

Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Politikasında Kalkınma Ajansları: Uygulama Aşaması Üzerinden Bir Değerlendirme

Fethi Ufuk ÖZİŞİK¹

Özet

Bu çalışmada Türkiye’de bölgesel kalkınma politikasının uygulama aşamasının analizi, bu politikanın en önemli kurumsal bileşenlerinden biri olan Kalkınma Ajansları üzerinden yapılmaya çalışılacaktır. Kalkınma Ajansları 2006 yılında kurulmuştur ve on dört yıllık bir uygulama deneyimi yaşanmıştır. Geçen bu süre, metodolojik olarak ajansların uygulama aşaması üzerinden bir değerlendirme yapmaya imkân tanımaktadır. Türkiye’de ajansların kuruluşu, en başta Avrupa Birliği’ne uyum sürecinin bir gereği olarak düşünülmüş olsa da, gelinen noktada ajansların, ulusal politika süreçleri ve merkezîyetçi yönetim anlayışının bir parçası olma durumu ön plana çıkmaktadır. Bununla birlikte ajansların kuruluşu ile birlikte ortaya konan anlayış ve gerçekleştirilmesi beklenen hedefler ile uygulama arasında bir takım uyumsuzlukların da varlığı söz konusudur. Çalışmada, ilk olarak bu uyumsuzluklar çeşitli etkenlere bağlı olarak açıklanmaya çalışılacaktır. Bu çerçevede, ajansların yapısal boyutu, mali yapıları, hazırladıkları bölge planlarının statüsü ve işlevi, merkezi yönetim ile olan ilişkileri incelenecektir. İkinci olarak ise, ajansların yerel düzeydeki uygulamalarına da yer verilerek ajansların yerel kalkınma ve yerel yönetim süreçlerindeki işlevlerine odaklanılacaktır. Çalışmada bu bulgular yukarıdan aşağıya uygulama modeli ve aşağıdan yukarıya uygulama modeli çerçevesinde değerlendirilecektir. Ayrıca uygulama sürecinde rol oynayan merkezi ve yerel düzeydeki aktörlerle gerçekleştirilen mülakatlardan da yararlanılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Politikası, Kalkınma Ajansları, Bölgesel Kalkınma, Uygulama

Jel Kodu: O18, O20, R11

Regional Development Policy in Turkey and Regional Development Agencies: An Analysis of Implementation Process

Abstract

In this article, the aim is to make an analysis on the implementation process of regional development policy in Turkey according to the experience of Regional Development Agencies (RDA). RDAs were created in 2006. Methodologically, the past fourteen years may allow us to make an analysis on the implementation process of this policy. Initially, the creation of the RDAs was considered as a reform related to the pre-accession process of Turkey to the European Union (EU). While the pre-accession process appears to be on hold, RDAs became as a component of national policies and also they are characterized by the principle and the culture of centralization. Besides, the inconsistencies between the initial approaches and objectives of the RDAs policy and the implementation process remain in different fields. These inconsistencies will be showed according to the various factors. In this direction, first, the structural dimension of the RDAs, the legal and functional aspects of regional development plans and the relationship of the RDAs with the central administration will be questioned. Secondly, attention will be focused on the modes of action and activities of RDAs at local level. Therefore, the focus will be on the role and functions of the RDAs in local development and local governance processes. In this perspective, the analysis will be based both on top-down and bottom-up approaches of implementation process. Furthermore, the data collected by the interviews carried out with the actors of the implementation will contribute to the consolidation of the analysis.

Key Words: Public Policy, Regional Development Agencies, Regional Development, Implementation

Jel Codes: O18, O20, R11

1. GİRİŞ

Bu çalışmada, Türkiye’nin bölgesel kalkınma politikasındaki değişimin önemli bir unsuru olan Kalkınma Ajansları’nın kuruldukları 2006

yılından günümüze erişecek şekilde bir değerlendirilmesinin yapılması öngörülmüştür. Çalışmanın amacı, bir kamu politikası olarak bölgesel kalkınma

ATIF ÖNERİSİ (APA): Özışık, F. U. (2021). Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Politikasında Kalkınma Ajansları: Uygulama Aşaması Üzerinden Bir Değerlendirme. İzmir İktisat Dergisi. 36(3). 651-674. Doi: 10.24988/ije.202136310

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Marmara Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Anadoluhisarı / İSTANBUL,

EMAIL: ufukozisik@hotmail.com **ORCID:** 0000-0003-1633-5043

politikasının uygulama aşamasının Kalkınma Ajansları deneyimi üzerinden ele alınmasıdır.

Kalkınma Ajansları ile ilgili akademik yazın Türkiye'nin 1999'daki Helsinki Zirvesi'nde Avrupa Birliği'ne adaylığının kabulü ile birlikte yaygınlaşmaya başlamış ve 2004 yılında tam üyelik müzakerelerinin başlatılması kararının alınmasının devamında da konuyla ilgili akademik yayınlarda önemli artış gözlemlenmiştir (Kayasü, 2006; Loewendahl-Ertugal, 2005; Massardier ve Tek, 2005; Okçu, 2004; Young-Hyman, 2007; Durgun, 2007). Nitekim 2007-2012 yılları arasında yürüttüğümüz "Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikasında Avrupalılaştırma" başlıklı doktora çalışmamız da ilgili literatürde yerini almıştır (Özışık, 2012). Doktora tezi çalışmamızda ajansların kuruluş sürecine etki eden faktörlere değinilmiştir. Bunlar arasında AB'nin etkisi kadar ulusal ve yerel dinamiklerin önemi üzerinde de durulmuştur. Ayrıca bu çalışmada çalışmanın yazıldığı tarihe kadar olan uygulamalar da İzmir (İzmir Kalkınma Ajansı), Samsun-Amasya-Çorum-Tokat (Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı) ve Adana-Mersin (Çukurova Kalkınma Ajansı) örnekleri üzerinden ortaya konmuştur. Bu çalışmamızı takiben İzmir Kalkınma Ajansı ile İstanbul Kalkınma Ajansı örnekleri üzerine iki çalışma daha gerçekleştirilmiştir (Özışık, 2012; Özışık, 2016). Bu iki çalışmada da İzmir ve İstanbul örnekleri üzerinden ajansların uygulamalarına ve faaliyetlerine odaklanılmıştır. Ayrıca Büyükşehir Belediye Yasası ve Kalkınma Ajansları bağlamında Kent-Bölge kavramını merkezine alan bir diğer çalışmamızda da konuyla ilgili değerlendirmelere devam edilmiştir (Özışık, 2015). Hem doktora tezi çalışmamızda hem de diğer yayınlarda Kalkınma Ajansları'nın özellikle kuruluş süreci ve bu sürece etki eden dinamikler (Avrupa Birliği vb.) detaylı olarak ele alınmıştır.

Ancak zamansallık açısından düşünüldüğünde bu ilk dönem çalışmalarında doğal olarak daha çok bölgesel kalkınma politikasında yaşanan dönüşümün gündem konusu haline gelmesi ve

karar alma süreçlerine, dünyadaki ve Türkiye'deki ajans modelleri üzeri ilgili betimleyici çalışmalara odaklanılmıştır. Kamu politikası analizi çerçevesi dışında kamu yönetimi ve idare hukuku çerçevesinde de konuyu değerlendiren çalışmalar yapılmıştır. Özellikle Kalkınma Ajansları (bundan sonra "ajanslar" ifadesi ile devam edilecektir) yasasının kamuoyu gündemine geldiği dönemde konu siyasi, ideolojik ve hukuki boyutları ile de değerlendirilmiştir (Kendir Özdiç, 2007; Arı, 2006; Ayman-Güler, 2006; Karasu, 2009; Turan, 2005).

İlerleyen yıllarda ise bizzat devletin çeşitli kurumları ajanslar ile ilgili gözlem ve değerlendirme raporları hazırlamışlardır. 2014 yılındaki Devlet Denetleme Kurulu (DDK) Raporu ve sonrasında Sayıştay'ın 2012 yılından itibaren hazırlamış olduğu Genel Denetim Raporları'nda, ajanslar hakkında çok detaylı gözlem ve değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Ajansların uygulama sürecine ilişkin son dönem çalışmalar da mevcuttur. (Eryılmaz ve Tuncer, 2013; Arslan, 2016; Karasu, 2009; Karasu, 2015). Özellikle, Karasu'nun konuyla ilgili 2015'te yapmış olduğu çalışmadan uygulamaya ilişkin derinlemesine bir analize yer verdiği için faydalanılmıştır. Geçen on beş yıllık süre (2006-2021) bize kalkınma ajansları deneyiminin uygulama aşaması analizi çerçevesinde 2012'de tamamladığımız doktora tezi çalışmamızın ardından somut bir değerlendirilmesinin yapılabilmesi imkânını vermektedir.

Kamu politikası analizi çalışmalarında politika sürecinin uygulama aşamasının incelenmesi özellikle karar alma aşamasına yönelik çalışmalara göre görece daha geç ortaya çıkmış bir çalışma alanıdır. 1970'ten sonraki teorisyenler alanın yeni başladığı 1950'lerdeki bakış açılarını "dar" olarak niteleyerek kamu politikası hedefleri ile çıktıkları arasında oluşan "hedef sapmasına" odaklanmışlardır. Özellikle Pressman ve Wildavsky'nin çalışmaları politika hedefleri ve çıktıkları arasında

“uygulama” sürecinde oluşan boşluklara dikkat çekerek bu aşamanın ne derece hedef sapmalarına yol açtığını ortaya koymuştur. Uygulama aşamasına ilişkin yaklaşımlarda odaklanılan noktaların başında politika hedefleri ile sonuçları arasındaki uyumun ve uyumsuzluğun nedenlerinin araştırılması gelmektedir (Yıldız ve Sobacı, 2013: 229).

Bu bağlamda uygulama aşamasına ilişkin iki temel yaklaşım geliştirilmiştir. Bunlardan ilki yukarıdan aşağıya uygulama modelidir Buna göre, politikaların hiyerarşik yapıda tepeden başlayarak aşağıya doğru oluşan bir etkileşim ile uygulandığı ve uygulama sürecine olan etkilerin asıl olarak tepe yönetiminden kaynaklandığı düşünülmektedir. Bu modele göre politikaların uygulanmasında üst yönetimin verdiği karar doğrultusunda uygulamaların gerçekleştiği ve bu süreçte aşağıya doğru indikçe uygulamaya olan etki oranının azaldığı belirtilmektedir. Bu çerçevede uygulamanın etkinliğini tepe yönetiminin karar ve davranışlarının belirlediği kabul edilmektedir. Bu modeli esas almış araştırmalar politika hedefleri ve çıktıları arasında oluşan uyumsuzlukların nedenlerini araştırırken alt makam ve yönetim düzeylerindeki uygulayıcılardan ziyade ilk olarak en tepe yönetimin karar ve davranışlarını araştırır ve durumu ortaya koymaya çalışır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 230). Türkiye’de ajanslar ile getirilen modelin temelinde “merkezden bölgesel politika” anlayışı yatmaktadır. Ajansların kuruluş sürecinde her ne kadar bir takım yerel kalkınma inisiyatiflerinin etkisi göz ardı edilemezse de temel belirleyici olarak Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) karşımıza çıkmaktadır. 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun” hazırlanışında bu kurum başat rolü oynamıştır. Avrupa Birliği’ne (AB) 22. Fasıl (Bölgesel Gelişme ve Yapısal Araçların Koordinasyonu) kapsamında bölgesel kalkınma politikası ile ilgili yapılan sunumlarda her ne kadar Türkiye’de bu alandaki verimsiz politikaların temelinde katı

merkeziyetçi anlayışın bulunduğuna atıf yapılmış olsa da AB’ye uyum noktasında atılan adımların arkasında da yine merkezi yönetimin olduğu görülür. Ajansların kuruluşuna karar verilmiştir ancak ajanslar ilk olarak DPT, daha sonra Kalkınma Bakanlığı ve son olarak da Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’nın kontrol ve koordinasyonu altında çalışmaktadırlar. Böyle bir ortamda yukarıdan aşağıya analiz modeli de anlam kazanmaktadır. Merkeziyetçi anlayışın özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin 2018 yılında uygulamaya geçmesiyle birlikte yeniden ön plana çıktığı da hesaba katıldığında, ajanslara ilişkin uygulama aşaması analizinde merkezi yönetim ve onun tasarruflarının belirleyici olduğunu ileri sürmek mümkündür. Bu açıdan bakıldığında ajanslara ilişkin alınan kararlar ve bu bağlamda sürecin başında ortaya konmuş olan hedefler ve ilerleyen dönemde devam eden düzenlemeler ile ajansların faaliyetleri, performansları ve etkileri arasında bir değerlendirme yapmak söz konusudur. Bu noktada, ajanslara ilişkin sürecin başında bölgesel kalkınma politikasındaki değişime ilişkin ortaya konan yaklaşım, vizyon ve hedefler ile uygulama arasındaki uyum ya da uyumsuzluk incelenecektir. Kararın içeriği ve dayandığı nedensellik bağıntıları burada önem kazanmaktadır (Hassenteufel, 2008: 88).

İkinci olarak politikanın etkin bir şekilde hayata geçebilmesi için var olan mali imkânlar ve bu finansal kaynakların nasıl sağlandığı ve ne ölçüde kullanılabildiği önem kazanmaktadır (Hassenteufel, 2008: 90). Bu bağlamda politikanın uygulanması için en az bütçe kadar önemli olan bir başka politika aracı olan bölge planı üzerine de düşünülmelidir. Bölge planının planlama hiyerarşisindeki yeri, bağlayıcılığı ve etkinliği uygulama aşamasına dair önemli çıkarımlar elde etmemizi sağlayacaktır.

Üçüncü olarak, Kalkınma Ajansları’nın merkezi yönetim ile olan ilişkileri ön plana çıkacaktır. Kalkınma Ajansları merkezi yönetimin kararı ile ve merkezi yönetimin gözetiminde hayata

geçirilen bir uygulamadır. Bu çerçevede ajansların özellikle uygulama aşamasında merkezle olan ilişkileri bakımından ne derecede esnek ve özerk hareket etme kabiliyetleri olduğuna bakılacaktır (Hassenteufel, 2008: 92). Ajansların kuruluş sürecinde AB'ye uyum süreci ile kamu yönetiminde reform çalışmaları ve yerelleşme dinamikleri ön planda olmuştur. Ajanslar, bu iki önemli gündem maddesinin altında şekillenmişlerdir. Ancak özellikle 15 Temmuz darbe girişiminin etkileri ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte, ajanslar da değişen şartlara ve ortama bağlı olarak daha farklı bir biçimde algılanmaya başlamış ve bu doğrultuda bir takım önemli gelişmeler yaşanmıştır.

Uygulama aşamasına ilişkin geliştirilmiş olan ikinci temel yaklaşım ise aşağıdan yukarıya uygulama modelidir. Bu modelde ise uygulama sürecini açıklamak için süreçte alt kesimde rol alan aktörlerin hedefleri, motivasyonları ve yeteneklerine odaklanılmıştır. Bu modele göre uygulama sürecinde alt kesimde bulunan aktörlerin bütün sürece etkilerinin üst kesime göre daha fazla olduğu ve bu etkinin aşağıdan yukarıya doğru çıktıkça azaldığı belirtilmektedir. Uygulama sürecine dâhil olan yerel alandaki aktörlerin ulusal düzeydeki aktörlerle olan eylemleri, davranışları, hedefleri ve irtibatları üzerinde de odaklanılması gerektiği vurgulanmıştır. Bu yaklaşıma göre uygulama aşamasının analizinde sadece merkezi düzeydeki karar alıcılara ve onların eylem ve düzenlemelerine odaklanılmasının yetersiz kalacağı ileri sürülmüştür. Burada odak noktası olarak karar ve karar alıcılar değil, uygulamanın gerçekleştiği sektör ya da yönetim kademesinde uygulamayı hayata geçiren aktörlerin eylem, amaç ve stratejileri ortaya çıkmaktadır. Bu aktörlerin kararı uygulamaya nasıl tercüme ettiklerinin açıklanması önemlidir. Bunların hem birbirleriyle olan etkileşimleri hem de üst yönetim kademesindeki karar alıcılar ile olan ilişkileri ele alınmalıdır (Yıldız ve Sobacı, 2013: 233).

Bu noktada ajansların kanunun kendilerine vermiş olduğu görev ve yetkiler doğrultusunda ortaya koydukları eylem ve faaliyetleri ön plana çıkmaktadır. Dolayısıyla ajansların özellikle yereldeki uygulamalarına ve çevresiyle olan ilişkilerine odaklanılacaktır. Ajansların tüm bunları yürütürken ne ölçüde esnek ve özerk oldukları sorunsalı ön plana çıkmaktadır. Ayrıca, ajansların nitelik açısından bakıldığında bu eylem ve faaliyetlerinin etkinliği ve verimliliğinin değerlendirilmesi de önemli bir konudur. Çalışmada Kalkınma Ajansları ile ilgili yukarıda sözü edilen akademik yayınlardan, Devlet Denetleme Kurulu (DDK) Raporu'ndan (2014), Sayıştay'ın Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu'ndan (2018), ajanslara ilişkin mevzuattan, planlama belgelerinden (Ulusal Kalkınma Planları, Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi, Bölge Planları vb.), ajansların web sitelerinden yararlanılmıştır. Ayrıca, İzmir Kalkınma Ajansı Genel Sekreteri, Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı Genel Sekreterliği'nden bir uzman, ajansların kuruluş sürecinde önemli rol oynamış olan Türk Girişim ve İş Dünyası Konfederasyonu'ndan (TÜRKONFED) bir yetkili ve de 2018 yılından itibaren ajansların koordinasyon görevini üstlenen Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı - Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nden bir yetkili ile gerçekleştirilen çevrim içi derinlemesine mülakatlardan elde edilen bilgilere de çalışmada yer verilmiştir.

2. AJANSLARIN KURULUŞ FELSEFESİ VE HEDEFLERLE UYUMLULUK: ÖLÇEK VE ÖRGÜTLENME, YENİ BÖLGESELLEŞME VE AB MOTİVASYONU

Ajansların kuruluş sürecinin öncesinde, bölgesel gelişme alanında AB'ye uyum sürecinin bir gereği olarak, yerleşme merkezlerinin kademelenmesini, iller arasındaki fonksiyonel ilişkileri, coğrafi koşulları, istatistik toplama ve plan yapma amacına uygunluğu da dikkate alarak, AB istatistiki sınıflandırmasına (NUTS) paralel bir şekilde, üç düzey halinde İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) yapılmıştır.

AB yetkilileri tarafından da onaylandıktan sonra, 28 Ağustos 2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan bu sınıflandırmanın, yine aynı Karar kapsamında bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesinde esas alınması kararlaştırılmıştır. Türkiye’de ajanslar bu sınıflandırmadaki 26 İBBS Düzey-2 Bölgesi üzerinde kurulmuşlardır. İstanbul, Ankara ve İzmir’de tek ili barındıran üç ajans kurulmuş olup, diğer yirmi üç ajansta birden fazla il bir araya getirilmiştir. Bu sınıflandırma tercihi ajansların uygulama sürecine dair en önemli eleştiri konularından biri olmuştur. Nitekim uygulama sürecine geçildikten sonra 2014 yılında hazırlanmış olan DDK Raporu’nda bunun altı çizilmiştir:

“(…)Uygun kriterlere göre oluşturulmamış ve fonksiyonel olmayan bölge bölümlenmesi, bölgesel gelişme politikalarının ulusal bazda belirlenmesini engelleyebileceği gibi aynı bölgede yer alan ve birbirinden farklı özelliklere sahip illerin bir arada olması nedeniyle yerel ölçekte alınacak tedbirlerin de uygulanmasını güçleştirebilecek bir unsurdur”. (….) Geçen 12 yıllık süre zarfında, nüfus, ekonomik yapı, ulaşım altyapısı gibi pek çok alanda yaşanan gelişmeler dikkate alınarak mevcut 26 İBBS Düzey-2 bölgesinin sınırlarının, bölge içerisinde yer alacak illerin fonksiyonel, coğrafi, ekonomik ve sosyal açıdan uyumu gözletilmek suretiyle, gözden geçirilmesi gerekmektedir” (DDK, 2014:776)

İBBS Düzey-2 sınıflandırmasına yönelik eleştirilerden biri de ajansların esneklik ilkesinden uzak bir yapıda örgütlenmelerine sebebiyet vermesi olarak ortaya çıkmaktadır. Diğer yandan, ajansların merkezi yönetimin kararı ile kurulmuşlardır. Dolayısıyla merkezi yönetimin ülkenin bütün bölgelerine yönelik tasarladığı bir örgütsel yapı söz konusudur. Oysa ajanslar kurulurken esinlenen yeni bölgesel gelişme anlayışında yerel aktörlerin inisiyatif almalarına ve bunların kendi aralarında kendi bölgelerinin ihtiyaç ve potansiyellerine göre bir örgütsel yapılanmaya gitmeleri gerektiği vurgulanmaktadır. Buna karşın, Türkiye’de söz konusu olan “merkezden” bir bölgesel politikadır (Aktar, 2014: 52). Esneklik, ajans modelinin kilit özelliklerinden biridir. Buna karşılık aslında

ajanslar son derece standart yapıdadırlar (Karasu, 2015: 281). Ajanslar, ülkenin bütün bölgelerinde kurulmuşlardır ve ülkedeki bütün ajansların örgütlenme özellikleri aynı şekilde düşünülmüştür. Ülkenin bütün bölgelerinde ajansların kurulmuş olması ve birbirinden farklı özelliklere, dinamiklere ya da ihtiyaçlara sahip bölgelerin kalkınması için standart bir yapılanmaya gidilmiş olması kalkınma ajansı modelinin beslendiği yeni bölgeselleşme yaklaşımıyla da uyumsuzdur (Karasu, 2015: 282).

Kalkınma Ajansları’nın kuruluşunun fikrî arka planında yeni bölgeselleşme anlayışının izlerini görmek mümkündür. Kalkınma Ajansları Yasası Tasarısı Gerekçesi’nde de bunun altı çizilmiştir.

“(…)Mevcut şartlar altında, ülkeler arası rekabetin artık kentler ve bölgeler arası rekabete dönüştüğü gözlenmektedir. Bölge ekonomilerinin, yeni ulusal ve yerel rekabet koşullarına ayak uydurma yeteneğini geliştirmek ve bunun için gerekli her türlü altyapıyı hazırlayabilmek için ise, çabuk karar alıp uygulayabilen, esnek ve dinamik yeni kurumsal yapılara ihtiyaç bulunmaktadır. (….) Bu bağlamda, artık, bütün dünyada bölgesel gelişme planlarının hareket noktası sadece bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik değildir. Yeni bölgesel gelişme ve planlama anlayışının en önemli özellikleri; sürdürülebilir, dengeli, insan odaklı, esnek, rekabetçi, katılımcı olması ve yerel aktörlerin çabalarını, yerel potansiyelleri ve dinamikleri, stratejik yaklaşımı, öğrenmeye dayalı uygulamaları içermesidir. Bu bakımdan, yerel/bölgesel dinamiklerin ve potansiyelin tespiti, bunların ulusal öncelikler ile uyumlu olarak yerinde ve katılımcı bir anlayışla, ortak akıl kullanılarak planlanması, esnek, aksiyona dayalı, rol paylaşımına açık ve insan odaklı programlar, gelişme politikaları ve rekabetçi projeler ile desteklenmesi aşamalarında yerelde teknik kapasitesi yüksek bir kurum gerekli olmaktadır.” (Kaynak: 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Genel Gerekçesi, s. 4)

Bu açıklamadan da görüldüğü gibi ajansların kuruluşunda bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesi kadar bölgeler arası rekabet anlayışının benimsenmesi de ön plana çıkmıştır. İlkinde daha çok merkezi yönetimin müdahaleleri ile yukarıdan aşağıya bir

yaklaşım uygulanırken, ikincisinde bölgelerin kendi iç dinamik ve potansiyellerinin harekete geçirilmesine vurgu yapılmaktadır. Rekabette avantajlı konuma geçmenin ön koşulu olarak yerel yönetimi tesis edecek, yerel kaynakları ve sinerjiyi harekete geçirecek aşağıdan yukarı bir yerel kalkınma anlayışı ortaya çıkmaktadır. Bu noktada ajansların kuruluşu ile birlikte hem yerel/bölgesel düzlemde kamu-özel sektör-sivil toplum aktörleri arasında bir işbirliği ve ortak çalışma anlayışının oluşturulması hedeflenmekte hem de buradan hareketle yerel / bölgesel gelişme stratejilerinin hazırlanışında ajanslar sayesinde bir yerel sahiplenmenin de sağlanması öngörülmektedir. Bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesi ile birlikte bölgeler arası rekabete de vurgu yapılması aslında birbiriyle çelişen iki ifade olarak görülebilir. Özellikle uygulama sürecine bakıldığında ajansların yereldeki dinamikleri harekete geçirerek birbirleriyle rekabet etmeleri ve “yarışarak” ülkenin ekonomik büyümesine hem katkı vermeleri hem de bu büyümeden faydalanmaları düşünülmektedir. Ancak bu anlayışın, bölgeler arası eşitsizliklerin giderilmesi noktasında somut olarak nasıl sağlanacağı ortaya konmamıştır. Nitekim birden fazla ili barındıran ajanslarda kendi içlerinde iller arası rekabet ve çekişmenin olduğu DDK raporunda da belirtilmiştir. Ayrıca ajansların kuruldukları bölgeler istatistiki sınıflandırma anlayışının da ötesine geçememektedir. Bölgesel bir kimlik ve bütünleşme Türkiye’deki Düzey-2 Bölgeleri için sosyolojik, kültürel, fiziki ve ekonomik açıdan var olan sorunlardan ötürü hayata geçememektedir. Birden fazla ili barındıran ajansların proje faaliyetleri incelendiğinde illerin tamamına etki eden bölgesel nitelikli projelerin sayılarının azlığı da bunu kanıtlar niteliktedir. İller arası rekabet en çok ajansların sağladığı proje desteklerinde ön plana çıkmaktadır. İller ortaklaşa hareket etmekten ziyade bu kaynakların daha çok kendi illerinin kalkınmasına yönlendirilmesi yönünde bir yarış halindedirler.

“Düzey 2 bölümlenmesinin özellikle de işlevsel ekonomik coğrafyaya uygun olmadığı eleştirisi sıklıkla dile getirilmiştir. Bu eleştirilere göre daha çok sektörel temelde faaliyet gösteren kalkınma ajansları, doğal olmayan bir ekonomik coğrafya (ölçek) üzerinde kuruludurlar; bu nedenle de kalkınma ajanslarının bölgesel düzeyde rekabet edebilecek bir ekonomi yaratması mümkün olamamaktadır. (...) Birden fazla ili bir araya getiren ajanslarda, farklı sektörlerle yoğunlaşan, farklı üretim özellikleri sergileyen, farklı potansiyele sahip illerin temsilcileri arasında ajansın faaliyet politikasını belirlemeye yönelik sıkça yaşanan çekişme/çatışmalar (örneğin belirlenecek destek alanları için) yukarıdaki yargıyı destekler niteliktedir.”(Karasu, 2015:276-277)

“Destek süreçlerinde şu görülebiliyor. İller teklif çağrılarında veya ajansın uyguladığı projelerden kaynak talep ederken rakip de oluyorlar birbirlerine. Yönetim kurulu üyesi olarak aynı ajansın üyesi olmalarına rağmen ajans kaynakları için bir rekabet de olabiliyor. Bölge bütünleşmesi bu noktada rekabet ile de olabiliyor.” (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı – Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü’nden bir yetkili ile çevrim içi görüşme 09.12.2020)

Ajansların kuruluş sürecinde Türk Girişim ve İş Dünyası Konfederasyonu (TÜRKONFED) önemli bir rol oynamıştır. 26 Düzey – 2 Bölgesinde 26 bölgesel federasyon olarak örgütlenmiş bir iş adamları örgütü olan TÜRKONFED, ajansların kuruluşuna hem destek vermiş hem de ajansların kalkınma kurullarında temsil edilmek suretiyle uygulama sürecinde de etkin rol oynamayı hedeflemiştir. Doktora tezi çalışmamız döneminde 2009 yılında görüşmüş olduğumuz bir yetkili geçen süre zarfında Düzey – 2 sınıflandırmasının işlevsel olmadığını gözlemlediğini bildirmiştir. TÜRKONFED, İstanbul Politikalar Merkezi ile kent-bölge ölçeği üzerine çalışmalarda bulunmaya başlamıştır. Yapılan çalışmalarda, Düzey-2 sınıflandırması yerine kent-bölge ölçeğinin hem ekonomik hem de sosyolojik olarak daha uygun bir kademelendirme olduğu düşünülmektedir.

“Ayrıca bölge yapıları da problemliler olarak görülüyor artık. Düzey-2 yapılarında da problemler var. Kayseri, Yozgat, Sivas diyorsunuz, bunlar birbirleri ile uyumlu çalışamazlar rekabet

var bunların arasında. Adana ve Mersin diyorsunuz, birbirlerinin maçlarında bile kavga çıkarken bu illerin ortaklaşa iş yapmaları ne kadar mümkün olabilir ki?" (TÜRKONFED – Betül Çelikkaleli ile çevrim içi görüşme 12.11.2020)

"Şimdi bizim TÜRKONFED'in kent-bölge çalışması var. İstanbul Politikalar Merkezi'nde bir platform kurduk. Artık gördük ki Düzey-2'ler yerini başka bir şeye bırakıyor. Artık kent-bölgeler ön planda diyoruz. Düzey-2'ler ile çelişiyor mu? Tam olarak değil. İşlevsel bir şey önerdik. Büyükşehirlerden yola çıktık. 16 tane büyükşehir... Kamuoyu ile kent-bölge kavramını paylaşmak gerekiyordu. Barcelona örneği vb... Biz yerel kalkınmayı artık kent-bölge üzerinden görüyoruz dedik bu çalışma ile. 16 büyükşehir üzerinden de bir giriş rapor hazırlandı. İkinci raporda da öne çıkan örnekleri inceledik. Adana- Mersin² var, Konya var, İzmir var, Van var. Bu illerin Avrupa'daki örneklerden hareketle artık sadece bir il olmadıklarına, bir hinterlanda sahip olduklarına ve aslında pratikte kendi kent-bölgelerini oluşturduklarına kanaat getirdik. Çevrelerine etkileri neler vs. Düzey-2 / bölgesel kalkınma ilişkisi işlevi yitiriliyor ama kendi dinamikleri var artık. Van'da karşıt görüşlülük var ama İran ile olan sınır bir birleşmeyi de tetikliyor. Konya iyi bir örnekti, bir araya gelme var. Ajanslara bağlarsak artık Düzey-2'lerde öngörülen veya temenni edilen o ölçek anlayışının yeniden alınması gerekiyor diye düşünüyoruz" (TÜRKONFED – Betül Çelikkaleli ile çevrim içi görüşme 12.11.2020)

Ajansların kuruluş gerekçelerinden biri de Avrupa Birliği'ne (AB) uyum sürecidir. Bölgesel Gelişme ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlıklı üyelik müzakerelerinin 22. faslı uyarınca 2004-2006 dönemini kapsayan Ön Ulusal Kalkınma Planı çerçevesinde AB destekli bölgesel kalkınma programları uygulanmıştır. Bu programların uygulanmasında DPT ile koordine yapılar olarak program bölgelerinde birden fazla ili içine alan Hizmet Birlikleri (Kalkınma Birlikleri olarak da geçer) kurulmuştur. Hizmet Birlikleri, ajansların öncülleri olarak kabul edilebilir. Bu bölgesel kalkınma programları AB'den aktarılan kaynaklarla yürütülmüştür. Ajansların kuruluşunda bu deneyim çok önemli rol oynamıştır. Ajansların

kuruluş gerekçelerinden biri de 2007-2013 döneminden itibaren AB fonlarının Düzey-2 bölgelerinde ajanslar vasıtasıyla uygulanması idi.

"Kalkınma ajanslarının kuruluş kanunu olan 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un genel gerekçesinde; katılım öncesi mali yardımların 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 bulunduğu belirtilmiştir. Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde bölgeler arası ve bölge içi gelir ve gelişmişlik farklılıklarının azaltılması amacıyla AB'nin proje karşılığı verdiği bölgesel fonlardan yararlanabilmek için 2006 yılından itibaren yukarıda belirtildiği şekilde bölgesel düzeyde kalkınma ajansları kurulmuştur" (Kaynak: Onuncu Kalkınma Planı – Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.125)

Oysa AB, bu dönemden itibaren bir yaklaşım değişikliğine gitmiş ve fonların kullanımında ülkelerin merkezi otoritelerini ön plana çıkarmıştır. Sonuç olarak, ilerleyen dönemde ajanslar üyelik öncesi mali yardımlar için akredite kurumlar olamamışlardır ve AB fonlarına erişimleri bakanlıklardan kendilerine dolaylı olarak aktarılabilecek proje finansman imkânları ile sınırlı kalmıştır. Güncel olarak katılım öncesi mali yardımlarda bölgesel gelişme ve rekabete ilişkin fonların yatırım otoritesi olarak Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı yetkilendirilmiştir. Sürecin henüz başında en önemli motivasyon kaynağı olarak görülen "AB fonlarının bölgesel gelişme amacıyla ajanslar eliyle bölgelerde kullanılması" hedefinin boşa çıkması ajansların zaten durma noktasına gelen AB sürecinden giderek daha da uzak kalmasına ve giderek merkezi yönetimin tasarrufları doğrultusunda şekillenen bir yapı ve işleyişe doğru gitmesine de sebep olmuştur.

² <https://turkonfed.org/tr/detay/2023/kent-bolge-yerel-yonetimde-yeni-dinamikler-raporunun-adana-mersin-sonuclari-aciklandi/>

3. UYGULAMAYA İLİŞKİN MALİ YAPI VE POLİTİKA ARACI OLARAK BÖLGE PLANI

Ajansların bölgesel gelişmeyi yerel düzeyde harekete geçirebilmesi, rekabeti ön plana koyan bir yerel kalkınma hamlesini hayata geçirebilmesi amacıyla, kurulu oldukları Düzey-2 bölgelerinde bilgi ve strateji üretebilmeleri ve hem yerel düzeyde hem de merkez-yerel arasında işbirliği ve koordinasyon sağlayabilmeleri için yasada bunlarla ilgili hedefler ortaya konmuştur. Bunların sağlanabilmesi için bir bütçe sistemi ve çeşitli politika araçları belirlenmiştir. Bütçe ve bölge planı, ajansların uygulama sürecinde etkin ve verimli çalışabilmeleri için ön plana çıkan en temel politika araçları arasında yer almaktadır.

3.1 Bütçe Yapısı ve Performansı: Yeterlilik ve Verimlilik Sorunsalı

Bunlar arasından birinci olarak ajansların mali yapıları ve bütçe (gelir/gider) performansları

ön plana çıkmaktadır. Sayıştay'ın 2018 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu'na göre 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 201'inci maddesinde Ajansların gelirleri ve yönetecekleri fonlar düzenlenmiştir.

Ajansların gelir kalemleri arasında temel olarak, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, AB fonları ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar, faaliyet gelirleri, ajansların yönetim kurulu üyesi olan yerel yönetim kuruluşlarının aktaracakları paylar, bölgedeki sanayi ve ticaret odalarından aktarılacak paylar yer almaktadır.

Sayıştay'ın raporuna göre, yukarıda yer alan gelir kalemleri itibarıyla ajansların 2018 yılına ait gelir tahminleri ve yılsonu gerçekleştirmeleri Tablo 1'de gösterilmektedir. Buna göre bazı gelir türleri için tahminleri aşan oranlarda gerçekleştirmeler meydana gelmekle birlikte, bazılarının gerçekleştirme oranları son derece düşük seviyelerde kalmaktadır.

Tablo 1: 2018 Yılı Kalkınma Ajansları Gelir Tahmin ve Gerçekleşmeleri

Gelir Türü	Bütçe Gelir Tahmini (b)	Bütçe Gelir Gerçekleşmesi (a)	a / b
Merkezi Yönetimden Aktarılan Pay	479.719.482	451.941.000	% 94
Belediyelerden Aktarılan Pay	355.111.193	191.725.132	%54
İl Özel İdarelerinden Aktarılan Pay	28.945.662	29.390.560	%102
Sanayi ve Tic. Odalarından Aktarılan Pay	11.216.264	10.349.105	%92
AB ve Diğer Uluslararası Fonlardan Aktarılan Paylar	1.150.000	827.211	%72
Faaliyet Gelirleri	58.858.860	1.227.356	%2
Bağış ve Yardımlar	73.199.920	121.010.002	%165
Alacaklardan Tahsilatlar	220.549.919	45.506.183	%21
Proje ve Faaliyet Destek Ödemelerinden İadeler	3.156.500	356.632	%11
Diğer Gelirler	58.964.059	138.180.542	%234
TOPLAM	1.290.871.859	990.513.724	%77

Kaynak: Sayıştay Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu, 2019: 99.

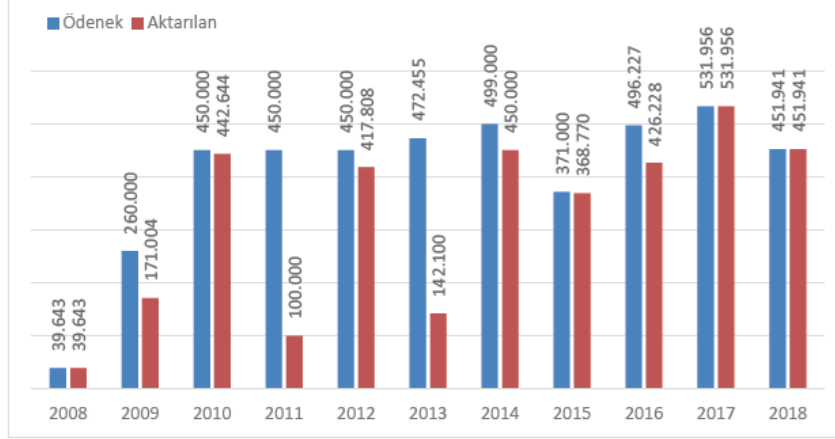
Ajansların bütçeleri ve bütçe gerçekleştirmeleri:

2018 yılı kalkınma ajansları toplam bütçesi 2.459.827.000-TL olmasına rağmen bütçe gerçekleştirmeleri 620.037.000-TL tutarla % 25 düzeyinde kalmıştır. Ajans bazlı bütçeler ile gerçekleştirme durumlarını gösteren aşağıdaki tablodan da anlaşılacağı üzere, en yüksek bütçeye sahip ilk üç ajans sırasıyla İstanbul

Kalkınma Ajansı, Karacadağ Kalkınma Ajansı ve İpekyolu Kalkınma Ajansı'dır. En küçük bütçeye sahip ajans ise Trakya Kalkınma Ajansı'dır. Ajans bütçeleri ile bütçe gerçekleştirme yüzdelerine bakıldığında, bazı ajansların çok düşük seviyede kaldıkları görülmektedir. Tablodan da görüleceği üzere, İstanbul Kalkınma Ajansı % 11, Ankara Kalkınma Ajansı % 14 ve Mevlana Kalkınma

Ajansı ise % 16'da kalmıştır. Bütçesi gerçekleşme seviyesi en yüksek olan Trakya Kalkınma Ajansı bile % 53 seviyesinde kalmıştır. Ajanslara mali açıdan sunacağı katkı göz önüne alındığında mevzuata göre hesaplanan transfer ödeneğinin tamamının

TBMM'ye sunulması gerekmektedir. Şekil 1'de görüleceği üzere, Bütçe Kanunlarıyla tahsis edilen payların tamamının çeşitli gerekçelerle ilgili Bakanlık tarafından zaman zaman ajanslara aktarılmadığı, son yıllarda ise bu konuya hassasiyet gösterildiği görülmektedir.



Şekil 1: Bütçe Kanunu ile Tahsis Edilen Paylar ile Bunların Ajanslara Aktarım Tutarları (Bin TL)

Kaynak: Sayıştay Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu, 2019: 102.

Tablo 2'de ve Tablo 3'de ise, 2018 yılı verileri ile bir kıyaslama yapabilmek amacıyla 2012

yılına dair Kalkınma Bakanlığı'nca hazırlanmış olan bütçe verileri yer almaktadır.

Tablo 2: Kalkınma Ajansları 2012 Yılı Gelir Gerçekleşmeleri

Gelirler	Bütçe	Pay %	Gerçekleşme	Pay %	Fark
Genel Bütçe	450.000.000	63.9	81.800.000	21.9	-368.200.000
İl Özel İdareleri	27.648.685	3.9	28.169.554	7.5	520,869
Belediyeler	125.069.186	17.8	150.095.641	40.2	25.026.454
Sanayi ve Ticaret Odaları	5.527.851	0.8	6.740.892	1.8	1.213.041
Diğer Gelirler	95.830.839	13.6	107.001.049	28.6	11.170.210
Gelirler Toplamı	704.076.562	100.0	373.807.136	100.0	-330.269.426

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2013: 39.

Tablo 3: Kalkınma Ajansları 2012 Yılı Gider Gerçekleşmeleri

Giderler	Bütçe	Pay %	Gerçekleşme	Pay %	Fark
Genel Yönetim	251.556.184	15.9	129.357.713	23.6	-122.198.471
Plan, Program ve Proje	27.224.396	1.7	5.702.036	1.0	-21.522.360
İzleme, Değer. ve Koor.	6.192.112	0.4	798,797	0.1	-5.393.314
Araştırma ve Geliştirme	28.174.165	1.8	4.432.815	0.8	-23.741.350
Tanıtım ve Eğitim	51.030.076	3.2	24.345.096	4.4	-26.684.980
Proje ve Faaliyet Destekleme	1.216.769.319	77.0	383.895.630	70.0	-832.873.689
Giderler Toplamı	1.580.946.252	100.0	548.532.088	100.0	-1.032.414.164
Sonraki Yıla Devreden Gelirler	31.934.974		734.079.712		702.144.737
Genel Toplam	1.612.881.226		1.282.611.800		-330.269.426

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2013: 43.

Kalkınma Bakanlığı'nın 2012 yılı verileri ile Sayıştay'ın sağladığı 2018 yılı verileri kıyaslandığında ajansların;

- Gelirleri; 2012 için 704.076.562 TL olarak öngörülmüş olup bütçe gerçekleşmesi 373.807.136 TL olarak

belirlenmiştir. 2018 için ise 1.290.871.859 TL öngörülmüş, bütçe gerçekleşmesi olarak 990.513.724 TL belirlenmiştir.

- Giderleri; 2012 için bütçe 1.612.881.226 olarak öngörülmüş olup bütçe gerçekleşmesi 1.282.611.800 TL olarak belirlenmiştir. 2018 için ise bütçe 2.459.287 TL olarak öngörülmüş bütçe gerçekleşmesi 620.037.00 olarak belirlenmiştir.

2012 yılı ile 2018 yılı verileri incelendiğinde, ajansların gelirlerinde önemli bir artış olduğu gözlemlenmektedir. Aynı artış giderlerinde de söz konusudur. Ancak bütçe verimliliği açısından gelir kaynaklarının olması gerekenin oldukça altında bir seviyede gerçekleşmesi söz konusudur. Özellikle 2018 yılı verilerine bakıldığında bütçe gider gerçekleşme oranının yirmi altı ajansın ortalaması olarak %25 seviyesinde kalmış olması önemli bir tespittir. Buradan hareketle ajansların kendilerine aktarılan kaynakları harcama ve değerlendirme açısından yetersiz kaldıkları ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, ajansların kendilerinden beklenen performansları gösteremedikleri ve kaynakların etkin ve verimli kullanılması noktasında da problemler yaşadıkları gözlemlenmektedir. Ajans gelirlerinin dağılımına bakıldığında da ilk sırayı genel bütçeden aktarılan payların

oluşturduğu görülmektedir. İkinci sırada ise belediyelerden aktarılan paylar bulunmaktadır. Bu verilere bakıldığında ise ajansların mali açıdan büyük oranda merkezi yönetime bağımlı oldukları sonucu çıkmaktadır. Bu durum, 2006-2018 dönemi boyunca DPT ve Kalkınma Bakanlığı'nın, 2018'den bu yana ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın ajanslara ilişkin koordinasyon görevinin artan oranda bir vesayete dönüşme eğilimini de açıklar niteliktedir. Diğer yandan, belediyelerden aktarılan paylar düşünüldüğünde ise görece az gelişmiş illerdeki belediyelerin aktarabildikleri kaynaklar ile gelişmiş illerdeki belediyelerin aktardıkları kaynaklar arasında da önemli farklar bulunmaktadır. Bu durumda bölgelerarası eşitsizliğin giderilmesi hedefi noktasında hedefler ile uygulama arasında yine bir uyumsuzluk ortaya çıkmaktadır.

Tablo 4'de de, 2006-2018 yılları arasında kullanılan AB fonlarına dair veriler yer almaktadır. Yukarıda da ifade edildiği üzere, AB'den ajanslara doğrudan bir fon aktarımı sağlanmamaktadır. Ajanslar merkezi düzeyde üyelik öncesi mali yardımların yönetiminde akredite olan bakanlıkların proje teklif çağrılarında "yararlanıcı", "ortak" ya da "teknik destek sağlayan" sıfatlarıyla başvurabilmektedir.

Tablo 4: AB'ye Sunulan Projeler Kapsamında Elde Edilen Kaynak Tutarı

Kalkınma Ajansının Projedeki Konumu	Projenin Durumu	Proje Sayısı	Toplam Bütçe (€)	AB Katkısı (€)	Ulusal Katkı (€)
Yararlanıcı	Tamamlanan	45	94.732.546	78.478.577	16.303.420
	Devam Eden	13	66.335.001	57.896.352	8.438.649
Ortak	Tamamlanan	29	13.215.090	11.149.644	1.296.798
	Devam Eden	11	17.170.217	14.612.658	2.462.559
Teknik Destek Sağlayan	Tamamlanan	16	63.571.371	72.786.548	12.826.541
	Devam Eden	8	29.714.225	24.830.962	4.883.263
TOPLAM		122	284.738.451	259.754.742	46.211.229

Kaynak: Sayıştay Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu, 2019: 105.

2006-2018 dönemi için, yirmi altı ajans bir araya getirildiğinde, yıllık ortalama yirmi üç milyon avroluk bir kaynağın AB destekli projeler eliyle kullanıldığı sonucuna varılmaktadır. Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006) döneminde AB destekli bölgesel kalkınma programları³ kapsamında belirlenmiş olan Düzey-2 bölgelerinde ajansların öncülleri olarak Hizmet Birlikleri ve DPT'nin koordinasyonu ile kullanılan AB kaynağının 270 milyon avroya yakın bir rakam olduğu hatırlandığında, AB'den aktarılan kaynakların da yıllar içinde ciddi bir düşüşe geçtiği gözlemlenmektedir. Bu düşüşün arkasında ajansların katılım öncesi Türkiye'ye aktarılan AB fonlarının yönetiminde akredite kuruluşlar olarak kabul edilmemelerinin yattığını ifade etmek yanıltıcı olmayacaktır.

Bütçe kapasitesi ve bütçe verimliliği değerlendirildiğinde, ajanslara aktarılan kaynakların, bölgesel kalkınmaya ilişkin önlerine konan hedefleri gerçekleştirebilmeleri için yeterli olmadığı da özellikle ajanslarda çalışan kişiler ve uzmanlarca ifade edilmektedir.

"Mali destekler olarak 2008-2020 dönemi boyunca baktığımızda 452 projeye 146,8 milyon TL mali destek vermişiz. Burada güdümlü projeler yok. Güdümlü projeleri de dâhil edince 215 milyon liralık bir miktara ulaşıyor. Bu 2008'den günümüze harcanan paradır. Ortalamasını alırsak yıllık 18 milyon lira kadar bir kaynaktır. 12 yıllık dönemde kullanılan miktar olarak soruyorsanız bence yeterli değil yani oradaki hedefler ile bize aktarılan miktarlar arasında ciddi manada bir uyumsuzluk söz konusudur. Ajanslara bölgede katalizör görevi verilmiş, bölge planlama rolü verilmiş, plandaki hedeflere ulaşma rolü verilmiş... Nominal olarak her yıl ortalama bir kaynak aktarılıyor ancak kaynaklar, reel karşılığı olarak baktığımızda yıllık bazda bunlar düşüş eğilimindedir. Bu gelen paranın 2-3 katına çıkarılması gerekir. Aynı şekilde yerel payların da artması gerekiyor. Şu anki bütçeler istenen hedefleri tutturmak için yeterli değildir. Dolayısıyla ajanslar da vites küçültmek zorunda kalıyorlar." (Orta Karadeniz

Kalkınma Ajansı – OKA Genel Sekreterliği'nden bir uzman ile çevrim içi görüşme 04.11.2020)

"Bizim merkez artık yerel paylar hepsini topladığımızda İzmir'in yıllık bütçesi 35-40 milyon TL arasında değişiyor. Bizim kaynağımızı büyük oranda İzmir Büyükşehir Belediyesi ve Hazine oluşturuyor. Bizde yıllık gerçekleşme oranı %75-80'in altına düşmez. Etkili bir kullanımımız söz konusudur. Projeler eliyle bunları aktarıyoruz." (İzmir Kalkınma Ajansı - İZKA Genel Sekreteri ile çevrim içi görüşme 25.11.2020)

Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı (OKA) ve İzmir Kalkınma Ajansı'nın (İZKA) yıllık bütçe verileri değerlendirildiğinde, Samsun-Amasya-Çorum-Tokat illerini barındıran ve İzmir'e göre daha az gelişmiş olan bir bölgeye (OKA) aktarılan kaynağın İZKA'ya aktarılandan daha az olduğu görülmektedir. Bu farkı, gelişmiş Batı bölgelerindeki ajanslar ile daha az gelişmiş olan Doğu ve Güneydoğu bölgelerinde bulunan ajanslar arasında da tespit etmek mümkündür. Oysa hem bölgeler arası eşitsizliği azaltmak hem de bölgeler arası rekabeti artırmak amacıyla tam tersi olması gerekmez miydi? Bu noktada ajanslar özelinde bütçe verilerine bakıldığında başta ortaya konan hedefler ile uygulama arasında bir uyumsuzluk göze çarpmaktadır. Bunun üstüne ajansların harcama noktasındaki bütçe gerçekleştirmelerinin de düşük seviyede seyrettiğini de eklediğimiz de bu uyumsuzluğun daha ileri boyuta vardığını ifade etmek mümkündür.

3.2 Politika Aracı Olarak Bölge Planları (Hukuki Konumu, Bağlayıcılığı ve Etkinliği) ve Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS)

2014 yılında hazırlanmış olan DDK Raporu'nun sonuç bölümünde bölge planlarının hukuki konumu ve bağlayıcılığı ile ilgili tespit ve öneriler de aşağıdaki gibidir:

"Son dönemdeki iyileşmelere rağmen kalkınma ajansları tarafından hazırlanan bölge planlarının, hazırlanması için üzerinde yoğun çaba harcanan, ancak uygulamada yeterince dikkate alınmayan

³www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1256628570r5999.AB_Destekli_Bolgesel_Kalkinma_Programlari.pdf

metinler hüviyetine sahip olduğu görülmektedir. Yapılan araştırma ve inceleme çalışmasında, bölgesel gelişme açısından büyük önem taşıyan bölge planlaması konusundaki mevzuatın kapsayıcı olmadığı ve bazı belirsizlikler içerdiği anlaşılmıştır. Bölge planlarının, bölgesel gelişme için uygun araç olma fonksiyonunu yerine getirebilmesi açısından; kapsamının, sorumlularının, taraflarının, hazırlanma, uygulanma, izleme ve değerlendirme usul ve esaslarının, başta mekânsal planlar olmak üzere diğer planlarla ilişkisinin, plan hiyerarşisindeki yerinin net şekilde belirlenmesine yönelik mevzuat açığının ve belirsizliklerin giderilmesi gerektiği değerlendirilmektedir.” (DDK, 2014:780)

Karasu'nun çalışmasında bu duruma önemli bir yer ayırdığı görülmektedir: “2014'te Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın çıkardığı Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin "Mekânsal Planlama Kademelenmesi ve Genel Esaslar" ana başlığını taşıyan 6. Maddesinde mekânsal planlama kademeleri ve ilişkileri düzenlenmektedir: “*Mekânsal planlar kapsadıkları alan ve amaçları açısından Mekânsal Strateji Planları, Çevre Düzeni Planları ve İmar Planları olarak hazırlanır. Buna göre planlama kademeleri, üst kademeden alt kademeye doğru sırasıyla, Mekânsal Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından oluşur.*” Görüldüğü üzere bu Yönetmelikte Kalkınma Bakanlığı'nca hazırlanan (kalkınma ajanslarına hazırlatılan) bölge planlarına mekânsal ya da fiziki planlama hiyerarşisinde (kademelenmesinde) yer verilmemiştir. (...) Kalkınma ajansı modelinin dayandığı temel unsurlardan biri olan bölge planlarının en azından mekânsal ya da fiziki planlama düzeyinde plan hiyerarşisinden çıkarılması, bölge planlarını yaptırımı ve zorlayıcılığı olmayan bir *niyet dokümanı* haline dönüştürmektedir Bölge planlarının bölgedeki kurumlar açısından bağlayıcılığı hemen hemen hiç kalmamıştır (Karasu, 2015: 284-287)”. Ayrıca, bölge planı hazırlama yetkisi kanun koyucu tarafından DPT'ye verilmiştir. DPT ise yasanın sağladığı imkânı kullanarak bölge planlarını ajanslara “yaptırma” tercihinde bulunmuştur. Son kertede ajanslar bölge planı hazırlama yetkisine doğrudan sahip değildirler.

Ajansların hazırladıkları bölge planlarının DPT tarafından “onaylanma” zorunluluğu vardır.

Sayıştay'ın 2018 yılında hazırladığı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu'nda da konuyla ilgili tespit ve öneriler arasında şunlar göze çarpmaktadır: Bölge planı kapsamında görev alan kurumlar arası koordinasyon sorunu bulunmaktadır. Ajanslara bölge planının hazırlanışında yasal bir statü tanınmamıştır. Bölge planlarının yerel düzeyde sahiplenilme sorunu vardır. Diğer planlar ile bölge planı arasında koordinasyon sorunu bulunmaktadır. Bölge planları ile bölgedeki diğer kurumların stratejik planları arasında koordinasyon sorunu vardır. Ajansların bölge planlarına ilişkin izleme ve değerlendirme faaliyetleri etkin değildir.

Bölge planına ilişkin üç önemli sorun söz konusudur. Bunlardan üçü de birbiriyle bağlantılıdır. Bölge planının hukuki konumu, plan hiyerarşisindeki yeri ile bölge planının bağlayıcılığı bir arada düşünülmelidir. Bölge planının statüsündeki belirsizlikler doğrudan ve dolaylı olarak hem merkezdeki kurumların hem de yerel düzeydeki kurum ve paydaşların plan ile olan ilişkilerini etkilemektedir. Bu iki aksaklık da sonuç olarak bölge planlarının etkinliği ve verimliliği sorununu tetiklemektedir.

“Merkezdeki karar alıcıların da özellikle son yıllarda bölge planını baz aldıklarını düşünüyorum. Son 4-5 yıla bakarsak yatırım kararları alınırken planın çok dikkate alındığını söylemek güç. Özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişten sonra, bunu ifade etmek gerekir. Planın çok da takip edildiğini gözlemlemiyorum. Bölgeye ilişkin önemli kararlar alınırken bölgeye yani bize çok da danışılmıyor diye düşünüyorum. Sürecin daha çok merkezden gelen direktifler doğrultusunda ilerlediğini söyleyebilirim.” (Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı – OKA Genel Sekreterliği'nden bir uzman ile çevrim içi görüşme 04.11.2020)

“(…) Bölge planı... Açıkçası ise ülkedeki plan hiyerarşisi meselesi tartışmalı bir konu. Ulusal planların mekânla bağlantısının kurulması açısından bölge planları çok önemlidir lakin burada merkezi düzeydeki görev yetki sorumluluk noktasındaki karmaşa ne yazık ki ajanslar tarafından hazırlanan bu bölge planlarının

fiiliyatta karşılığını bulması noktasında, hem yerel hem merkezi yönetim kuruluşları tarafından sahiplenilmesi noktasında da sıkıntılara neden oluyor. 2014-2023 bölge planımız var İzmir’de. BGUS ile paralel 10 yıllık bir plan hazırlanmış. Bu uzun bir süreyi kapsıyor. 10 yıllık dönemde iki kalkınma planımız var bunların birbiriyle bağlantısı güncellenmesi... Yasal boşluk... Boşluk alanları var. Teoride bölge planı, merkez ile yerel arasında iletişim kurmasını beklediğimiz, merkezin ulusal ölçekte tespit ettiği politikaları bölgesel düzeye aktarmasını istediğimiz mekanla ilişkisini kurmasını beklediğimiz metinlerdir... Fiiliyatta bunun çok da başarılı olduğunu söylememiz mümkün değil. Yani bugün bizim paydaşlarımızda dahi bu farkındalık pek bulunmuyor. Bu durum aslında sürecin başından beri hemen hemen bu şekildedir. Yasal olarak da bir bağlayıcılığı yok bölge planının. Plan hiyerarşisinde yeri yok.” (İzmir Kalkınma Ajansı - İZKA Genel Sekreteri ile çevrim içi görüşme 25.11.2020)

OKA ve İZKA’dan görüştüğümüz ajans yetkilileri de bölge planlarının planlama hiyerarşisindeki belirsiz konumuna ve bölge planlarının bağlayıcı niteliklerinin çok zayıf olduğunu işaret etmişlerdir. Buradan hareketle bu planların beklenen şekilde hem yerelde hem de merkezde diğer kurum ve paydaşları bölgeye ilişkin kararlarında pek de etkilemediği ortaya çıkmaktadır. Her ne kadar bölge planı yapma yetkisi ajanslara yasal olarak verilmemiş olsa da merkezi yönetimin bölge planlarının hazırlanışında ajansları dolaylı yoldan da olsa yetkilendirmiş olmaları bölgesel gelişme hedeflerinin gerçekleştirilmesi konusunda hayati önemdedir. Ajansların temel kuruluş nedenlerinin arasında bölge planlarının yerelde bulunan kurum ve aktörler eliyle hazırlanması en ön sıralarda yer almaktadır. Bu şekilde hem yerele ait bilgi ve verilerin daha sağlıklı ve katılımcı bir yapıda toplanıp değerlendirilmesi hem de bölgelere ait gelişme stratejilerinin de yerelden, yerel katılım yoluyla ve yerelin ihtiyaçlarına duyarlı bir biçimde belirlenmesi öngörülmüştü. Geline nokta Düzey-2 bölgelerinin gelişimine

yönelik diğer karar alıcılar nazarında bu planların yönlendirici olma kapasitelerinin çok düşük seviyede kalmış olduklarını kayıt altına almak mümkündür.

Her ne kadar, 2018 yılında ajansların koordinasyon görevi Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’na verilmiş olsa da, ajansların hazırladıkları planlar 2014-2023 yıllarını kapsamaktadır. Dolayısıyla, güncel bölge planları Kalkınma Bakanlığı döneminde hazırlanmıştır. Bununla birlikte bu plan döneminin Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018) ve On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023) ile uyumları tartışmaya açıktır. Planlar arasındaki uyumun ajanslar tarafında gözetilmediğini ifade etmek gerekir. Ajansların güncel planları her iki ulusal kalkınma planını da kapsayacak şekilde düzenlenmiş olmaktadırlar. Ajansların bölge planları ulusal kalkınma planları yerine 2014-2023 dönemini kapsayan Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi⁴ (BGUS) ile uyumlu olacak şekilde hazırlanmıştır.

BGUS’u incelediğimizde ise ajanslara dair iki bölüm bulunmaktadır: 3. Başlık olan “Türkiye’de Bölgelerin Yapısı ve Eğilimler” başlığının altındaki “Kurumsal Yapı” ile 4. Başlık olan “Bölgesel Gelişme Vizyonu ve Stratejileri” altındaki “Bölgesel Gelişimin Yönetişiminin İyileştirilmesi ve Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi”. Her iki bölüm de incelendiğinde ajansların hazırlamış bölge planları ile BGUS arasında bir organik ilişkiye ve bu doğrultuda beklenen bir koordinasyona dair somut bir ifadenin yer almayışı, BGUS’un da bölgesel gelişimin temel aktörü olan ajanslar ve onların hazırladıkları planlar ile bağlantısını sorgulatır niteliktedir.

“BGUS’a hiç bakmıyoruz son yıllarda. Konuyla ilgili birimler planlama birimi yalan da söylemek istemem ama hiç adının da geçtiğini duymadım en son toplantılarda bir iki yıldır şu anda bizim için takip edilen bir belge değil” (Orta Karadeniz

⁴ <https://www.oka.org.tr/planlama/ulusal-planlar/bolgesel-gelisme-ulusal-stratejisi-2014-2023>

Kalkınma Ajansı – OKA Genel Sekreterliği'nden bir uzman ile çevrim içi görüşme 04.11.2020)

"BGUS, bölge planlarının da temelini oluşturuyor. Temel çerçeve bu. Bizim kendi faaliyetlerimiz için etkin ama diğer kurumları ne kadar etkiliyor bu tartışmalıdır" (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı – Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nden bir yetkili ile çevrim içi görüşme 09.12.2020)

BGUS incelendiğinde her ne kadar direk olarak bölge planları ile bir bağ kurulmamış olsa da, BGUS'ta bölgesel kalkınma politikasının ulusal düzeyde ajansları da içeren ama onları aynı zamanda da aşan daha makro bir seviyede ele alınması söz konusudur. Bu önemlidir çünkü bölgesel kalkınma politikasındaki hedeflerin sadece ajanslar aracılığıyla gerçekleşeceğine dair bir algı yanıltıcı olacaktır. Bölgesel kalkınma politikasında Düzey-2 ölçeğinde ajansların kurulması ile yerel düzeyde eksikliği hissedilen kurumsal bir yapının varlığı sağlanmış olmakla birlikte, merkezi yönetimin politikaları ve yatırımlarından tamamen özerk bir bölgesel gelişme anlayışının ajanslar üzerinden gerçekleşebileceğini düşünmek doğru olmayacaktır. Bu bakımdan BGUS kapsamında belirlenen mekânsal ve yatay amaçlar önem kazanmaktadır. Bu açıdan bakıldığında BGUS'tan, ulusal politika öncelikleriyle mekânsal öncelikler arasında bir koordinasyon oluşturması beklenmektedir. Dolayısıyla ajanslar, çok boyutlu nitelikte bir politika olan bölgesel kalkınma politikasının bir parçası olarak değerlendirilmelidir. Örneğin 2008'den BGUS kapsamına da giren uygulanan Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı ve Sosyal Gelişmeyi Destekleme Programı'nın (SOGEP) hayata geçirilmesinde ajansların da yetkilendirilmesi bu bağlamda örnek olarak verilebilir. Burada önemli olan husus, kurumlar ve çeşitli politika araçları ve politika belgeleri arasındaki eşgüdümün sağlanıp sağlanmadığıdır.

"BGUS, bölge planlarının da temelini oluşturuyor. Temel çerçeve bu. Bizim kendi faaliyetlerimiz için etkin ama diğer kurumları ne kadar etkiliyor bu tartışmalıdır. Bizim için temel referans çerçevesi

2023 yılına kadar da geçerlidir. BGUS mekânsal amaçlarla yatay amaçları bir araya getiren bir doküman mekânsal amaçlar anlamında da 6 kategorideki farklı düzeydeki bölgeler için farklı politika ve hedefler belirlendi. Bölgesel çekim merkezleri kategorisi var. Bunlara dönük doğrudan program uyguluyoruz: Cazibe merkezleri destekleme programı 2008'den bu yana. BGUS'un uygulanması anlamında en somut uygulama somut program uygulamamız var. Kamu yatırımlarının yönlendirilmesi yönetim boyutunun güçlendirilmesi gibi yatay amaçlar da bu alanın temel çerçevesini çiziyor çünkü şu açıdan önemli... Bölgesel kalkınmanın çok boyutluluğu meselesi gerçekten sizi çok dağınık hale de getirebilir bu yüzden temel bir çerçevenin olması da önemlidir." (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı – Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü'nden bir yetkili ile çevrim içi görüşme 09.12.2020)

Buradan da anlaşılacağı üzere, BGUS, daha çok Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nı ilgilendiren bir belge olarak görülmektedir. Oysa bu strateji belgesinin bölgesel kalkınma ile ilgili olan bütün kurumlar tarafından hem merkezi düzeyde hem de yerel düzeyde sahiplenilmesi ve takip edilmesi gerekmektedir. Uygulamada BGUS ile ilgili yaşanan en önemli aksaklık BGUS ile diğer strateji belgeleri ve kurumlar arasında etkin bir koordinasyonun sağlanamaması olarak karşımıza çıkmaktadır.

4. "MERKEZİYETÇİLİĞİN GÖLGESİNDE": DPT-KALKINMA BAKANLIĞI (2006-2018) VE SANAYİ VE TEKNOLOJİ BAKANLIĞI (2018-2020) İLE İLİŞKİLER VE ÖZERKLİK SORUNU

Kalkınma Ajansları'nın kuruluş sürecinden başlayarak günümüze uzanacak şekilde DDK ve Sayıştay gibi denetleyici kurumların gündeminde yer edinen en önemli sorunsallardan biri de ajansların merkezi yönetim ile olan ilişkileri olmuştur. Ajansların kuruluş sürecinde, yasanın 2006-2008 yılları arasında Danıştay ve Anayasa Mahkemesi'ne taşınması söz konusu olmuştu. Mahkeme sürecini başlatan dönemin ana muhalefet partisi CHP'nin⁵ ve Türkiye Mimarlar ve Mühendisler Odası Birliği'nin⁶ yasaya ilişkin

⁵ <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/chp-kalkinma-ajansi-kanunun-iptalini-istedi-4173379>

⁶ <https://www.tmmob.org.tr/icerik/tmmobden-kalkinma-ajanslari-kurulmasina-dair-bakanlar-kurulu-kararina-iptal-istemi>

eleştiri ve kaygılarının başında ajansların devletin üniter yapısına ilişkin aykırılığı ve bölge yönetimlerini çağrıştırmaları gelmekteydi. Bu noktada ajansların mahkeme sürecini atlatabilmelerinin arkasında belki de merkezin sıkı gözetimi altında ve valinin başkanlığı altında çalışacak olmalarının kanun metninde yer alması ifade edilebilir. Yasanın taslak metinlerinde var olan “bölge” ifadesi de (“Bölgesel Kalkınma Ajansları”) de yasanın son şekliyle çıkarılmıştır. Valiler ajansların yönetim kurullarının başkanları olarak belirlenirken, ajans yasasının hazırlanmasında başrolü oynayan DPT’nin de vesayeti andıran gözetim ve koordinasyon görevlerini üstlenmesi bu bakımdan önemlidir. DPT’yi takiben Kalkınma Bakanlığı, sonrasında da Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ve onun bünyesinde kurulan Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü’nün bu görevi sürdürdüğünü de belirtmek gerekir. Ajansları yönelik değerlendirme ve eleştirilerin odağında bulunan bir diğer konu da ajansların önce DPT’nin sonra Kalkınma Bakanlığı’nın (2006-2018) 2018’den itibaren Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’nın “taşradaki uzantıları” veya “taşra örgütleri” (Karasu, 2015: 277) oldukları yönündeki eleştiri ve kanaatlerdir.

4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 187’inci maddesinde bulunan ifadeler de, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’nın ajansların koordinasyonunu sağlamaktan çok ajanslar üzerinde bir “vesayet” denetimi kurduğunu kanıtlar niteliktedir. Bunlar arasında en önemlileri şunlardır:

Ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının ölçülmesine dair usul ve esasları belirleyerek, bunların değerlendirmesini yapar veya yaptırır.

Bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usul ve esasları belirler.

Ajansların yıllık çalışma programlarını onaylar.

Yönetim Kurulu tarafından teklif edilen ve/veya Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca belirlenen adaylar arasından genel sekreteri görevlendirir. Gerekli gördüğünde genel sekreteri resen görevden alır.

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 belirler.” (Kaynak: Sayıştay Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu, 2018:167-170)

Ajansların koordinasyonu ile ilgili sırasıyla DPT, Kalkınma Bakanlığı sonrasında Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı görevlendirilmiştir. DPT’nin kapatılması ile DPT’deki insan kaynağı Kalkınma Bakanlığı’na aktarılmıştır. Dolayısıyla DPT ve Kalkınma Bakanlığı dönemlerini bir arada değerlendirmek mümkündür. Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü (BGYUGM) her iki dönemde de varlığını sürdürmüştür. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’nda ise BGYUGM’un üstlendiği görevi Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü üstlenmektedir. Her iki dönem arasında koordinasyon ve vesayet yetkisini aşan yetki kullanımlarının mevcut ve benzer nitelikte olduğu (Sayıştay Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu, 2018: 42) ancak Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı dönemi ile birlikte ise ajansların önceki döneme kıyasla özerkliklerinin daha da daraldığı ifade edilmektedir.

“Koordinasyon ilişkisi... İdare hukuku üzerinden düşünürsek bu tabii vesayete karşılık geliyor. 5449 sayılı kalkınma ajansları kanunu... Bu kanun çerçevesinde DPT ve Kalkınma Bakanlığı döneminde bir değişiklik olmamıştı. Biz orada kanunun ne ifade ettiğini o çerçevede koordinasyon yürüyordu. DPT ve Kalkınma Bakanlığı döneminde ciddi bir farklılık da olmadı. Ama Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nden sonra 5449’un birçok hükmü kararnameye alındı. 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. Koordinasyon maddesi burada da var. Çok büyük bir değişiklik olmadı. Sadece küçük değişiklikler oldu mesela genel sekreterin atanması ile ilgili süreçte daha önceden yönetim kurullarının önerileri arasından bir atama yapıyordu daha sonra bu resen atama veya görevden alma yetkisi ile güçlendirildi merkezi boyutta. Merkezin yetkisi arttı.” (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı – Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü’nden bir yetkili ile çevrim içi görüşme 09.12.2020)

“Bu bizim için Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile olan ilişkimiz de “bağlı kuruluşa” yaklaştı. Yani mesela DPT ve Kalkınma B. Dönemindeki ajans-merkez ilişkisi ilgili kuruluş düzeyindeyken Sanayi

ve Teknoloji bakanlığı döneminde bu bağlı kuruluşa döndü. Önceki dönemde daha özerk bir konumumuz vardı. Şimdi merkezden müdahale etme gündem belirleme söz konusu Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından. İlgiliden bağlıya doğru gitti süreç.” (İzmir Kalkınma Ajansı - İZKA Genel Sekreteri ile çevrim içi görüşme 25.11.2020)

Yerel/bölgesel kalkınmada ajansların kuruluş kanununda benimsenmiş olan yaklaşım ile bu durum arasında ciddi bir uyumsuzluk söz konusudur. 15 Temmuz darbe girişimi ve sonrasında kabul edilen Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte kamu yönetiminde ve karar süreçlerinde hız kazanan merkezleşmenin ajanslar üzerinde de etkisinin olmadığını söylemek yanlış olacaktır. Yaşanan hükümet sistemi değişikliği ile birlikte ajansların zaten kısıtlı olan özerkliklerinin daha da daraldığı gözlemlenmektedir.

“Son dönemde ajanslar birçok şeyi bakanlığa yazılı olarak sorar hale geldiler. Yani bir dönem 30 bin lira üzeri bir harcama yapacaksanız bize danışın şeklindeydi... Yılbaşında belirlenmiş faaliyet planının dışında bir şey yapacaksanız bize sorun genel müdürlüğe onay almanız lazım... Onun dışında genel müdürlük ajanslara denetimler gidiyor dış denetim kapsamında elde edinilen bulguları genel müdürlük kendine dert edinerek bunların çözülmesi için sık sık ajanslara direktifler gönderiyor resmi yazılar gönderiyor güçlü iletişim var bakanlık ile sürekli çevrim içi görüşmeler de yoğun şekilde devam ediyor. Sıkı bir iletişim var. Resmi olarak bir ast-üst ilişkisi olmasa onların onayı olmadan pek bir şey yapılamıyor son dönemde.” (Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı – OKA Genel Sekreterliği’nden bir uzman ile çevrim içi görüşme 04.11.2020)

Oysa ajansların kanunda belirtilen hedefleri gerçekleştirme noktasında özerk nitelikte kurumlar olmaları öngörülmüştü. Ajanslar süreç içerisinde neredeyse tüm eylemleri için merkezi yönetimin onay ve gözetimine tabi kılınmışlardır.

“Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile birlikte müstakil bir genel müdürlüğe bağlandık ve bu genel müdürlük daha yakın takip ediyor işlerimizi ve daha fazla onlara sormamızı istiyor bazı şeyleri. Çalışma programları yıllık olarak hazırladığımız onay süreci daha titiz daha böyle içine girerek faaliyet bazında içine girerek yapıyor.

Harcamalar da yine aynı şekilde ajanslar kafasına göre harcama yapamıyorlar. Yönetim kurulunda karar almış olsanız bile yine bakanlığa sormak durumundasınız. Sonuç olarak sistem merkeze daha bağlı hale geldi diyebilirim.” (Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı – OKA Genel Sekreterliği’nden bir uzman ile çevrim içi görüşme 04.11.2020)

“Onların onayı olmadan... Bazı durumlarda onay bazılarında bilgilendirme talep ediliyor. Kalkınma Bakanlığı’nın son dönemi için de bu geçerli... Belli konu ve kararlarda bakanlık ile koordine olmamız isteniyordu. Artık bu “şöyle bir faaliyet yapacağız bu faaliyetle ilgili görüşleriniz nedir” buna doğru evrilmiş vaziyette. Özerklik artık fiiliyatta karşılığını bulamıyor. (...) Bizim idari teşkilatlanmamızda koordine kuruluş ifadesi sadece bizim için geçiyor. Tabiri caizse deve misin kuş musun misali...” (İzmir Kalkınma Ajansı - İZKA Genel Sekreteri ile çevrim içi görüşme 25.11.2020)

Buna bir örnek de 15 Temmuz darbe girişimi sonrası oluşan güvensizlik ortamında yaşanan bir başka olumsuz gelişme de ajansların danışma organı olarak kabul edilebilecek olan Kalkınma Kurulları’nın lağvedilmesidir. Şu an itibariyle sadece tek ili bünyesinde barındıran ajansların Kalkınma Kurulları faal durumdadır. Bunların üye sayısında da düşüşe gidilmiş olup kurullarda kimlerin olacağına dair son karar da yine merkeze ait olmaya devam etmektedir. Yönetim Kurulları’na da merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olan valilerin başkanlık ettikleri düşünüldüğünde, ajansların merkezi yönetimin katı vesayeti altında çalıştıklarını ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Yerellik boyutuna olumsuz etki eden bir diğer konu da son büyükşehir belediye yasası ile birlikte büyükşehirlerde var olan il özel idarelerinin kapatılması olmuştur. Çünkü il özel idarelerinin il genel meclis başkanları yönetim kurullarında bulunarak bu kurullardaki yerel temsili güçlendiriyorlardı. İl genel meclisi başkanlarının da büyükşehir olan illerdeki yönetim kurullarından çekilmesi ile birlikte aslında yerel yönetim ve katılımçılık prensibi de zarar görmüştür.

Ajansların merkezi yönetim ile olan ilişkilerinde yaşanan bir diğer gelişme de ajansların 2011 yılından itibaren Sayıştay denetimine tabi kılınmalarıdır. Ajanslar

kurulurken kamu tüzel kişiliğine haiz özerk ve esnek nitelikleri ile ön plana çıkması beklenen yapılar olarak öne sürülmüşlerdi. Oysa Sayıştay denetimleri ve ajanslara yönelik taleplere bakıldığında ajansların bir kamu kurumu gibi muamele görmeye başladıkları gözlemlenmektedir. Bunlar arasında diğer kamu kurumlarında olduğu gibi kurumsal stratejik plan hazırlama zorunluluğunun getirilmesi, ajans çalışanlarının özlük haklarına dair düzenlemeler gibi uygulamalar yer almaktadır.

"(...)Ajanslar hakikaten kendine özgü bir yapı olarak ortaya çıktı ama zaman içinde birkaç önemli gelişme yaşandı. Bunlardan bir tanesi ajansların Sayıştay denetimine tabi tutulmasıdır. Sayıştay denetiminin raporlarına baktığınızda da zaten ajansların klasik bir kamu kurumu olarak değerlendirildiğini görürsünüz. 5018 sayılı kanun çerçevesinde, klasik kamu kurumları için belirlenmiş bir takım uygulamalar var bunların yapılması isteniyor ajanslardan. Mesela biz ajans olarak stratejik plan hazırlama yükümlülüğüne tabi değiliz. Ama Sayıştay bizi denetlemeye başladığından beri ajans bazında denetimlerde sizin stratejik planınız yok siz de bunu hazırlamalısınız dendi. Biz de bu stratejik planı hazırladık. Kurumsal stratejik plandır bu. Biz buna itiraz ettik. Ajans klasik bir kamu kurumu olarak algılanmamalı dedik. Benim böyle bir yükümlülüğüm yok. Bunlar ajansın yönetsel yapısına etki ediyor. Örneğin taşınmaz ile ilgili bir yönerge eksikliğini gidin işte maliye bakanlığının taşınmaz yönergesine uygun olarak hazırlayın deniyor. Harcama belgesi ile alakalı düzenlemede maliye bakanlığına uyumlu hazırlayın gibi yönlendirmeler var. 2011 yılında 666 sayılı KHK ile ajans personelinin konumu bir nevi aslında Ankara'daki merkez kurumlardaki uzman ve yöneticiler ile eşitlendi özlük hakları anlamında. Bunlar aslında ajanslar açısından ajansların o esnek, idari ve mali açıdan özerkliğini geçersiz kılan şeylerdir. Sayıştay denetimine tabiyim ama Sayıştay denetimini gerçekleştirirken burayı Ankara'daki bir il müdürlüğü, bir belediye gibi denetliyor... Bu raporlar ile ajanslardan istenilen şeyler ajansları klasik bir kamu kurumu haline dönüştürüyor, gidişat bu yönde ciddi anlamda bir ağırlık kazandı. Yönetsel anlamda birçok detayda burayı klasik bir kamu kurumu hüviyetine büründürme durumu var. Oysa çıkış noktası bu değildi ajansların."(İzmir Kalkınma Ajansı - İZKA Genel Sekreteri ile çevrim içi görüşme 25.11.2020)

Bu bölümde son olarak değinilmesi gereken önemli bir konu da, ajansların Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile ilişkilendirilmeleridir. DPT-Kalkınma Bakanlığı döneminde planlamacı bir anlayışın ajanslar üzerinde daha etkin olduğu bilinmektedir. DPT ve sonrasında da Kalkınma Bakanlığı'nın kapatılmasıyla planlama işlevi Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'na aktarılmıştır. Oysa Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı sektörel nitelikli ve daha icracı bir bakanlıktır. Yaptığımız görüşmelerde bu tercihin ajanslar üzerindeki etkileri de sorgulanmıştır.

"Değişim var tabii. Yani planlamacı gözünden sanayide aktör olma yoluna doğru gidiş var o geçiş sürecinde. DPT planlamayı önemsiyordu ajanslar bu yönünü geliştirsün istiyordu. Ama Sanayi Bakanlığı döneminin başlaması ile planlama beyin takımı Cumhurbaşkanlığı Strateji Geliştirme ve Bütçe başkanlığına gitti. Şimdi daha uygulayıcı bir yapı olan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'na geçti doğal olarak. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı daha icracı bir bakanlıktır. Daha icracı olun teknolojinin içine girin özel sektör kurumları ile daha haşır neşir olun deniyor. Planlama da önemli yine ama uygulama ön plana çıktı. Sanayi konusu da daha ön plana çıktı. Her yıl ajanslar tema belirliyor. Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü tema belirliyor ve ajanslar da o temalar üzerinden bazı çalışmalar yürütüyorlar. Geçen sene mesleki yeterlilikle mesela bu yıl da verimlilik teması belirlendi dolayısıyla yaptığımız çalışmalar da daha çok sanayiye kaydı." (Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı - OKA Genel Sekreterliği'nden bir uzman ile çevrim içi görüşme 04.11.2020)

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı dönemi ile birlikte ajansların çalışma konuları ve öncelikleri üzerinde sektörel bir yönlendirmenin devreye girmesi söz konusudur. Özellikle ekonomik olarak daha gelişmiş olan bölgelerde yenilikçilik, sanayi ve teknoloji odaklı çalışma konularının ve projelerin daha yoğun olarak benimsenmeye başladığı gözlemlenmektedir. Bu bağlamda bakanlık tüm ajansları kapsayacak şekilde yıllık çalışma temaları da belirlemektedir. Bu yaklaşımın koordinasyon görevi ile uyumlu olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, ajansların kendi bölgelerinde tespit ettikleri

yerel ve sektörel öncelikler doğrultusunda faaliyetlerde bulunmaya devam edebildikleri de görülmektedir.

5. MERKEZİN TAŞRADAKİ UZANTILARI OLMANIN ÖTESİNDE: “YEREL” BİR AKTÖR OLARAK KALKINMA AJANSLARI VE UYGULAMA AŞAMASI

Kamu politikalarının uygulama aşamasının analizinde yukarıdaki bölümlerde özellikle yukarıdan aşağıya model yaklaşımını belirleyen bazı faktörlere değinilmiştir. Bu kısımda ise belli konular üzerinden, uygulama aşamasında bölgesel kalkınma politikasının yereldeki temel uygulayıcı birimleri olarak belirlenen ajansların sahadaki eylem, faaliyet ve girişimlerinin bazılarına odaklanılacaktır. Bunun yanında ajansların yerel düzeydeki diğer paydaşlarla olan ilişki ve etkileşimlerine de değinilecektir. Ajans bünyesinde genel sekreterlik ajans faaliyetlerini organize eden ve sahadaki uygulamaları direk olarak belirleyen yapıdır. Dolayısıyla ajans yasasında belirlenen yaklaşım ve hedeflerin sahada nasıl tercüme edildiği uygulama aşaması analizindeki aşağıdan yukarı yaklaşımın odaklanabileceği konulardan biridir. Ajanslara ilişkin yakın dönemde yazılmış olan akademik araştırmalarda ve DDK ile Sayıştay'ın raporlarında, ajanslar ile ilgili kanaatin genel olarak olumsuz bir nitelik taşıdığını yukarıdaki bölümlerde de sıklıkla ifade etmiş bulunduk. Hukuki boyut ve düzenlemeler çerçevesinde ve niceliksel veriler ele alındığında ajansların kuruluş felsefesinden uzaklaşmış olduklarına dair güçlü kanıt ve çözümlenmeleri önemsemekle birlikte ajansların bütün bu olumsuzluklara rağmen yerel düzeydeki çalışmalarını ve girişimlerini göz ardı etmek ve bunlar üzerine de değerlendirmede bulunmamak indirgemeci bir bakış açısına hapsolme riskini beraberinde getirmektedir.

Ajansların temel faaliyetleri arasında;

- Strateji geliştirme, planlama ve analiz,
- Mali destekler (projelerin finansmanı), fizibilite desteği,

- Koordinasyon, işbirliği ve kapasite geliştirme,
- Saha faaliyetleri, yerel paydaşlar ve sektörel aktörlerle temas kurma ve girişimcilik gibi faaliyetler yer almaktadır.

Strateji geliştirme, planlama ve analiz faaliyetleri aslında ajansların görevleri bakımından kuruluş sürecinin başından itibaren eylemlilik halinde oldukları alanlardır. 26 ajans da 2006-2020 döneminde bölge planı hazırlama görevlerini yerine getirmişlerdir. Ajansların güncel bölge planları 2014-2023 dönemini kapsamaktadır. Bu planların ajansların koordinasyonunda yerel paydaşları koordine ederek ve bölgelerinin GZFT analizlerini yaparak hazırlanmaları kuruluşteki hedeflerin en önemlilerinden biri özelinde kayda değer bir eylemliliğin hayata geçtiğini ortaya koymaktadır. Ajanslar öncesinde bu planlar Ankara'da DPT tarafından hazırlanıyor ve planların “bölgesel” niteliği daha en başından zayıf kalıyordu. Bu noktadaki belki de en önemli husus, ajans bünyesindeki nitelikli insan gücü ve personelin, yerele dair verileri yerelden toplamaları ve bu verilerden hareketle de yerelin “bilgisini” üretmeleri önemlidir. Ajansların en önemli işlevlerinden biri de bu bilgiyi hem yereldeki çeşitli paydaşlarla paylaşmaları hem de merkezdeki kurumların yerele yönelik eylem ve yatırımlarını bölgenin strateji ve hedefleri ile bağdaştırarak yönlendirebilmeleri imkânını yaratmalarıdır. Yukarıdaki bölümlerde bu bağlamda sorunların varlığından söz edilmişti. Ancak gerekli düzenlemeler ve eşgüdümün sağlanması halinde hâlihazırda bu planların bu şekilde varlıkları dahi bölgesel kalkınma hedeflerine ulaşabilmek için kanımızca hayati önemdedir.

“Ajansları bir uzmanlık kuruluşu olarak tanımlayabilirsiniz. Ajansın önemi bölgesinde bünyesinde bulundurduğu kıymetli insan kaynağı ile o bölgeye ilişkin bilgi üretmesidir. Bölgeyi tanıtmadır. Yabancılarına Ankara'dan gelen yöneticisine... Bölgeye bunlar geldiklerinde bölgeyi bir kere ajanstan dinlemeleri gerekiyor. Birçok

kurum bunun farkında değil. Biz bunu anlatmaya çalışıyoruz. Mesele her vali önce o bölgeye geldiğinde o bölgeyi ajanstan dinlemesi lazım çünkü gerçekten o bölgeye ilişkin makro perspektifi sunabilecek tek kurum kalkınma ajansıdır. Çünkü bünyesinde barındırdığı beşeri sermaye ile farklı bir portre çiziyor. Enformasyon ağına sahibiz. Aktörleri de bir araya getiriyoruz. Motto olarak bunu belirledik. Biz sadece projelere sağlanan mali destekle bilinmemeliyiz. Biz ürettiğimiz bilgi ile bilinmeliyiz. O mali destek işin sadece aracıdır. Çok kritik konularda öncü özgün ve örnek projelere biz destek verebiliriz. Ama esas olarak biz bölgeye ilişkin bilgi üretmeliyiz. Bu bilgiyi bundan istifade etmek isteyenlerin hizmetine sunmak, bizim esas amacımız bu.” (İZKA Genel Sekreteri ile çevrim içi görüşme 25.11.2020)

İkinci olarak, ajansların kuruluşundan önceki dönemde, bu planların hayata geçirilmesi için gerekli olan finansal yapı ve düzenlemelerin sistemli bir şekilde kurgulanamamış olmaları söz konusuydu. Ajansların kurulması ile sözü edilen finansman sorununun çözümüne ilişkin olarak da somut adımlar atılmıştır. Ajansların bölge planı ve öncelikli bölgesel hedeflerin tutturulması noktasında yerel paydaşların (kamu sektörü, özel sektör, sivil toplum, üniversiteler vb.) geliştirdikleri projelere finansal destek sağlaması bunun bir örneğidir. Her ne kadar bütçeye ilişkin kısımda bütçe verimliliğine dair bazı önemli aksaklıkların varlığı yadsınamazsa da, geçen on beş yıllık dönemde ajansların hem AB'nin proje mantığını benimseyip bu alanda uzmanlaştıkları hem de yerelde bir sinerji yarattıkları da unutulmamalıdır. Bunun yanında özellikle KOBİ'lere ve yerel girişimcilere sağlanan fizibilite ve kredi destekleri de önemlidir. Bu bakımdan da ajansların bölgesel kalkınmada kendilerinden önceki en önemli eksikliklerden biri olan bölgesel gelişme planı ve stratejilerinin finansmanı sorununun çözümünde önemli ilerlemeler kaydettiklerinin altı çizilmelidir. Koordinasyon, işbirliği ve kapasite geliştirme noktasında ise özellikle güdümlü projeler aracılığıyla daha büyük çaplı proje ve fikirlerin hayata geçirilmesi örneği verilebilir. Güdümlü projeler beş milyon liralık hacimlere

ulaşabilmekte ve ajanslar, bu projelere ön ayak olurken, bölgelerindeki önemli kurum ve kuruluşların birlikte iş yapma kültürlerinin gelişmesine de destek vermektedir.

“Daha yüksek miktarlı projeler 3-4-5 milyonluk projeler bunlar güdümlü projeler. Ajans burada fitili ateşliyor aktörleri bir araya getiriyor. Güdümlü projeler ajansın birebir yapılmasını istediği işler ve bütçesi de yüksek oluyor. Çok önemli bir araç. Yine ajans bütçesi kullanılıyor bu projeler için.” (Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı – OKA Genel Sekreterliği'nden bir uzman ile çevrim içi görüşme 04.11.2020)

Ajanslara yüklenen görevler arasında büyük ölçekli alt yapı ve benzeri yatırımların gerçekleştirilmesi öngörülmemiştir. Bütçeleri de bu gibi yatırımları finanse edecek düzeyde değildir. Ancak hem mali destekler kapsamındaki projeler hem de güdümlü projeler vasıtasıyla belki daha düşük hacimli bütçelerle katma değeri bölge için yüksek olan işlerin yapılmasını teşvik etmektedirler. Buradaki katma değer belki aslan payı da yerel düzeyde bunlar sayesinde oluşan eşgüdüm ve koordinasyondur.

“Birincisi strateji planlama analiz faaliyeti buna uygun mali destekler... Bunun dışında hem yatırım destek ofisi hem de diğer birimlerimiz eliyle bizim yaptığımız ciddi bir koordinasyon işbirliği ve kapasite geliştirme faaliyetlerimiz var. Mesela İzmir özelinde bir örnek verebilirim. Temiz enerji kümesinin oluşturulması, İzmir'de mukayeseli üstünlüğe sahip olduğunu düşündüğümüz bu temiz enerjideki yerli tedarik firmalarının artırılması, bu konudaki fırsatların sanayi ile paylaşılması anlamında ajansın istikrarlı olarak on yıldır bir çalışması var. Bunun neticesinde İzmir'de çok ciddi bir temiz enerji kümesi meydana gelmiş durumdadır. Kamuoyunda sağladığımız mali desteklerle ön plana çıkıyoruz ama bunun dışında da orta ve uzun vadede o bölgenin potansiyeli olabilecek konularda ciddi çalışmalar yapıyoruz. Mesela mavi büyüme konusu da bir örnektir. İzmir'de mavi büyüme alanında yer alan sektörlerin tanıtılması bu sektörlerdeki fırsatların bölgeye tanıtılması... Deniz patlicanı örneği... Bu bölgede ciddi miktarda yer alan bir üründür. Ama bunun çiftlik ortamında yetiştirilip yetiştirilememesi bizim şu an için çalıştığımız bir konudur. Şu an bu başlangıç aşamasında ama istikrarlı bir şekilde çalışırsak belki 5-6 yıl içinde Türkiye'den Çin'e ciddi anlamda bir deniz patlicanı ihracatı yapılabilir hale gelecek. Bu tarz konular

bizim mali desteklerimiz dışında çok daha fazla etki yarattığımız konulardır.” (İZKA Genel Sekreteri ile çevrim içi görüşme 25.11.2020)

Bu eşgüdümün birden fazla ilden oluşan ajansları oluşturan iller arasında ne kadar sağlanabildiği tartışmalı bir konu olsa da yönetim kurulları vasıtasıyla farklı illerin ileri gelenlerinin bir araya gelebilmeleri ve bunun yıllar içerisinde kurumsal bir hüviyete bürünmesi de azımsanmamalıdır. Ancak Türkiye özelinde tek bir ilde bile kurumlar arası iletişim ve işbirliği anlayışının zayıf olduğu düşünüldüğünde ajansların varlığı yine önem kazanmaktadır.

“Hem Sanayi Odası hem Borsa hem de Büyükşehir Belediyesi ile hem MÜSİAD ile yakın çalışıyoruz. Hepsiyi yürüttüğümüz projeler var. Mesela İzmir Ticaret Odası ile İzmir Girişimcilik Merkezi güdümlü projesini başlattık. Sanayi Odası ile İzmir Kaynak Verimliliği Programını UNDP ve Almanya’dan Aachen Üniversitesi ile birlikte yapmak için 2021 yılında son aşamaya geldik. Borsa ile yeni nesil tarım teknolojileri merkezi için çalışıyoruz. Belediye ile özellikle turizm ile ilgili çalışıyoruz. MÜSİAD ile sanayiye yönelik insan gücü yetiştirme anlamında beraber çalışıyoruz. Her bir yönetim kurulu üyemiz ile kendi çalışma programımızı kesen konularda birebir onları aktör haline getirdik.” (İZKA Genel Sekreteri ile çevrim içi görüşme 25.11.2020)

Ajansların merkezin taşradaki uzantıları olmalarının ötesine geçmelerini sağlayan bir diğer özelliği de, teknik uzmanlığı yüksek seviyede olan ajans personelinin sahada bölgesel hedefler için önem arz eden sektörlerde bulunan sektörel aktörler ve yerel girişimciler ile olan ilişkileridir. Ajanslar kullandıkları bu inisiyatif ile yenilikçi fikir ve eylemlerin ortaya konmasına da ön ayak olmaya çalışmaktadırlar. Bütün bu faaliyetlerin her biri birbirleriyle ilintilidir.

“Yönetim kurulu üyelerimiz dışında çok ciddi manada saha inmiş durumdayız. Yani bütün ilçeler düzeyinde Aliağa’daki gemi söküm sektöründe firmalardan tutun da Çeşme’deki Otelciler Derneği, Küçük Menderes’teki kooperatif, Bademli kooperatifinden tutun da Bergama’daki kadın el halı dokuma atölyesine kadar çok ciddi ve farklı konularda aktörlerle temas halindeyiz. İzmir’de bizimle yolu kesişebilecek bütün aktörler ile çalışıyoruz.” (İZKA Genel Sekreteri ile çevrim içi görüşme 25.11.2020)

“Ajansların rolü bence şu noktadadır. Kimsenin düşünmediği yeni fikirlerin getirilmesi hususunda bence ajansların bir ağırlığı var hala yenilikçilik ve inovasyon noktasında daha etkiniz. Onun dışındaki büyük yatırımlar, altyapı yatırımları bunları destekleyecek gücü yok ajansların. Daha yeni, daha başlangıcını yapabileceği küçük bütçelerle bir zaman sonra daha büyük işlere dönüştürebileceği işlere giriyor ajanslar. Bölgesel kalkınmada bizim işlevimiz daha çok bu.” (Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı – OKA Genel Sekreterliği’nden bir uzman ile çevrim içi görüşme 04.11.2020)

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’nın koordinasyon görevini üstlenmesinden sonra bölge planlarını sahaya tercüme edecek olan “Sonuç Odaklı Program” anlayışına da geçilmiştir. Bütün ajanslar 2018 yılından itibaren sonuç odaklı program anlayışını benimsemiş durumdadırlar. Ajansların kurumsal stratejik planları ile yıllık çalışma planlarının ana eksenlerini bu programlar oluşturmaktadır. Sonuç Odaklı Program anlayışı ve yıllık çalışma temaları ile birlikte ajansların somut ve belirli alanlara odaklanarak performans açısından da daha etkin ve verimli bir çalışma sistemine geçmeye çalıştıkları gözlemlenmektedir. Sonuç Odaklı Programlar belirlenirken Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı’nın destek ve önerileri de alınmaktadır.

“Son dönemde, sonuç odaklı bir programlama mantığı benimsendi. Nedir bu? Ajansların iki yıllık üç yıllık operasyonel planlarını ve önceliklerini belirlediği ve bunları uygulamaya koyduğu bir yapı. Ve burada ajanslar öneri ile gidiyor ve bu genel müdürlük de bu önerileri merkezi politikalarla bağdaştırarak şuna öncelik verilebilir, şunu yapmak öncelikli değildir diyor, bir direktif veriyor. Dolayısıyla son üç yılda bölge planından bir nebze kopuş yaşandı sonuç odaklı programlara bir nebze geçiş yaşıyoruz. Burada da bakanlığın desteği ve yönlendirmesi var. Bizim özelimizde sağlık endüstrisi ve sağlık turizmi üzerinde durduğumuz konulardan biridir. İkinci olarak kırsal kalkınma var. Bu konu bölgenin temel ekonomik parametrelerden bir tanesidir. Üçüncü olarak da alternatif turizm çeşitleridir. Son dönemde bu üç konu etrafında sonuç odaklı faaliyetlerimizi yürütmeye çalışıyoruz. Bunların her biri için alt hedefler oluşturuluyor. Mali destek programlarımızı da bunlar üzerinden düzenlemeye gayret ediyoruz.” (Orta Karadeniz

Kalkınma Ajansı – OKA Genel Sekreterliği'nden
bir uzman ile çevrim içi görüşme 04.11.2020)

6. SONUÇ

Bir kamu politikasına ait değişim sürecinin arkasında yatan nedenler, değişime konu olacak yasal düzenlemelerin gündeme geliş biçimi, bunun devamında buna ilişkin kararın oluşturulması ve sonrasında da bu kararın uygulama süreci, politika sürecinin aşamalı analiz yaklaşımının genel bir özetidir. Bu ana aşamaları da değerlendirme ve tamamlanma süreci takip eder. Bu çalışmada, uygulama aşamasının analizine odaklanılmıştır. Uygulama aşaması ile değerlendirme süreçleri de birbirlerinden tamamen soyutlanmamaktadır. Yukarıda görüldüğü üzere ajansların uygulama sürecinde bizzat devletin kurumlarının değerlendirme ve denetim mekanizmalarını uygulama devam ederken çalıştırdığı, bunlar aracılığıyla da uygulamadaki aksaklıklara yönelik tespit ve önerilerde bulunduğu ortaya konulmuştur. Uygulama aşamasında ortaya konan analiz ve değerlendirmeler ile ajansların, kuruluş aşamasında ortaya konan yaklaşım ve hedefler ile ne ölçüde uyumlu hareket edebildikleri belirli etkenler çerçevesinde sorgulanmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın ilk bölümlerinde yukarıdan aşağı analiz modeline uygun olarak ajansların kuruluş felsefesi ve hedefleri ile yapısal özellikleri ve somut uygulamalar arasındaki bağıntılar irdelenmeye çalışılmıştır. Gerçekleştirilen mülakatlarda sadece Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı temsilcisinden elde edilen verilere bağlı kalınmamış olup yerel düzeyde çalışan uzmanlardan elde edilen verilere de başvurulmuştur. Bu sayede, kamu politikası analizinde karar ve hedefler ile uygulamalar arasındaki uyumsuzluklar hem merkezi düzeyde hem de yerel düzeyde var olan bakış açısı ve algılamalar ile ortaya konmuştur. Diğer yandan, ajanslarda çalışan uzmanlardan elde edilen bilgiler sayesinde sadece yukarıdan aşağı analiz yaklaşımıyla sınırlı kalınmamıştır. Bu bağlamda, yerel düzeyde bulunan uygulayıcıların hem genel

olarak politikayı nasıl algıladıkları ortaya konmuş hem de bu aktörlerin yerel düzeydeki gözlem ve deneyimlerden faydalanılarak ajansların yerel yönetim ve yerel kalkınmadaki rolü ve işlevine de odaklanılmıştır.

Bütün bu değerlendirmeler ışığında şu sorular karşımıza çıkmaktadır. Ajanslar kuruluş sürecinde ortaya konan yaklaşıma uygun olarak bölgesel kalkınma politikasında kendilerine verilmiş olan görevleri yerine getirmekte başarılı olarak addedilebilirler mi? Ajansların kuruluşlarından önce Türkiye'de bölgesel kalkınma politikasında var olan sorun ve aksaklıkların giderilmesinde etkin ve verimli olabildikleri ileri sürülebilir mi? On beş yıllık deneyimin sonunda ajanslar ile yola devam edilmesi kamu yararı açısından rasyonel bir tercih midir?

On dört yıllık bir süre zarfında bu sorulara net cevaplar verebilmek için öncelikli olarak kuruluşlarından önceki dönemde var olan durum ile kuruluşlarından sonraki dönemde yaşanan gelişmelere ve ortaya konan performansa bakmak gerekmektedir. Ajansların kuruluşu ve faaliyetleri sonucunda bölgesel kalkınma politikasında var olan dört temel boşluğun doldurulması noktasında ilerlemelerin kaydedildiğini söylemek mümkündür. Bunlardan birincisi, bölgesel kalkınma politikasının ve bölge planlarının sahada uygulanabilmesini ve takibini sağlayacak olan bir kurumsal yapının oluşturulması olmuştur. İkinci olarak bölgeye ait verilerin doğrudan yerelden toplanabilmesi ve bu verilerin işlenmesi ve bunun yerel düzeydeki aktörlerin katılımıyla yerelden üretilmeye başlanması yönünde olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Üçüncü olarak ajanslarca hazırlanan bölgesel stratejilerin hayata geçirilebilmesi için finansal yapı ve düzenlemeler sağlanmıştır. Dördüncü olarak da ajansların merkezine taşradaki uzantıları olmalarının ötesinde "yerel" bir aktör olarak yereldeki sinerjiyi, aktörler ve kurumlar arasındaki eşgüdüm ve işbirliğini sağlayarak

ortaya çıkarmaya çalışmaları ileri sürülebilmektedir.

Bölgesel kalkınma politikasında 2000'li yıllardan günümüze uzanan değişim sürecinde ve bu politikanın hayata geçirilmesinde tekil olarak ajanslar üzerinden bir değerlendirme yapmak pek de sağlıklı bir bakış açısı olmayacaktır. Bölgesel kalkınma çok boyutlu ve çok aktörlü bir konudur. Bu politikanın başarılı olabilmesi sadece ajanslara bağlı değildir. Hem merkezi düzeyde hem de yerel düzeyde kurumlar ve politika dokümanları arasındaki koordinasyon ve eşgüdümün, birlikte çalışma kültürünün oluşması şarttır. Türkiye'de her ne kadar 2000'li yıllarda yerel yönetimlere ilişkin yerelleşmeyi hedefleyen bazı reformlar hayata geçirilmeye çalışılmış olsa da, özellikle 15 Temmuz darbe girişiminin devlette yarattığı tahribat ve Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte kamu yönetiminde merkezîyetçi anlayışın daha da koyulaştığı gözlemlenmektedir. Bu bağlamda, bölgesel kalkınma politikasında ajansların varlığını tartışmaya açmanın çok da rasyonel olmadığı kanaatini taşımaktayız. Yukarıda da değinilen birçok yapısal ve finansal aksaklıklara rağmen ajansların varlığı, "merkezin taşradaki uzantıları" olarak değerlendirilmeleri halinde dahi önemlidir. Eğer merkezîyetçilik bir eleştiri konusuysa, buna ilişkin sorunların giderilmesi ve adem-i merkezîyetçi bir anlayışın öne çıkabilmesi için "yerel" bir karakteri de barındıran ajansların ortadan kaldırılması değil tam tersine bunların güçlendirilmesi daha yararlı olacaktır. Ajanslar işlevsel olarak Türkiye'de bölgesel kalkınmaya ilişkin var olan kurumlar arası koordinasyon sorununun giderilmesi için her zaman bir boşluğu doldurma potansiyelini taşımaktadır. Yerel düzeyde de ajanslar sahip oldukları teknik uzmanlık ve yerel kalkınmaya ilişkin strateji geliştirebilme kabiliyetleri açısından, yerelde var olan diğer kamu kurumlarının (valilikler, bakanlıkların il müdürlükleri, belediyeler, il özel idareleri vb.) sahip oldukları görev ve sorumluluklardan ayrılmaktadırlar.

Bu bakımdan uygulama aşaması analizi çerçevesinde ajansların iş yapma biçimi ve diğer nitelikli eylemleri düşünüldüğünde kuruluş sürecinde hedefler doğrultusunda yaşanan aksaklıklara rağmen önemli işlevler üstlenmeye devam ettikleri unutulmamalıdır. Katı merkezîyetçi bir yönetim geleneğine sahip olan Türkiye'de, yerelleşmenin önündeki en önemli engel ve "mazeretlerden" biri olarak da yerel düzeyde yeterli idari ve teknik kapasitenin var olmayışı öne sürülmektedir. Ajanslar tam da bu noktada bölgesel kalkınma anlamında ve yereldeki diğer aktörler ile olan işlevsel faaliyetleri bağlamında yerel düzeyde eksik olan bu kapasitenin gelişiminde çok önemli bir rol üstlenmektedirler. Çok uzak bir ihtimal olarak görülse de Türkiye'nin AB üyeliğinin gerçekleşmesi halinde de AB'nin bölgesel politikası çerçevesindeki fonların kullanılması noktasında ajansların edindikleri deneyim ile buna hazır kurumlar haline gelme yolunda önemli bir ilerleme kaydettikleri göz ardı edilmemelidir.

Bu çalışma çerçevesinde, yer kısıtlaması da hesaba katılmıştır ve uygulama aşaması analizine konu olabilecek bazı konulara değinilememiştir. Bunlar arasında ajansların insan kaynağı, KAYS (Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi), Yatırım Destek Ofisleri ve yerel/bölgesel yönetim gibi hususlar yer almaktadır. Çalışmada ajanslar özelinde, tek ilden oluşan İZKA ve dört ilden oluşan OKA'dan yetkililer ile görüşülmüştür. İZKA gelişmiş bir bölgeyi kapsarken, OKA görece daha az gelişmiş bir bölgede kurulmuştur. Uygulama aşaması analizini derinleştirmek ve bölgeler arasındaki farklı durum ve uygulamaları kıyaslayabilmek adına daha fazla sayıda ajans ile görüşmeler gerçekleştirilebilir ve bu yolla ampirik veriler zenginleştirilebilir. Çalışmanın eksik kalan bu kısımları üzerinden uygulama aşamasının analizine dair başka çalışmaların yapılabilmesi mümkündür. Diğer yandan ajansların yerel düzeyde bulunan diğer kamu kurumları, özel sektör ve sivil toplum ile olan ilişki ve etkileşimlerinin incelenmesi de literatüre önemli katkılar verecektir.

KAYNAKÇA

- Aktar, C. (2014). Ademimerkeziyet Elkitabı. İstanbul: İletişim Yayınları
- Arı, A. (Ed.). (2006). Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler. İstanbul: Derin Yayınları
- Arslan, F. (2016). Yönetişimsiz Yönetimler: Türkiye’de Kalkınma Ajansları. Çağdaş Yerel Yönetimler, 25(2), Nisan 2016, 29-52
- Devlet Denetleme Kurulu. (2014). Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi hakkında hazırlanan 30/01/2014 tarih ve 2014/3 sayılı Araştırma ve İnceleme Raporu Özeti. Erişim adresi <https://www.memurlar.net/common/news/documents/456927/20140130-2014-03.pdf>
- Durgun, Y. (2007). The transition period of regional development policy of Turkey : From traditional ways to development agencies », Submitted to Blekinge Tekniska Högskola for the Master of European Spatial Planning and Regional Development, May, 2
- Eryılmaz B. Ve Tuncer A. (2013). Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikaları: Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Uygulaması. Akademik İncelemeler Dergisi (Journal of Academic Inquiries), 8(1), Yıl/Year: 2013, 165-189
- Hassenteufel, P. (2008). Sociologie Politique: L’Action Publique. Paris: Armand Colin
- Kalkınma Bakanlığı (2014). Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023). Erişim adresi <https://www.oka.org.tr/planlama/ulusal-planlar/bolgesel-gelisme-ulusal-stratejisi-2014-2023>
- Kalkınma Bakanlığı (2013). Onuncu Kalkınma Planı. Erişim adresi <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Onuncu-Kalk%C4%B1nma-Plan%C4%B1-2014-2018.pdf>
- Karasu, K. (2009). Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları. Memleket Siyaset Yönetimi, 11 2009/11
- Karasu, K. (2009). Yeni Bir Tür Merkezileşmenin Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları. YAYED- memleket mevzuat - Nisan 2009/IV-46
- Karasu, K. (2015). Kalkınma Ajansları: Modelimi Kaybettim. Hükümsüzdür. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 70(2), 273-316
- Kayasü, S. (2006). Institutional Implication of Regional Development Agencies in Turkey: An Evaluation of Integrative Forces of Legal and Institutional Frameworks. 42nd ISOCARP Congress
- Kendir Özdiñç, H. (2007). Neoliberal Politikalar ve Bölge Yönetimi Sorunu. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Doktora Tezi)
- Kübler, D. ve De Maillard, J. (2009). Analyser les politiques publiques. Grenoble: Presses universitaires de Grenoble
- Loewendhal-Ertugal, E. (2005). Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance: The Case of Turkey. European Political Economy Review, 3(1), 18-53.
- Massardier, G. ve Tek, H. (2005). L’eupéanisation des rapports centre/périphérie en Turquie. Entre accommodements communautaires et prolongements des pratiques domestiques. Pôle Sud, n°23, 2005/2, 25-43
- Okçu, M. (2004). A new regional and local perspective for economic development in Turkey: Illusion or Reality? 5th European Urban and Regional Studies Conference, Pultusk, Poland, September
- Ökmen, M. ve Parlak, B. (2008). Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat. İstanbul: Alfa Aktüel

Sayıştay (2018). 2018 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Denetim Raporu. Erişim adresi https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/genel_raporlar/kalkinma_ajanslari/2018_Kalkinma.pdf

Turan, M. (Ed.). (2005). Bölge Kalkınma Ajansları. Ankara: YAYED Paragraf Yayınevi Ankara

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). On Birinci Kalkınma Planı. Erişim adresi https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/11/ON_BIRINCI_KALKINMA-PLANI_2019-2023.pdf

Yıldız, M. ve Sobacı, Z. (Ed.). (2013). Kamu Politikası Kuram ve Uygulama. İstanbul: Adres Yayınları

Young-Hyman, T. (2007). The Role of the State in New Regionalism: The Case of Turkish Development Agencies, July 6

Özışık, F.U. (2012). L'européanisation de la politique de développement regional en Turquie (Thèse de Doctorat)- (*Türkiye'de*

Bölgesel Kalkınma Politikasında Avrupalılaştırma) (Doktora Tezi) – Aix-Marsilya Üniversitesi, Aix-en-Provence Siyasal İncelemeler Enstitüsü

Özışık, F.U. (2012). Küreselleşme-Yerelleşme Sürecinde Kentsel Yönetişim: Kalkınma Ajansları ve İzmir Örneği. Kent Akademisi (Journal of Urban Academy), 5(4), ISSN: 2146-9229

Özışık, F.U. (2015). Kent-Bölge Kavramı Işığında Türkiye'de Büyükşehir Belediye Sisteminde Değişim ve Kalkınma Ajansları: Yerel Ölçekte Mekânın ve Yönetişimin Yeniden Tanımlanması. Akademik İncelemeler Dergisi (Journal of Academic Inquiries), 10(1), 313-342.

Özışık, F.U. (2016). The Concept of Competitiveness through Regional Development Policy in Turkey and the Case of Istanbul Development Agency. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi / Marmara University Journal of Political Science,4(1),213-236.