düzenlemenin idare organına verilmesi niteliğinde olduğundan yasa yetkisinin devri anlamına gelmemektedir.

Ajanslar kanunda belirtildiği üzere kendilerine özgü yapıda olduklarından denetimlerinin kanunda belirtilen kişi yada kuruluşlar tarafından yapılmasında Anayasaya bir aykırılık bulunmamaktadır.

5449 sayılı Kanununun 18 inci maddesinin üçüncü fıkrasındaki "Bu fıkra kapsamındaki kişilerden, önceki kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolarına müşterek kararname ile atanmaların, bu fıkraya göre yapılacak atama işlemleri ilgili bakan onayı ile yapılır." hükmü Anayasanın 10. maddesinde ifadesini bulan ve aynı durumda bulunan kişilerin kanunlarca aynı muameleye tabi tutulmasını gerektiren kanun önünde eşitlik ilkesine ve aynı zamanda Anayasamızın 2. maddesi hükmüne açık bir şekilde aykırı olması sebebi ile iptal edilmesi gerekmektedir.

Kanununun 26. maddesinde vergi, resim ve harçtan muaf tutulacak iş ve işlemlerin niteliği, türü, kapsamı ve sınırı gibi unsurlar belirtilmediğinden ve muafiyetin amacı, sınır ve koşulları konusunda bir açıklık bulunmaması sebebi

ile hüküm Anayasanın “vergi ödevi” başlıklı 73. maddesine aykırıdır ve iptali gerekmektedir. Ayrıca hükmün iptaline karar verilmesi ile oluşacak boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte olduğundan gerekli düzenlemelerin yapılması amacı ile iptal kararının Resmi Gazetede yayımlanmasından başlayarak üç ay sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin Ajanslar hakkındaki kararının olumlu olması üzerine kurulan ancak dava açılması sebebi ile faaliyetlerine ara veren Çukurova ve İzmir Kalkınma Ajansları faaliyetlerine kaldıkları yerden devam etmişler onlara ek olarak da yeni ajanslar kurulmaya başlanmıştır.

#### **D. Yasal Statüleri ve Temel Özellikleri**

Ülkemizdeki BKA’ların yasal statüsü 5449 sayılı kuruluş Kanunu ile büyük ölçüde açıklığa kavuşturulmuştur. Kanunun 3. maddesinde “Ajanslar, tüzel kişiliği haiz ve bu Kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbidir.” denilerek bu ajansların tüzel kişiliğe sahip olduğu açık bir şekilde belirtilmiş ancak tüzel kişiliğin kamu hukuku tüzel kişiliği mi yoksa özel hukuk tüzel kişiliği mi olduğu kanunda belirtilmemiştir.

Anayasamızın 123. maddesinin üçüncü fıkrasına göre “Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur.” Kamu tüzel kişiliğine sahip olmak için gerekli olan koşullar ve ajansların kurulması süreci bir arada değerlendirildiğinde kalkınma ajanslarının sahip olduğu tüzel kişiliğin kamu tüzel kişiliği olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü her şeyden önce bu birimler Devlet (Bakanlar Kurulu) tarafından, Kanunun (5449 sayılı Kanun) açıkça verdiği yetkiye dayanılarak bir idari işlemle kurulmaktadır. Buna ek olarak Kanunla Kalkınma Ajanslarına bir takım kamu gücü ayrıcalıkları da tanınmıştır<sup>29</sup>. Ancak her ne kadar Kalkınma Ajansları kamu tüzel kişiliğine sahip olsalar da kanunda belirtilmeyen işlemlerinden doğan uyuşmazlıklar özel hukuka tabi olacaktır (5449 sayılı kanun md. 3). Zira kamu tüzel kişisinin işlemleri kanunla özel hukuka tabi tutulabilir ve bu durum o kuruluşu kamu tüzel kişisi olmaktan çıkarmaz.

Sonuç olarak kalkınma ajansları Kanunda düzenlenmeyen bütün işlemlerinde özel hukuk kurallarına tabi, ancak kamu kuruluşlarının sahip olduğu yetki ve sorumluluklarla benzer yetki ve sorumlulukları olan kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile ortak bir şekilde bölgesel kalkınmayı amaçlayan bölgesel bir yönetim modelidir<sup>30</sup>. Bu bakımdan, Ülkemizdeki Bölgesel Kalkınma Ajansları normal kamu kuruluşu niteliğinde bir kurum olmadıkları gibi Kanunda düzenlenmeyen bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olarak faaliyet göstereceklerdir<sup>31</sup>.

Ülkemizdeki mevcut düzenlemeler ve özellikle 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun açısından

<sup>29</sup> GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku**, 2. B., C. I, Bursa 2009, s. 595.

<sup>30</sup> KOÇBERBER, Seyit, Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi, Sayıştay Dergisi, Sayı 61, s. 48 (<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der61m3.pdf> erişim tarihi 16.06.2010).

<sup>31</sup> 5449 sayılı Kanunun genel gerekçesi.

bakıldığında kalkınma ajanslarının temel özelliklerinin şunlar olduğunu söyleyebiliriz;

Kalkınma Ajansları kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli hareketlendirerek ulusal kalkınma planı ve kalkınma programlarında öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını ortadan kaldırmak amacı ile bölgeler esas alınarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulurlar (5449 sayılı kanun md. 1 hükmünden yola çıkarak).

Ajans merkezinin bulunacağı il kuruluş kararnamesinde belirlenir.

Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonu sağlamak ve ajansların iş ve işlemleriyle ilgili sorumluluk Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına aittir.

Kalkınma ajansları, yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlama, bölge plan ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunma, yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda ilgili kuruluşlarla işbirliği yaparak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri destekleme, bölgenin iş ve yatırım imkanlarının ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslar arası düzeyde tanıtımını yapma gibi görevleri yerine getirmek üzere kurulurlar.

Ajanslar, kalkındırmayı amaçladıkları bölgelerde kaynakları etkili bir şekilde kullanarak verimliliği sağlamakla yükümlüdürler. Bu husus onların özellikle işlevsellikleri açısından da önemlidir.

Türkiye de kalkınma ajansları idari yapı olarak kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik, yatırım destek ofisleri şeklinde dört temel organ dan oluşmaktadır.

Kalkınma Ajansları, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 2734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi değildirler (5449 sayılı Kanun md. 27). Kalkınma Ajanslarının harcamalarının mali kontrol ve ihale yasalarının kapsamı dışında bırakılmasının nedeni kamu özel sektör ortaklığı şeklinde kurulan ajansların işlevlerini yerine getirebilmek için hızlı ve esnek bir yapıda çalışabilmelerinin gereğidir<sup>32</sup>. Ancak bu durum, ajansların finansman kaynaklarını elde etmelerindeki ve kaynakları etkin, verimli ve hukuka uygun olarak kullanılmalarının denetimi konusundaki şeffaflığın sağlanmasında önemli bir engeldir.

Ülkemizde kurulan ajansların ne türde ajanslar olduklarının tespiti de öngörülen amaçları yerine getirmeleri bakımından önemlidir. Kalkınma Ajanslarının kurulmaları ve sağladıkları hizmetler açısından ikiye ayrılarak incelendiğini daha önce belirtmiştik. Kurulmaları açısından ajanslar, merkezi hükümetler tarafından kurulanlar, yerel yada bölgesel idareler içinde yer alanlar, yerel ve bölgesel idareler tarafından kurulanlar ve kamu yada özel sektör ortaklıkları ile kurulan ve bağımsız nitelik taşıyanlar şeklinde sınıflandırılmaktadırlar. Ülkemizdeki BKA'ların kurulmaları, 5449 sayılı Kanun gereğince Devlet

<sup>32</sup> CAN / ERSİN, s. 132.

Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanlığın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile gerçekleştiğinden, ülkemizde kurulan BKA'lar merkezi hükümetler tarafından kurulan BKA'lar grubuna girer. Ülkemizdeki BKA'lar kamu, özel sektör ortaklıkları ve sivil toplum kuruluşlarından oluşmakta ve kamu özel kişiliğine sahip olmaları sebebi ile bağımsız nitelik taşımaktadırlar.

Yerine getirdikleri faaliyetin niteliğine göre BKA'lar ise kuvvetli ve zayıf kalkınma ajansları olarak ikiye ayrılarak incelenmektedirler. Ülkemizdeki BKA'lar, bölgeye yatırım çekerek ve ekonomiyi geliştirerek istihdamın artırılmasını hedefledikleri için kuvvetli kalkınma ajansı yada diğer bir deyişle çok işlevli kalkınma ajansları olarak kabul edilmektedirler.

### **E. Kalkınma Ajanslarının Yapısı**

5449 sayılı Kanun gereğince ülkemizde kalkınma ajansları kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik, yatırım destek ofisleri şeklinde dört temel organdan oluşmaktadır.

#### **1. Kalkınma Kurulu**

Bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere üye sayısı yüz kişiyi geçmemek koşulu ile oluşturulur. Yılda en az iki defa toplanacak Kalkınma Kurulunun görev ve yetkileri şunlardır:

-Tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulunda yer alacak özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları temsilcilerini ve iki katı yedeklerini sırasıyla seçmek.

-Ajansın yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını görüşmek, değerlendirmek ve yönetim kuruluna önerilerde bulunmak.

-Bölgenin sorunlarına ve çözüm önerilerine, tanıtımına, potansiyeline ve önceliklerine yönelik olarak yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunmak.

-Toplantı sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına raporlamak ve toplantıya ilişkin bir sonuç bildirisi yayımlamak.

#### **2. Yönetim Kurulu**

Ajansın karar organı olarak yönetim kurulu, tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyük şehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyük şehir belediye başkanları veya büyük şehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur. Ancak, birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde, yönetim kurulunda yer alacak temsilci Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kurulu tarafından belirlenecektir.

Yönetim kurulu, yıllık çalışma programını DPT Müsteşarlığının onayına sunmak, yıl içinde değişen ihtiyaçlara göre bütçeyi revize etmek, taşınmaz alımına, satımına ve kiralanmasına karar vermek, ajansa yapılacak bağışları ka-

bul etmek, personelin işe alınması ve işine son verilmesi gibi ajansla ilgili önemli konularda karar vermek yetkisine sahiptir.

### 3. Genel Sekreterlik

Genel sekreterlik ajansın yürütme - icra organıdır. Genel sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amiri genel sekreterdir. Yönetim kuruluna karşı sorumlu olan Genel Sekreterin görev ve yetkilerinden bir kısmı şunlardır; Yönetim Kurulu kararlarını uygulamak, yıllık çalışma programı ile bütçeyi hazırlamak, taşınır alımına, satımına ve hizmet alımına karar vermek, desteklenen proje ve faaliyetleri izlemek, değerlendirmek, denetlemek ve raporlamak, personelin işe alınması ve işine son verilmesini Yönetim Kuruluna teklif etmek gibi.

### 4. Yatırım Destek Ofisleri

Bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşan yatırım destek ofisleri teşkil edilir. Yatırım destek ofislerinde çalışan uzman personel sayısı, bölge ve ilin ihtiyaçlarına cevap veremez hale geldiği takdirde bu sayı, yönetim kurulu kararı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının onayı ile artırılabilir.

Yatırım destek ofisleri görevleri ile ilgili olarak genel sekreterliğe karşı sorumludur. Yatırım destek ofislerinde yatırımcılara sunulan hizmetler tamamen ücretsizdir.

### F. Gelir ve Giderleri

Ajansların başlıca gelirleri, 5549 sayılı Kanununun 19. maddesinde ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır;

- Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından, vergi iadeleri ile mahallî idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden, binde beş oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Yüksek Planlama Kurulunca her bir ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek pay,
- Avrupa Birliği ve diğer uluslar arası fonlardan sağlanacak kaynaklar,
- Faaliyet gelirleri,
- Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay,
- Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay,
- Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar.

- Bir önceki yıldan devreden gelirler.

Ajansların giderleri ise 5449 sayılı Kanununun 20. maddesinde sıralanmıştır. Hükme göre ülkemizde Kalkınma Ajanslarının giderleri şunlardır;

- Plân, program ve proje giderleri,

- Proje ve faaliyet destekleme giderleri,
- Araştırma ve geliştirme giderleri,
- Tanıtım ve eğitim giderleri,
- Taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderleri,
- Yönetim ve personel giderleri,
- Görevlerle ilgili diğer giderler.

### G. Denetimleri

Kalkınma Ajanslarının denetiminin nasıl yapılacağı 5449 sayılı kanunun 25. maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre Ajansların denetimi iç denetim ve dış denetim olmak üzere iki şekilde gerçekleştirilecektir. İç denetimde ajansın faaliyetleri, hesapları ve işlemleri klasik hukukilik denetiminden farklı olarak performansı da yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir denetçi tarafından denetlenir. Dış denetimde ise hukuka uygunluk açısından İçişleri Bakanlığı, performansın yeterliliği açısından ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından belirlenecek kriterlere uygun olarak oluşturulacak ve Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatı hükümlerince kurulacak olan bağımsız denetleme şirketleri tarafından denetim gerçekleştirilecektir<sup>33</sup>. Ancak madde metninde ajanslar üzerinde kamusal nitelikli bir denetim öngörülmemiştir.

Ayrıca 25. maddenin gerekçesinde<sup>34</sup>, her ne kadar madde metninde belirtilmese de ilgili mevzuat hükümleri uyarınca Sayıştay'ın sahip olduğu denetim yetkisi de saklı tutulmuştur. Zira gelirleri büyük ölçüde kamu gücüne dayanılarak elde edilen gelirlerden oluşan ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir kamu kurumu olan kalkınma ajanslarının Anayasamızın 160. maddesi gereğince meclis adına denetim yapan Sayıştay'ın denetimi dışında tutulmaları düşünülemez<sup>35</sup>. Anayasa Mahkemesi de bir kararında "Yasaya bırakılan hususun denetleme esaslarının düzenlenmesi olduğunu, yasayla düzenleme yapılırken, kimi kuruluşların denetim dışında tutulmasının, Anayasanın kapsamını belirleyen buyurucu kuralına aykırılık oluşturacağını" belirterek meclis adına denetim yapılmasının gerekli ve daha yerinde olduğuna karar vermiştir<sup>36</sup>.

Sonuç olarak Kanunun 'uygulanmayacak hükümler' başlıklı 27. maddesinde 832 sayılı Sayıştay Kanunu, Ajanslarla ilgili olarak uygulanmayacak kanunlar arasında yer almadığından ve Kanunun 25. maddesinin gerekçesinde Sayıştay denetiminin saklı olduğu da açıkça belirtilmiş bulunduğundan ajansların Sayıştay tarafından denetlenmesinin mümkün olduğunu söyleyebiliriz.

---

<sup>33</sup> TAŞ, s. 143.

<sup>34</sup> 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanununun madde gerekçeleri (<http://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0950.pdf> erişim tarihi; 22.03.2010)

<sup>35</sup> KOÇBERBER, s. 50.

<sup>36</sup> Anayasa Mahkemesinin 1987/12 Esas, 1988/3 Karar sayılı, 28.01.1988 tarihli kararı.

### III. GENEL DEĞERLENDİRME VE ELEŞTİRİLER

Türkiye’de bölgesel gelişmişlik farklılıklarının giderilerek kalkınmanın sağlanması amacı ile kurulmaya başlanan Bölgesel Kalkınma Ajansları, az gelişmiş veya gelişmiş yörelerimizin mevcut potansiyelinin harekete geçirilmesi, ülkemizin bir bütün halinde kalkınmasına hız kazandırılabilmesi ve rekabet gücünün artırılması için oluşturulan yerel kalkınma amaçlı kurumsal yapılar-  
dır<sup>37</sup>. Bu açıdan bakıldığında öngörülen hedefleri gerçekleştirebilmek açısından BKA’lar oldukça işlevseldirler. Zira gelişmiş bölgelerimizin uluslar arası anlamda rekabet gücünün artırılmasına ve geri kalmış bölgelerimizin de en azından ülke ortalamasına yükseltilmesine BKA’ların önemli katkılar sağlayacağını söylemek mümkündür<sup>38</sup>.

Ancak ajanslara yönelik olarak uygulamada birçok eleştiri de olumlu görüşler ile beraber getirilmiştir. Yapılan ilk eleştiri bu ajansların ülke bütünlüğünü bozucu nitelikte birimler olduğu yönündedir. Bu görüşü savunanlara göre ajanslar kalkınmayı sağlamak yerine siyasi bölgelerin oluşmasına zemin hazırlayan ve üniter bir yapıya sahip olan ülkemiz için uzak durulması gereken yapılanmalardır<sup>39</sup>.

Kalkınma ajansları kuruldukları bölgenin kalkınmasına yönelik çalışmalarında bulunup ülke genelinde bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarını azaltmaya yönelik yapılanmalardır. Bugüne kadar kuruldukları hiçbir Avrupa ülkesinde bölgesel anlamda bir bölünmeye yol açmadıkları gibi ülkemizde de bunun gerçekleşmesi mümkün değildir. Zira ülkemizde BKA’lar 5449 sayılı kanun gereğince DPT’nin bağlı bulunduğu bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmaktadır. Kurulmaları aşamasında dahi bu denli merkezîyetçi hükümlere tabi olan birimlerin ülkeyi bölerek federatif bir yapı oluşturması beklenmemelidir.

Ajanslara yönelik olarak getirilen bir diğer eleştiri denetimleri konusundadır. Kanunun bütününe bakıldığında Ajansların kamu ağırlıklı bir şekilde oluşturulan birimler olduğu rahatlıkla anlaşılabilir. Ancak kamusal yönü bu kadar ağır basan ajansların denetimlerinde Sayıştay denetiminin öngörülmemiş olması Kanunun bir eksikliğidir. Daha önce de üzerinde durduğumuz gibi ve kanunun ajansların denetlenmesini düzenleyen 25. maddesinin gerekçesinde ajansların Sayıştay tarafından denetlenmesi durumunun saklı olduğu ifadesi karşısında Ajansların denetiminin Sayıştay tarafından yapılmasının önünde her hangi bir engel bulunmamaktadır. Fakat bağlayıcı olanın Kanunun gerekçesi değil Kanun olduğu gerçeğinden yola çıkarak Kanundaki bu eksikliğin bir an önce giderilmesi gerekmektedir.

Ajanslara yönelik olarak yapılan bir diğer eleştiri, yürütme organının ancak Kanun ile asli olarak düzenlenmiş bir alanda düzenleme yapabileceği, bu nedenle BKA’ların kurulmasında veya kaldırılmasında Bakanlar Kuruluna yetki verilmesinin yasama yetkisinin asli düzenleme yetkisinin devri anlamına geldiği ve açıkça Anayasaya aykırılık teşkil ettiği yönündedir. Daha önce de ayrıntılı bir şekilde ele aldığımız üzere bunun gibi bir çok gerekçe ile 5449 Sayılı Ka-

<sup>37</sup> Yeni Bölgesel Gelişme Politika ve Uygulamaları, T. C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı, Ankara 2007, s. 18.

<sup>38</sup> Yeni Bölgesel Gelişme Politika ve Uygulamaları, s. 18.

<sup>39</sup> MAÇ, s. 7.

nuna ve Kanunun kurulmasını öngördüğü Kalkınma Ajansı yapılanmasına karşı Anayasa Mahkemesinde<sup>40</sup> iptal davası açılmıştır. Anayasa Mahkemesi getirilen eleştirilere yönelik olarak yaptığı değerlendirmede; 5449 sayılı Kanunla kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin katılımıyla yeni ve kendine özgü bir yapı oluşturulmasının, Anayasa'nın 166. maddesi uyarınca Devlet'e verilen planlama görevi gereği, ulusal kalkınma planı ve programlarında öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere yapılanma kurulması hedeflendiğini belirtmektedir. Söz konusu yapılanma belirtildiği üzere kendine özgü bir yapılanma olacağından Ajanslara yönelik olarak yapılan düzenlemelerde kendine özgü olmasında her hangi bir hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

Getirilen her yeni uygulamayla beraber bir takım eleştirilerin getirilmesi kaçınılmazdır. Ancak önemli olan amaçlanan hedefin gerçekleştirilmesi için getirilen eleştirilerin yapıcı nitelikte olmasıdır. Yeni bir uygulama örneği olması sebebi ile ülkemizde de ajanslara yönelik olarak birçok eleştiri getirilmektedir. Kuruluş amacı itibari ile oldukça işlevsel olan ajansların kendilerinden beklenen faydayı sağlayabilmeleri için yapıcı eleştiriler etrafında gerekli düzenlemelerinin yapılarak öngörülen sistemin yerleşmesi ve geliştirilmesi gerekmektedir.

## SONUÇ

Türkiye, bölgesel dengesizliklerin azaltılması ve ilerleyen aşamalarda tamamen giderilmesi amacı ile 1960'larda planlı ekonomiye geçiş sürecinden itibaren kalkınma planları hazırlamakta ve uygulamaya çalışmaktadır. Ancak bugüne kadar hedeflediği başarıyı yakalayamamıştır.

Ülkemizin Avrupa Birliğine giriş süreci ile hız kazanan kalkınma programları kapsamında bugüne kadar uygulanan bölgesel kalkınma programları bir kenara bırakılarak Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması öngörülmekte, böylelikle AB'nin üye devletlere sağladığı bir takım mali ve teknik imkanlardan yararlanarak kalkınmanın gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir. Üstelik bu yapılar AB'nin ülkemize bir dayatması değil, bugüne kadarki kalkınma politikalarımızın uygulanabilmesi için gerekli olan kurumsal yapıdır. Bu hedefle 5449 sayılı 25 Ocak 2006 tarihli ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun kabul edilerek diğer bütün Avrupa Birliği üyesi ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de kalkınma ajansları kurulmaya başlanmıştır.

Bölgesel ekonomiyi canlandırmak ve bölgedeki girişimci potansiyelinin artırılarak, kalkınmanın gerçekleştirilmesi hedeflerini gerçekleştirmek üzere kurulan Kalkınma Ajansları uygulaması ülkemiz örneğinde oldukça yenidir. Dolayısı ile bu kurumlardan beklenen faydaların görülebilmesi için öncelikle öngörülen yapılanmanın yerleşmesi, merkezin katı ve ağır işleyen yapılanmasından kurtularak özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının daha fazla söz sahibi olacakları bir yapılanmanın oluşturulması gerekmektedir.

## KAYNAKÇA

<sup>40</sup> Anayasa Mahkemesinin 2006/61 Esas, 2007/91 Karar sayılı ve 30.11.2007 tarihli kararı.

Avrupa Birliği Katılım Ortaklığı Belgesi 14 Nisan 2003 Tarihli ([http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/Genel\\_Gerekce.pdf](http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/Genel_Gerekce.pdf))

Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair 6 Temmuz 2006 tarih ve 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu kararı

Bölgesel Kalkınma Ajansları, İstanbul 2006. ([www.arkitera.com/UserFiles/File/download/imp/bka\\_2\\_brosur\\_A4.pdf](http://www.arkitera.com/UserFiles/File/download/imp/bka_2_brosur_A4.pdf))

CAN, Ergüder / ERSİN, Sibel, “Kalkınma Ajanslarına Genel Bir Bakış” *Türk İdare Dergisi*, Eylül 2007, Yıl 79, S. 456.

DPT, 8. BYKP, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2000 (<http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/oik523.pdf>)

EURADA, “Creation, Development and Management of the RDA’s, Does It have to be so Difficult?” Bruxelles 1999 (<http://www.eurada.org/site/files/RDA/Creation%20development%20and%20management%20of%20RDA.pdf>)

GÖZLER, Kemal, *İdare Hukuku*, 2. B., C. I, Bursa 2009.

HASANOĞLU, Mürteza / ALİYEY Ziya, “Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’ de Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *Sayıştay Dergisi*, Y. 2006, S. 60.

Kalkınma Ajansları, ([http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/kalkinma\\_ajansNedir.html](http://www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/kalkinma_ajansNedir.html))

KAYA, Kılıç, Bölgesel Kalkınmada Yeni Bir Model; Kalkınma Ajansları ve Türkiye’ de Uygulanabilirliği, AÜSBE, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Y. 2007. (<http://tez2.yok.gov.tr/>)

KOÇBERBER, Seyit, Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 61 (<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der61m3.pdf>)

MAÇ, Nazlı, “Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye” konulu, 2006-117/76 sayılı araştırma raporu, Konya 2006 (<http://www.kto.org.tr/dosya/rapor/kalkinmaajans.pdf>)

Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006), Ankara 2003.

PINARCIOĞLU, Melih / KAYASÜ, Serap / YAŞAR, Suna Senem / DERE, SENCER “Yerel - Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Artırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları” İstanbul 2003, İstanbul Ticaret Odası.

TAŞ, Cesurhan, “Bölgesel Kalkınma Ajanslarına Yönelik Eleştiriler ve Son Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, Eylül 2007, Yıl 79, S. 456.

Tennessee Valley Authority, When was TVA founded? <http://www.tva.com/abouttva/keyfacts.htm#whatis>)

TUTAR, Filiz / DEMİRAL, Mehmet, Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Y. 2007, C. 2, S. 1.

UZAY, Nispet, Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Giderilmesi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları, Ankara 2005.

Yeni Bölgesel Gelişme Politika ve Uygulamaları, T. C. Başbakanlık DPT Müsteşarlığı, Ankara 2007.