

AVRUPA BİRLİĞİ İLE BÜTÜNLEŞME SÜRECİNDE TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI

Dr. Mürteza HASANOĞLU*, Ziya ALİYEV*

GİRİŞ

Avrupa Birliği'ne giriş süreciyle birlikte Türkiye, 40 yıldır uygulamakta olduğu teşvik sistemine dayalı bölgesel gelişme politikalarını terk ederek, yeni bir uygulamaya geçmektedir. AB tarafından tüm aday ülkelere benimsetilen bu yeni yaklaşımda özel sektör ve bölgesel rekabet ön plana çıkmaktadır.

Türkiye, planlı dönemle birlikte uygulamaya başladığı bölgesel gelişme ve bölgeler arasındaki dengesizlikleri giderici yöndeki politikalarını günümüzde yeniden gözden geçirme zorunluluğu ile karşı karşıyadır. Bu zorunluluğun esas nedeni Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde bölgesel gelişme politikalarının entegre edilmesidir. Türkiye, yaklaşık 40 yıldır uygulamakta olduğu bölgesel gelişme model, politika ve araçlarını bir yana bırakarak yeniden bir yapılanma içine girmiştir. Bu yeni yapının ana kütesini Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA) olarak adlandırılan birimler oluşturmaktadır (Berber ve Çelepçi, 2005: 146).

Türkiye, BKA ile ciddi anlamda ilk kez üye adaylığının tescil edildiği 1999 Helsinki zirvesi sonunda tanışmıştır. Avrupa Birliği Komisyonunun hazırlamış olduğu Katılım Ortaklığı Belgesi'nde orta vadede yapılması gereken düzenlemeler arasında BKA'ları oluşturmak yer almış ve buna yönelik yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi için süreç başlatılmıştır.

Bu doğrultuda öncelikle Topluluk kurallarına uygun olarak kısa vadede istatistiksel bölge olarak bilinen Avrupa Birliği (NUTS) sistemi 22 Eylül 2002 tarih ve 4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile kabul edilmiştir. Daha sonra da 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde, katılım öncesi mali yardım programından yararlanabilmek için BKA'ların kurulması öngörülmüştür. Takip eden süreçte de, 31 esas ve 5 geçici maddeden oluşan Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun Tasarısı getirilmiştir.

* Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

* Kamu Yönetimi Uzmanı

1. BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI VE GENEL ÖZELLİKLERİ

1.1. Bölge Kavramı ve Dünyadaki Uygulamaları

Avrupa Topluluğu’nun Kurucu Antlaşmalarında bölgelerin ya da eyaletlerin adlarının geçmediği görölmektedir. Bölgeler Avrupa Topluluğu içinde ancak 1988’de Bölgesel ve Yerel Yönetimler Komisyonu ile temsil edilmeye başlandı; bugünkü önemlerini kazanmaları ise, Maastricht Antlaşması ile olmuştur diyebiliriz. Etimolojik kökleri Latince “regio: çevre, alan” anlamına gelen “bölge”, çok anlamlı, çok yönlü ve sınırları güç çizilebilen bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin devletle topluluğu bağlamında bölge, bir kıtayı ya da birden çok devleti kapsayabilir; ya da devlet bağlamında bir alt düzeyi ifade edebilir (Turan, 2005). “Bölgeler Avrupa”sında ise, bir yandan üye devletlerin yer aldığı, öte yandan da birden çok yerel alanı kapsayan birimleri ifade etmektedir (Mengi, 1998: 43). Son yıllarda Uluslararası Hukuk terminolojisinde aynı çıkarları güden, coğrafî, siyasal ve ekonomik yakınlık içindeki devletlerin oluşturdıkları birlikler de bölge olarak değerlendirilebilir (Şen, 2004: 4).

Genel olarak bölge, belirli kriterler bakımından homojen (mütecenis) mekan parçası şeklinde tarif edilmektedir (MGK, 1993: 16). Bölgenin başlıca özellikleri, bir coğrafî alanı kapsaması, benzer ekonomik ve sosyal yapıya sahip olması, ortak tarihi geçmiş çerçevesinde ortak etnik, kültürel ve dini özelliklere sahip, aynı dili konuşan halklardan oluşmasıdır. Bölge tanımı yapabilmek için ise, coğrafî etnik, kültürel, endüstriyel, kentsel ya da yönetsel ölçütler kullanılmaktadır (Apan, 2004: 39). Örneğin coğrafî ölçütler kullanılarak ve bulunulan yer göz önünde bulundurularak bölgeler dağ bölgeleri, sınır bölgeleri, kıyı bölgeleri ya da merkez bölgeler olarak kümelendirilebilir. Yönetsel açıdan, aktarılan yetkiler bakımından coğrafî bölgeler, planlama bölgeleri, ekonomik bölgeler ve kültür bölgeleri olabilir. Bu bağlamda, bölge; kentten daha geniş, ülkeden daha küçük, yönetsel sınırları ulus yönetsel birim sınırları ile çakışan, ama etkileşim açısından o sınırları aşabilen, yerinden yönetilen, demokratik katılımcı bir yönetime ve bütçeye sahip bir planlama ve yönetim birimi olarak tanımlanmaktadır (Parlak ve Özgür, 2002: 255). Özerkliğin derecesi açısından devletin bir parçası olarak yönetim bölgeleri (il olabilir), ya da otonom bölgeler veya örneğin Benelüks devletleri gibi bölge devletleri olabilir (Mengi, 1998: 43).

Avrupa Birliği’nde bölge, coğrafı, ekolojik, ekonomik, kültürel, etnik, kentsel ve yönetsel açıdan benzer, yakın bütün olan alan parçalarıdır (Bulut, 2002: 19). Avrupa Birliği’nde bölgeler işlevlerine ve yapılarına göre planlama bölgeleri, yönetim bölgeleri, sınırötesi bölgeler, bağımsız bölgeler, türdeş bölgeler ve kutuplaşmış bölgeler biçiminde kümelendirilebilir (Mengi, 2001: 23).

Kutuplaşmış bölgelerin en önemli özelliği, merkezi kademe ile çevresi ve alt kademeler arasındaki fiziksel ve ekonomik bağımlılıktır. Federal Almanya’daki Münih bölgesi kutuplaşmış bölgeye örnek olarak verilebilir. Türdeş bölgeler, dağlık bölgeler, kıyı bölgeleri, sınır bölgeleri ya da tarım bölgeleri gibi bazı ortak özelliklere sahip bölgelerdir. Sınırötesi bölgeler, sınırötesi işbirliği ile oluşan bölgelerdir. Söz konusu işbirliği aracılığı ile sınır bölgelerinin geliştirilmesine, az gelişmiş altyapının iyileştirilmesine ve kültür alışverişinin sağlanmasına çalışılmaktadır. Diğer taraftan belli tarihsel geçmişe sahip, çoğunlukla yapay olarak oluşturulan yönetim bölgeleri vardır. Fransa’daki iller buna örnek gösterilebilir. Bağımsız bölgeler, örneğin Korsika, Azora, Grönland, Sicilya ve Sardunya anayasalarda güvence altına alınmışlardır. Planlama bölgeleri ise Avrupa Birliği ülkelerinde devlet ve yönetim yapılarından bağımsız olarak vardırlar. Belli amaçlarla kimi programların uygulanması ve Avrupa Birliği düzeyinde sürdürülebilir gelişmenin gerçekleştirilmesi için bölgeler oluşturulmaktadır. Ulaştırma bölgeleri, teşvik bölgeleri ve işgücü piyasası için oluşturulan planlama bölgeleri bunlardan bazılarıdır ve hedef, ekonomik kaynakların etkin kullanımı, devlet yatırımları için en uygun ölçeğe ulaşmaktır (Şen, 2004: 8).

Türkiye’de daha çok merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi çerçevesinde ele alınan “bölge”; birkaç ilin kümelendirilmesi ile oluşturulan, ilden daha geniş ölçekli bir coğrafı alanı ifade etmektedir (Parlak ve Özgür, 2002: 256). Ama Türkiye’de bölgenin, iller ile merkezi yönetim arasındaki mülki yönetim kademesi olması durumu, istisnai ve geçicidir. Örneğin Olağanüstü Hal Bölgesi geçici bir bölge yönetimidir. İllerden daha geniş coğrafı-yönetsel bir birim olma uygulaması ise yaygın olarak uygulanmaktadır. Bu tür yönetsel örgütlenmeye, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nün taşra örgütlenmesi örnek olarak verilebilir (Bulut, 2002: 19).

Bundan başka, bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve karşılaştırılabilir istatistiği bir veri tabanının oluşturulması amacıyla Avrupa Birliği genelinde Avrupa Topluluğu İstatistik

Ofisi (Eurostat) tarafından geliştirilen İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması kullanılmaktadır (Özel, 2003: 101).

NUTS sınıflandırması ilk olarak 1970’lerin başına Eurostat tarafından her hangi bir hukuki dayanağı olmadan Eurostat ve üye ülkeler arasındaki gayri resmi bir mutabakata göre oluşturulmuştur (Pamfil, 2003: 10). Ancak, konunun son yıllarda öneminin artmasından dolayı, 26.05.2003 tarih ve 1059/2003 sayılı Tüzükle hukuki nitelik kazanmıştır (Şen, 2004: 9).

Bölgeler AB terminolojisinde NUTS I, NUTS II ve NUTS III olarak adlandırılmakta, planlama ve bölgeler arası karşılaştırmalar bu sınıflandırmaya göre yapılmaktadır. NUTS sınıflandırması, bir ülkeyi NUTS I bölgelerine, her bir NUTS I bölgesini NUTS II bölgelerine ve yine aynı şekilde, her bir NUTS II bölgesini NUTS III bölgelerine böler. Söz konusu sınıflandırma ülkeden ülkeye NUTS I ve NUTS II; NUTS I ve NUTS III; NUTS II ve NUTS III düzeylerinin kullanımı şeklinde farklılık gösterebilir. Eksik kalan üçüncü düzeyin tamamlanması için bir sonraki düzeydeki idari birimler gruplanarak, birleştirilir. İlave olarak NUTS bölgelerinin belirlenmesi için nüfus aralıkları tespit edilmiştir. Avrupa Birliği’nde NUTS’ın kullanım alanları şunlardır (Turan, 2005: 148):

- Topluluk bölgesel istatistiklerinin toplanması, geliştirilmesi ve uyumlaştırılması;
- Bölgelerin sosyal ve ekonomik analizlerinin gerçekleştirilmesi;
- Topluluğun bölgesel politikasının çerçevesinin oluşturulması.

Birliğin Bölgesel Politikasının oluşturulmasında ve Avrupa Komisyonunun Konseye sunduğu raporlarda bölgeler arası gelişmişlik düzeyleri saptanırken kullanılan göstergeler ve istatistiki değerler NUTS esaslıdır (Şen, 2004: 11). Avrupa Birliği’nde bölgeler planlama ve teşvik programları bu kümelendirme çerçevesinde yapılmaktadır (Mengi, 1998: 52).

19. yüzyılın ulus devleti, bölge olgusuna sıcak bakmamış; ondan, ulusal birliği ve bütünlüğü bozması olası bulunan bir etmen olarak hep kaygı duymuştur. Prusya’da, Fransa’da, İtalya’da ve İspanya’da hükümetler, eyaletler ve bölgeler arasındaki farklılıkları gidermeğe çalışmakla yetinmiş, daha ileri gitmeğe cesaret edememişlerdi. Oysa, II. Dünya Savaşı sonrasında, bölge olgusundan, devletlerin, kalkınma politikalarının uygulanmasında bir araç olarak yararlanmaları gündeme gelmiştir. Örneğin, Almanya’da, 1949 tarihli Bonn Anayasası ile, üniter değil, fakat federal bir devlet sisteminin

benimsenmesinin ardındaki başlıca etmen, batılı süper güçlerin baskıları kadar, Alman halkını nasyonel sosyalist sistemin aşırı merkezizetçiliğinden uzaklaştırma isteğiydi. Öteki Avrupa ülkelerinde ise, bölgecilğe verilen önemin artmasında, işlevsel zorunluluklar, kamu hizmetlerinin gerekleri ve planlı kalkınma gereksinmesi etkili olmuştur (Keleş, 1999: 56).

1.2. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Gelişimi, Amaçları ve Özellikleri

1.2.1. Bölgesel Kalkınma Ajansı Nedir?

Kuruluş gerekçeleri ve yerine getirdiğı hizmetler paralelinde BKA’larla ilgili birçok tanımlama söz konusudur. Bir yaklaşıma göre, BKA’lar merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapıda, sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirme amacıyla kurulmuş ajanslardır (Berber ve Çelepçi, 2005: 146).

Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği’ne (EURADA) göre ise BKA, sektörel ve genel kalkınma problemlerini belirler, bunların çözümüne yönelik olanakları ve çözümleri saptar, bu çözümleri geliştiren projeleri destekler (www.eurada.org).

BKA’ların esas varlık nedenleri, bölgesel stratejileri uygulama, yerel ve bölgesel girişimciliğı destekleme, alt yapı hizmetlerinin sunulmasına yardımcı olma, özel sektörün yakın geleceğı için yerel-bölgesel çözümler araştırma ve bölgesel talepleri karşılayacak yeni ürün ve hizmet üretimi için finansal garantiler ve çözümler arama şeklinde özetlenmektedir (Demirci, 2003: 16).

Bu kurumlar tanımından da anlaşıldığı gibi, üst kurul olarak bilinen düzenleme ve denetleme kurumları benzeri kamu karar gücünü kamu organlarından alıp özel sektör ve STK’lardan oluşan tüzelkişilere paylaştıran yönetişimci kuruluşlardır. BKA’ların hedefleri, rekabete dayanan bir iş çevresinin oluşması, dünya kalitesinde bir işgücünün yetiştirilmesi, devlet desteğinin sağlanması, çevrenin ve sağlığın iyileştirilmesi, etkili kurumların oluşturulması, vb. Bu hedefleri gerçekleştirmek için faaliyetleri şunlardır: İçsel kalkınmayı, yabancı yatırım çekmeyi, girişimlere hizmet vermeyi, eğitim hizmetlerini, uluslar arası faaliyetleri ve yerel ve bölgesel yetkililere ihtiyaç duydukları hizmetleri gerçekleştirmek. BKA’lar gösterdikleri faaliyetlere göre stratejik, genel operasyonel, sektörel ve dış yatırım için olanlar şeklinde çeşitlenmektedir. Büyük ölçekte olan BKA’lar hemen hemen bu dört faaliyeti birlikte gerçekleştirir (Çalt 2005: 9).

Türkiye için BKA’ları konusu ilk kez AB’ye tam üyelik müzakereleri sürecindeki Katılım Ortaklığı Belgesinde orta vadede yapılması gereken işler kapsamında belirtilmiştir(daha sonra yeniden düzenlenen 14 Nisan 2003 tarihinde kabul edilen katılım ortaklığı belgesinde kısa vadeli hedefler arasında sayılmaktadır). Bu çerçevede 22 Eylül 2002 tarihli Bakanlar Kurulu kararında, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların belirlenmesi ve AB Bölgesel İstatistik Sistemi ile karşılaştırılabilir veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke genelinde üç düzeyde istatistiki bölge birimleri oluşturulmuştur (Ataay, 2005: 193) (NUTS projesi olarak da bilinmektedir). Bu sınıflandırma da Düzey 3 kapsamındaki istatistiki bölge birimleri 81 adet olup il düzeyindedir. Her il istatistiki bölge birimini tanımlamakta, Düzey 2 istatistiki bölge birimi Düzey 3 kapsamındaki komşu illerin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup 26 adettir. Düzey 1 istatistiki bölge birimi ise Düzey 2 istatistiki bölge biriminin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup 12 adettir. Bölgesel kalkınma ajansları bu sınıflandırmada merkezleri de belirtilmiş olan Düzey 2 kademesinde 26 ayrı bölgede kurulacak birimlerdir. Bu istatistiki bölge birimlerinin oluşturulması AB’ye uyum kapsamında atılan “emin” adımlardan biri olarak düşünülmektedir (Demirci, 2003: 16).

KOD	Düzyey 1 Düzyey 2	KOD	Düzyey 1 Düzyey 2	KOD	Düzyey 1 Düzyey 2
TR Türkiye		TR 5	Batı Anadolu	TR 83	Samsun
TR 1	İstanbul	TR51	Ankara	TR 9	Doğu Karadeniz
TR 10	İstanbul	TR 52	Konya	TR 90	Trabzon
TR 2	Batı Marmara	TR 6	Akdeniz	TRA	K.D. Anadolu
TR 21	Tekirdağ	TR 61	Antalya	TRA1	Erzurum
TR 22	Balıkesir	TR 62	Adana	TRA2	Ağrı
TR 3	Ege	TR 63	Hatay	TRB	Or.Do. Anadolu
TR 31	İzmir	TR 7	Orta Anadolu	TRB1	Malatya
TR 32	Aydın	TR 71	Kırıkkale	TRB2	Van
TR 33	Manisa	TR 72	Kayseri	TRC	Güneydoğu Anadolu
TR 4	Doğu Marmara	TR 8	Batı Karadeniz	TRC1	Gaziantep
TR 41	Bursa	TR 81	Zonguldak	TRC2	Şanlıurfa
TR 42	Kocaeli	TR 82	Kastamonu	TRC3	Mardin

Tablo 1. İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması Kodları

1.2.2. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Gelişimi

BKA’lar, merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapıda sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirme amacıyla Dünya’da 1930’lu yıllardan itibaren kurulmuşlardır (Apan, 2004: 48). Önemli bir bölümü Avrupa’da olmak üzere pek çok BKA mevcuttur. Bu konudaki ilk örnek 1933 yılında ABD’de Tennessee Valley Authority (TVA)’nin 1930’larda kurulmasıdır. Daha sonra Avusturya, Belçika, Brezilya, Almanya, Hollanda, İtalya, Portekiz, İspanya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya’da da birçok BKA kurulmuştur (Ergun, 1993: 72).

İkinci Dünya savaşını izleyen yıllarda bu konuya verilen önem artmıştır. Savaşın yıkıcı etkileri ve hızlı teknolojik gelişmeler, Avrupa’nın Batı ülkelerinde farklılıklar yaratmıştır. Fransa’da, Paris ve çevresinin diğer

bölgelerinin toplamından daha büyük bir gelişme göstermesi, İtalya’da kuzey güney ayrımının iki farklı dünya yaratacak düzeye çıkması, İngiltere İskoçya ve Galler’de eski sanayilerin çökmesi sonucu bu bölgelerde yeniden yapılanma probleminin olması diğer Avrupa ülkelerinde bölgesel kalkınmaya yönelik politikaların oluşturulmasına yol açmıştır (Parlak ve Özgür, 2002: 257).

Batı Avrupa ülkelerinde bölgesel politikalar elli yıla yakın bir süredir geliştirilmektedir. 1950’li ve 1970’li yıllar arasında bölgesel politikalarda sosyal ve ekonomik müdahaleler ön planda iken, 1970’li yıllarda bölgesel politikalar değişmeye başlamış ve içsel kalkınma politikaları önem kazanmıştır. 1970’lerde Batı Avrupa’da iki farklı yaklaşım bir arada uygulanmaya başlamıştır. Birinci yaklaşım tavandan tabana politik bir yapı içerirken, diğeri ise tabandan tavana bir yaklaşımdır ve bu süreçte BKA’lar farklı içerikler kazanmıştır. Bugün Avrupa ülkelerinin genel politikası, bölgelerin ekonomik bakımdan gittikçe özerkleşmesi ve bölgelerin dışarıdaki girişimcileri bölgelerine çekmek amacıyla bölgelerarası kalkınma yarışına katılmaktır (EURADA, 1999: 19).

Batı Avrupa ülkelerinde 1950’li yıllardan önce kurulmaya başlayan bu kurumlar, Avrupa Birliği’nin etkisiyle Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde 1990’lı yılların ikinci yarısında kurulmaya başlamıştır. Bu ülkeler bölgesel politika olarak anlık tepki vermek üzere kurulan programlar yerine ulusal stratejinin parçası olan bölgesel kalkınma planları geliştirilmiştir (Çalt 2004:10). Bugün Kalkınma Ajansı olmayan geçiş ülkesi yoktur ve bu ülkelerin ajansları farklı deneyimler yaşanarak oluşturulmuştur. AB’nin görevlendirdiği uzmanlar tarafından kurulan BKA’ların başlangıçta finansmanları AB tarafından sağlanmıştır. 1990’lı yıllar bu kurumların geçiş ülkelerine ithal edildiği ve olumlu ile olumsuz sonuçların birlikte yaşandığı bir dönemi içerir (Turan, 2005: 185).

BKA’lar Amerika Birleşik Devletleri ve Birleşik Krallık gibi Anglo Sakson ülkelerde yönetim anlayışına örnek olacak şekilde yarı özerk ve özel sektörle birlikte kurulmuşlardır. Japonya ve Fransa gibi ülkelerde ise GAP İdaresi benzeri yapılanmalar, Bürokrasinin ve kamu kuruluşunun egemen olduğu, sorunlu bölgelerle ilgili olarak sadece ekonomik kriterleri değil, sosyal kriterleri ve işsizlikle ilgili sorunları da dikkate alan kuruluşlardır. Birliğin oluşması ve küreselleşme süreci ile birlikte Avrupa ve dünyadaki bu kuruluşlar Angolo-Sakson örneği daha olgunlaştırılarak AB içinde Ulusal Merkezi yönetime bağlı, bürokratik, ulusal ekonominin büyümesinde bölgesel eşitliğin önemsendiği bir yapıdan Pazar ekonomisine entegre ve küreselleşmeye uyumlu yönetişimci bir yapıya dönüştürülüyorlar (Çalt 2005: 10).

1.2.3. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Genel Özellikleri

BKA’lar birçok Avrupa ülkesinde 1950’li ve 1960’lı yıllardan bu yana bölgesel ölçekte ekonomiyi canlandırmak, örgütlemek ve geliştirmek üzere kurulmuşlardır. BKA kurma deneyimleri ülkeden ülkeye farklılıklar sergilemekte ve ayrıca her kurum kendine özgü bir şekilde faaliyet göstermektedir. Günümüzde BKA’lar çoğunlukla tabandan tavana doğru örgütlenme modelini benimser. Tabandan tavana yaklaşım bir takım avantajlar getirir (Berber ve Çelepçi, 2005: 146).

BKA’ların nerede kurulabileceğine dair bir prensip olmamakla birlikte, işlevsel olabilmeleri için belli değişkenlerin varlığı gereklidir. Bu değişkenler: Nüfusun yeterli olması, girişim ve girişimcilik altyapısı, işgücünün becerikli olması, bölgesel gelişme stratejileri üzerinde fikir birliği sağlanması, gelişmeye elverişli sektörlerin belli bir bölgede varlığı, rekabete dayanan bir iş çevresinin olması, devlet desteğinin sağlanması ve altyapının geliştirilmesi şeklinde sıralanabilir (Turan, 2005: 193).

Tablo 2. Geleneksel tavandan tabana yaklaşıma karşı yeni tabandan tavana yaklaşım (Berber ve Çelepçi, 2005: 147)

Yenilikler	Geleneksel Tavandan Tabana	Yeni Tabandan Tavana
Örgütlenme	Ulusal merkezi yönetime bağlı yapı Bürokratik genel yaklaşımlar	Bölgesel yarı özerk yapı Esnek ihtisaslaşmış yaklaşımlar
Ekonomik Araçlar	Bölgeler arası eşitlik Ulusal ekonominin büyümesi	Bölgeler arası rekabet Bölgesel ekonominin büyümesi
İşlevsel Yöntem	Otomatik/ihtiyari Sorunlara tepki veren (reactive)	İhtiyari sorunları öngörerek önlem geliştiren (proactiv)
Politika Araçları	Bürokratik düzenlemeler Mali yaptırımlar Danışmanlık servisleri Kamu hizmetleri	Finansal yaptırımlar Danışmanlık servisleri Kamu hizmetleri

1.2.4. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Amaçları

BKA’ların en belirgin amacı, bölgelerin potansiyelini ve sorunlarını göz önüne alarak geliştirdikleri politikayla, bölgedeki ekonomiyi canlandırmak ve bölge halkının gelişmeye katılımını ve gelişmeden yarar sağlamaktır. Bir başka deyişle BKA’ların amaçları, uzun dönemli bölgesel ekonomik kalkınma için uygun koşulların yaratılması gibi açılardan ekonomik, bölgenin çekiciliğini artırmak açısından çevresel, bölgenin sosyo-kültürel değerlerini geliştirilmesini sağlama gibi açılardan sosyal olarak sınıflandırılabilirler (EURADA, 1999: 26).

1.2.5. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Türleri ve Yasal Statüleri

BKA’lar bürokratik yapılarına, özerkliklerine, kuruluş amaçlarına ve eylemlerine göre sınıflandırılabilir. BKA’lar arasındaki temel ayırım, geniş politik hükümetin çekirdek idari yapısının içinde veya dışında yer alması ile belirlenebilir. Avrupa’daki birçok BKA bağımsız birer kuruluş niteliğindedir ve politik destekleyicilerine belirli bir mesafede çalışırlar (Turan, 2005: 186). Bu kuruluşların varlığı ekonomik ve politik desteğe bağıdır. Dolayısıyla BKA’ların faaliyetlerinde politik müdahaleler söz konusudur.

Benzer bir tanımlamada BKA’ların kurucularına ve işlevlerine göre sınıflandırılmıştır (EURADA, 1999: 18):

Kurucularına göre:

- Merkezi hükümetler tarafından kurulan BKA’lar;
- Yerel ve bölgesel yönetimler dahilinde olan BKA’lar;
- Yerel ve bölgesel yönetimler tarafından kurulan BKA’lar;
- Kamu/özel ortaklıklarıyla kurulmuş bağımsız BKA’lar.

İşlevlerine göre:

- Stratejik ajanslar;
- Küresel operasyonel ajanslar;
- Sektörel operasyonel ajanslar;
- İç ajanslar.

1.3. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yapı ve İşleyişleri

1.3.1. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının İdari Yapısı

BKA’lar merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapıda ve bölgesel bazda faaliyet göstermelerine rağmen, büyük bir kısmının merkezi hükümetler tarafından kurulduğu görülmektedir. BKA’ların içsel örgütlenmesinin ikili bir yapısı vardır. Bu ikili yapıdan ilki Genel Kurul, Denetim Kurulu, Denetleme Komitesi ve Genel Müdür gibi temel öğelerden oluşan yasal bir yapıdır (Berber ve Çelepci, 2005: 147).

İkincisi ise, belli bir konuyu ele alan çalışma grupları veya teknik konuları inceleyen komitelerdir. Ayrıca ajansların politikalarını oluşturmak ve yürütmekle görevli bir Yönetim Kurulu bulunmaktadır. Bu kurul, genellikle hükümet tarafından atanan ve ajansın kurulmasına katkıda bulunan kuruluşların temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu kurulda, genellikle özel kesim temsilcileri yer almaktadır. Kurulun önemli görevlerinden biri Genel Müdürü seçmektir. Genel Müdürün önemli bir işlevi de teknik ekibi yetiştirmektir. Ajanslar, harcamaları bakımından kamu idarelerine karşı sorumlu, politikalarının oluşturulması ve uygulanması bakımından ise, kuruluş kanun ve mevzuatları çerçevesinde serbest bırakılmışlardır (Demirci, 2003: 16).

Bütün ajanslar hükümetleriyle yakın bir işbirliği içinde olmak zorundadır. Bu, bazen idare heyeti başkanlığına bir hükümet üyesinin seçilmesi bazen de bir bakanın yılda birkaç kere yönetim kurulu toplantılarına katılması ile sağlanmaktadır. Üst düzey politikacılarla direkt temas olanağının hükümet ve ajanslara çok büyük faydası vardır. Bütün ajansların bölgesel ya da mahalli idarelerle temas kurmaları gerekmektedir (Turan, 2005: 186).

BKA’ların örgütlenmesi yeni yönetim anlayışına göre bürokrasi, yani yerel ve bölgesel idare temsilcileri+sermaye grubu, yani uluslararası şirketler ve ulusal şirketler+STK’lar, yani Meslek odaları, Sermaye veya işçiler tarafından kurulan birlikler, çevre örgütleri vb. aktörlerden oluşmaktadır. Bu formülasyondaki özel sektörün veya kamunun ağırlığı her ülkenin liberalleşmeyi ne kadar benimsediği ile ilgili olarak oransal şekilde değişiyor. Eskiden bu tip örgütlenmeler ulusal, merkezi yönetime bağlı, genel yaklaşımları benimsemiş bir karakter taşıırken, şimdi bölgesel, yarı-özerk bir yapı, esnek ve ihtisaslaşmış yaklaşımlar içeriyorlar. Personel açısından incelendiğinde, genel kurul, yönetim kurulu, denetleme komitesi ve genel müdürden oluşan örgüt yapısında kurullar hissedarların seçtiği politik olan ve teknik olmayan üyelerdir. Dışarıdan danışman alabilmektedirler. Yeni küresel

sisteme uygun olarak sözleşmeli personelle çalışmaktadırlar ve aynı zamanda personel seçiminde özerktirler (Çalt 2005: 9).

1.3.2. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Faaliyetleri

Faaliyetlerine göre BKA’lar üç ana grupta toplanabilir (Berber ve Çelepci, 2005: 148). Stratejik BKA’lar bilgi bankalarının oluşturulması, bölgenin ulusal ve uluslararası platformda desteklenmesi, küçük ve orta boy işletmelere destek bilgi sağlama, girişim potansiyelini ortaya çıkarma gibi hedeflere yönelirken genel operasyonel BKA’ların temel hedefleri stratejik BKA’ların işlevlerini dikkate almak suretiyle sektörler arası gelişme projelerinin oluşturulması, desteklenmesi ve yönlendirilmesidir. Sektörel operasyonel BKA’lar ise, bir bölgenin belirli bir faaliyetini veya bir yerin belirli projelerini desteklemek amacıyla kurulurlar.

Bölgesel kalkınma ajansları 1950’li ve 1960’lı yıllarda yabancı yatırımcıları çekerek ekonomik kalkınmaya katkıda bulunmuşlardır. İlerleyen zamanlarda ise yerel ve bölgesel şirketlere tek başlarına veya ortaklıklar halinde hizmetler sunmuşlardır. BKA’ların diğer faaliyetleri şöyle sıralanabilir: Bölgeye yatırım yapmayı düşünen girişimcilere bilgi vermek, bölgeye ya da bölgeden dışarıya bilgi transferi ile uğraşmak, sermaye katılımı ile iş çevrelerini desteklemek, fabrika, depo ve büroları kiralama ya da satma yoluyla iş çevrelerinin hizmetine sunmak, bölgeye yerleşmiş firmalara tüm alanlarda danışmanlık hizmeti sunmak, yol, su, kanalizasyon, çöp toplanması gibi alt yapıyı düzeltme faaliyetlerinde aktif rol oynamak. Aslında son belirtilen noktalar yerel yönetimlerin görev alanına giren konuları oluşturmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin mali imkanlarının yetersiz olması ve bu işleri yürütecek yeterli personeli olmadığı gibi savlarla bu işlerin artık bölgesel kalkınma ajanslarına bırakılması istenilmektedir (Demirci, 2003: 16).

Diğer taraftan BKA’lar yerine getirdikleri faaliyetlerine göre zayıf ve kuvvetli BKA’lar olmak üzere ikiye ayrılmaktadırlar. Esas faaliyetleri bölgelerine dış yatırımcıları çekebilmek, diğer bir deyişle bölgelerini pazarlayabilmek olan ajanslar zayıf ajans olarak nitelendirilmektedir. Bu ajanslar, bölge dışında ileri teknoloji ile faaliyet gösteren firmaların bölgedeki firmalara teknolojilerini transfer edebilmeleri için çalışmaktadır. Zayıf ajansların diğer faaliyetleri arasında; enformasyon hizmeti sunmak, etkinliklerini arttırmak ve ilişkilerini geliştirmek için yurt dışında ve kendi ülkelerinde ofisler kurmak sayılabilir. Avrupa’daki ajansların çoğu zayıf ajans niteliğindedir (Turan, 2005: 187). Bölgeye yatırım çekme amacına ek olarak

bölgesel ekonomi ve iş hayatının gelişmesi, bölgesel kentleşme ve çevrenin düzenlenmesi, istihdamın arttırılması amacı taşıyan ajanslar da kuvvetli ajanslar olarak nitelendirilmektedir. Bu ajanslara sorumluluk, merkezi hükümet tarafından verilmektedir ve çoğunlukla 500 ya da daha fazla kadroyu bünyesinde barındırmaktadır. Kuvvetli ajansların diğer faaliyetleri şöyle sıralanabilir: Avrupa Birliği ve kendi hükümetleri tarafından bölgelere verilen yardımların dağıtımını yerine getirme çalışmaları; ekonomik potansiyelini kaybetmiş, yoksulluktan dolayı yeni yatırım yapılamayan kentsel alanların yeniden yapılandırma çalışmaları; geçmişte iyi olan sanayi bölgelerinin gerilemesi sonucunda kullanılmaz hale gelen arazilerin iyileştirilmesine yönelik faaliyetler; kırsal alanların kalkınması ve bu alanlarda tarıma dayalı sanayinin mümkünse turizmin gelişmesini sağlayıcı etkinlikler; konut üretiminde bulunanlar için arazi temin etme (Berber ve Çelepçi, 2005: 149).

1.3.3. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Finansman Kaynakları

BKA’lar genel bütçeden ve özel fonlardan finanse edilmekte olup, devlet tarafından başlangıçta nakdi ve emlak şeklinde aynı sermaye tahsisi söz konusudur. Ayrıca ajanslar, sanayileşmeyi desteklemeyi hedefleyen çeşitli devlet fonlarına ve bu fonların kullanımına göre proje sunarak kredi almaktadırlar (Turan, 2005: 189).

Bölgesel kalkınma ajansları genel bütçeden ve özel fonlardan finanse edilmektedir. Ajanslara devlet başlangıçta nakdi ve emlak şeklinde aynı sermaye tahsis etmektedir. Ayrıca ajanslar, sanayileşmeyi desteklemeyi hedefleyen çeşitli devlet fonlarına ve bu fonların kullanımına göre proje sunarak kredi almaktadırlar (Berber ve Çelepçi, 2005: 149). Avrupa Birliği (AB) ve Dünya Bankası tarafından bölge kalkınma ajanslarına fon sağlanmaktadır. Finansman konusunda özellikle “Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu” (ABKF) ve “Ön Katılım İçin Yapısal Araç Fonu” (ÖKYAF) devreye girmektedir¹. AB’nin yapısal fonlarından biri olan ABKF altyapıları geliştirmek, yerel kalkınmaya öncelik vermek ve küresel rekabete adapte olma amacıyla yapısal güçlük içindeki ülkelere verilirken ÖKYAF, AB’ye katılıma aday olan ülkelerin altyapı projeleri için verilmektedir (Demirci, 2003: 17).

Avrupa ülkelerindeki BKA’ların bütçeleri yasal yapılarına, sundukları hizmetlere göre farklılıklar gösterir. Yerel yetkililer tarafından kurulan BKA’lar ödeneklerini kendilerini destekleyen politik yapılardan almaktadır.

¹ Daha etraflı bilgi için bakın: <http://www.deltur.ccc.eu.int>

Bunlara ilaveten BKA'lara yönelik başka finansal kaynaklar da mevcuttur. Borsa yatırımından elde edilen kira gelirleri, kendi yarattıkları kaynaklar ve sundukları hizmetlerden elde ettikleri gelirler gibi. Hatta bazı ülkelerde olduğu gibi, bölgeden elde edilen vergi gelirlerinden de pay alırlar. Anonim şirket olarak kurulan BKA'ların başlangıçtaki finansal, hizmet ve mülk gereksinimleri kurucular tarafından karşılanır. BKA'larının yürütülmesi için gereken fonlar kendi içinden karşılanamadığı zaman, dış gelirlere yönelirler (Berber ve Çelepçi, 2005: 149).

Ajanslara sağlanan mali teşviklerin büyük bir bölümü merkezi idarenin kontrolü altında verilmektedir. Teşviklerin bütün ülke düzeyinde aynı oranlarda uygulanabildikleri durumlar olduğu gibi, öncelikli yörelere tahsis gibi farklılaştırılmış ve kademeli teşvik sistemleri de yoğun olarak uygulanmaktadır. Merkezi idarelere ilave olarak bölgesel idarelerin kendi bütçelerinden verdikleri teşvikler de bulunmaktadır. Bunlar sadece o bölge için geçerlidir. Ancak bu tür mali teşviklerin parasal önemi, merkezi teşviklere kıyasla çok küçüktür. Ajanslar kuruluşlara iştirak ederek veya nakdi teşvik yoluyla firmalara destek sağlamaktadırlar. Mali yardımların dağıtımını genellikle idareler tarafından kontrol edilmekle birlikte, projelerin seçiminde ajanslar değışen önemde rol oynamaktadırlar. Özellikle AB’de ulusal devletler üstü yürütülen politikalar doğrultusunda, başlangıçta ülke çapında uygulanan mali teşviklerin gittikçe bölgesel hale dönüştürülmesine çalışıldığı gözlenmektedir. Diğer taraftan merkezi hükümetler de mali kontrolü ellerinden kaçırmak istememektedirler. AB kuruluşları tarafından uygulanan yardım sistemleri, tamamen bölgelere dönük olarak uygulanmaktadır (Turan, 2005: 190).

Bazı ülkelerde, ajansların sağladıkları finansman kaynakları ise şöyle sıralanabilir: Fransa’da bölgesel ve yerel hükümetler, özel sektör ve ajansların kendi gelirleri, Almanya’da ulusal, bölgesel, yerel hükümet, Avusturya’da ulusal hükümet, İtalya’da ulusal hükümet, İrlanda’da ulusal hükümet ve ajansların kendi gelirleri, Japonya’da ulusal, bölgesel hükümet ve ajansların kendi gelirleri, Portekiz’de bölgesel hükümet, Singapur’da ulusal hükümet ve ajansların kendi gelirleri, İspanya’da ulusal ve bölgesel hükümet, Dünya Bankası, ajansların kendi gelirleri, İngiltere’de ulusal hükümet, yerel hükümetler ve kendi gelirleri ile finansmanları söz konusudur (Çalt, 2005: 9).

1.3.4. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Başarısını Etkileyen Faktörler

BKA’lar etkinliğini belirleyen faktörler şöyle sıralanabilir: İlk önemli faktör finansal kaynaklarla ilgilidir. Kaynakların varlığı planlama, yönetim ve uygulama aşamalarında BKA’ların etkinliğini belirler. İkincisi ise personeldir. Vasıflı ve hünlerli personelin varlığı BKA’ların etkinliğini artıran ikinci faktördür. Üçüncü faktör meşruiyet ve yetkidir. Bu faktör, BKA’ların bölgelerinin meşru temsilcileri olmaları ve iş dünyasının desteğini almalarıyla ilgilidir. BKA’ların etkin olabilmeleri için tabandan tavana yerel ölçekte ve tavandan tabana merkezi yönetimlerce desteklenmesi gereklidir. BKA’ların etkinliğinin belirleyen dördüncü faktör üstlendikleri görevlerdir. Ajansların bölgesel ekonominin temelini oluşturan sektörlerle ilgili çalışmalar yapmaları gerekir. Beşinci faktör bölgesel tutarlılıkla ilgilidir. Bölgede geçerli olan ortak hedeflerin BKA’lar tarafından benimsenmesi, böylece içinde buldukları toplumun desteğini kazanması gereklidir (EURADA, 1999: 17).

II. BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI VE TÜRKİYE

2.1. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun

Kanunun 1. maddesine göre, Kalkınma Ajanslarının amacı kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak, bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmaktır.

2. madde 'bölge' kavramını tanımlamıştır. Buna göre bölge, "Düzy II İstatistikî Bölge Birimini" ifade etmektedir. Bu durumda, 26 bölge ve bu bölgeler içerisinde 26 Kalkınma Ajansı kurulacağı sonucu ortaya çıkmaktadır.

3. maddeye göre, Kalkınma Ajansları; Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı'nın bağlı bulunduğu Bakanla ilişkili bir kamu kuruluşu olup, idari ve mali özerkliğe sahip tüzel kişiliğı haiz ve bu kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabidirler.

5. madde, 11 bent içerisinde Kalkınma Ajanslarının görevlerini saymaktadır.

Ajansların organları ise 7. maddede, Kalkınma Kurulu, Yönetim Kurulu, Genel Sekreterlik ve Tek Durak Ofisler olarak 4'lü bir yapıya oturtulmuştur.

8. madde Kalkınma Kurulu'nun oluşumunu açıklamaktadır. Buna göre, "Kalkınma Kurulu, illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda, en fazla yüz üyeden oluşacak; Kalkınma Kuruluna temsilci gönderecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerin sayısı, görev süresi ve tekrar atanma usulleri kuruluş kararname si ile belirlenecektir." Yılda en az 2 defa toplanacak bu Kurulun görevleri 9. maddeye göre şunlardır:

a) "Bir ilden oluşan bölgelerde Yönetim Kurulunda yer alacak özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları temsilcilerini ve iki katı yedeklerini sırasıyla seçmek,

b) Ajansın yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını görüşmek, değerlendirmek ve Yönetim Kuruluna önerilerde bulunmak,

c) Bölgenin tanıtımına, potansiyeline, önceliklerine, sorunlarına ve çözüm önerilerine yönelik olarak Yönetim Kuruluna tavsiyelerde bulunmak,

d) Toplantı sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına raporlamak ve toplantıya ilişkin bir sonuç bildirisi yayımlamak."

10. madde Yönetim Kurulu'nun nasıl oluşacağını açıklamıştır. Bir ilden oluşan bölgelerde vali, Büyükşehir belediye başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile Kalkınma Kurulu tarafından seçilecek üç özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşu temsilcisinden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, Büyükşehir belediye başkanları veya Büyükşehir olmayan illerde il merkezi olan yerlerdeki belediye başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşacak olan bu Kurulda birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde, Yönetim Kurulunda yer alacak temsilci, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kurulu tarafından belirlenecektir.

Ajansı, Yönetim Kurulu Başkanı olan vali temsil edecektir. Yönetim Kurulu ilk toplantısında üyeleri arasından bir Başkan vekili seçerken, birden fazla ilden oluşan bölgelerde Yönetim Kurulu Başkanlığı; ilk yıl ajans merkezi olarak tespit edilen ilin valisi tarafından, izleyen yıllarda illerin alfabetik sırasına göre bölgedeki valiler tarafından birer yıl süreyle dönüşümlü olarak yürütülecektir.

11. madde Yönetim Kurulu'nun görevini 11 bent halinde açıklamıştır. Bu bentlerin incelenmesi sonucunda Yönetim Kurulu'nun hemen tüm görevlerini, 4 bentte açıkça ismi belirtilerek, diğer bentlerde dolaylı olarak Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın onay ve güdümü ile yapacağı anlaşılmaktadır. Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın kuruluş amacı ve Avrupa ve dünyadaki diğer örnekleri incelendiğinde bu mantığı ve yapılanmayı anlamak mümkün değildir. Merkezîyetçi yapının dışında oluşturulmaya çalışılan bu ajansların merkezîyetçi yapının en katı örneklerinden birisi ile bu denli ilişkilendirilmesi ilginçlikten de öte, belki de Türkiye'deki kurumların reform hareketlerini nasıl kendi çıkarları doğrultusunda kullanabildiklerinin de bir göstergesidir.

12, 13. ve 14. maddeler ajansın icra organı genel sekreterlik ve bunların görev, yetki ve niteliklerini açıklamaktadır. Genel sekreterler, yurtiçi ya da yurtdışında hukuk, iktisat, işletme, siyasal bilgiler, iktisadi ve idari bilimler, şehir ve bölge planlama, sosyoloji ile mühendislik alanlarında en az dört yıl yüksek öğrenim veren fakülte ve yüksek öğretim kurumlarından mezun olmuş, yeterli bilgi ve deneyime sahip, yüksek öğrenimi bitirdikten sonra kamu ve/veya özel kesimde uzmanlık gerektiren işlerde en az on yıl çalışmış, Kamu Personeli Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavında İngilizce dilinden en az 70 puan almış veya buna denk kabul edilen uluslararası geçerliliği bulunan belgeye sahip adayların Yönetim Kurulunca, uygunluğuna karar verilmek üzere Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına sunulmasının ardından göreve gelmektedir.

15. maddeye göre, bölge illerinde yatırımcılara ücretsiz hizmet vermek üzere, Yönetim Kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşan Genel Sekreterliğe karşı sorumlu Tek Durak Ofisler oluşturulmaktadır.

19. madde ajansın gelirlerini saymış olup, (b) bendi "Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar" ifadesi ile yukarıda açıkladığımız şekilde Kalkınma Ajansları ile AB arasındaki bağlantıyı ortaya koymuştur. 20. madde Ajans giderlerini sayarken 21. madde mali saydamlık ve hesap verme zorunluluğunu açıklamıştır. Ancak, 21. maddenin (d) bendindeki, "Ajans hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması" zorunluluğuna ilişkin ifade bir belirsizliği içermektedir.

22., 23. ve 24. maddeler ajans bütçesinin hazırlanması ve sonuçlarına dair açıklamaları yapmaktadır. 24. maddeye göre, "Bütçe sonuçları

onaylanmadığı takdirde İçişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına gönderilecek, bu kurumlarca bu kanunun ve/veya diğer ilgili kanunların ilgili hükümlerine göre işlem tesis edilecek"; 25. maddeye göre, "İçişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca müştereken belirlenecek esas ve usullere göre dış denetim yapılacak veya yaptırılacak; denetim sonucu suç teşkil eden hususlarla ilgili gerekli işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığı; performansla ilgili değerlendirmeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı yetkili olacaktır." Görüldüğü gibi, Tasarının diğer maddelerinde hiçbir şekilde adı geçmeyen İçişleri Bakanlığı sadece olumsuzluk olması durumunda göreve çağrılmaktadır. Bu da yukarıda değindiğimiz, kurumsal kurnazlık örneklerinden bir diğeridir.

27. madde, "Ajansın, 10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4/1/2002 tarihli ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi olmayacağını" belirtmektedir.

BJA’lar Yasa’sının Geçici 3. maddesi, "Türkiye-Avrupa Birliği Mali İşbirliği kapsamında yürütölen bölgesel programların; bölgelerde yürütölmeye ve koordinasyonu amacıyla oluşturulan proje birimlerinin yürütmekte olduğu iş ve işlemlerin, bunlara ilişkin hak ve yükümlölükler ile her türlü taşınır malların, kuruluş kararnamesinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç bir ay içinde ilgili ajansa devredilmesini" öngörmektedir.

Geçici 5. madde Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bölge Kalkınma İdaresinin görev süresinin 31/12/2005 tarihi itibariyle sona ereceğini ve "GAP Bölge Kalkınma İdaresinin görev ve yetki alanında bulunan Adıyaman, Gaziantep, Kilis, Diyarbakır, Şanlıurfa, Batman, Mardin, Şırnak ve Siirt illerini kapsayan" ajansların en geç 31/12/2005 tarihine kadar kurularak faaliyete geçeceğini ifade etmektedir.

Genel olarak Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Yasa’sı hakkında söylenecek son söz, özellikle Kalkınma Kurullarının yapısının geniş tutularak, sivil toplum örgütü temsilcilerinin ajansların yönetiminde söz sahibi olmasının hedeflendiğidir. Bu yapıya getirilen eleştiri, genellikle iş dünyası temsilcilerinin katılımından dolayı sermayenin devlet yönetimine etkide bulunmasının kolaylaştırıldığıdır (Apan, 2004: 39).

SONUÇ

BKA’lar, bölgeselleşmeyi ve bölgesel kalkınmayı verimlilik ve rekabetle gerçekleştirmeyi amaçladığından bölgeyi geliştirebilmekte, ama bölgedeki yaşayanların, vatandaşların veya sınıfların hepsinin gelişimini sağlamamaktadır. Rekabette kaybeden bölgelerin ayakta kalmak için hiçbir desteği yoktur. Ayrıca çok kültürlülük her an bölgecilğe de yol açabilir. Yeni yapısal uyarılama politikaları nedeni ile kamu hizmetinin anlamının ve bağlı olduğu felsefenin değişmesi sonucu oluşan bu yönetim tipi örgütlenmeler, denetlenmeleri zor, denetleme kriterleri insancılıktan evvel ekonomik ve kar anlayışına dayanmaktadır (Çalt, 2005: 14).

BKA’ların sorunlu bir yönetsel yapıya sahip olmaları ve bölgesel kalkınmayı gerçekleştirip gerçekleştiremeyecekleri sorunu, sadece küresel ve özeksizleştirmeye eleştirel veya dıştan bakanların vardığı bir sonuç değildir. Örneğin, Roberts ve Lloyd (2000) Birleşik Krallık’taki Bölgesel Kalkınma Ajansları ile ilgili bir makalede, bir bölgede birden çok BKA’nın görev yapması sonucu yetki ve görev alanı sorunlarının çıkması, BKA’ların yönetsel yapılarındaki seçilmiş kişilerin bazı politik sorunları buraya taşımasının bu kurumlardan iyi bir sonuç elde etmeyi uman neo liberalleri bile endişelendirdiğini ima ederler. Webb ve Collis (2000) de bölgenin ekonomik politikanın en önce gelen odağı olduğu görüşünün normatif bir önyargı olduğunu, rekabetin bölgeleri geliştirmeyip birbirine kırdırdığı, güzel örneklerin zaten gelişmiş ve rekabeti kazanmış bölgelerden verilerek bir tür göz boyandığını ima etmişlerdir. Tomaney ve Ward (2000) ise Birleşik Krallığın bölgeselleşme macerasının kendine özgü olduğunu, özellikle İngiltere, İskoçya ve Kuzey İrlanda arasında bu konuda bazı kimlik ve sınır açısından sürtüşmeler olduğunu ve buna göre bir bölgeselleşme anlayışın geliştiiğini belirttikten sonra bu yeni AB türü, ekonomiye ve yönetsel adem-i merkeziyetçiiğe dayalı bölgeselleştirme ile üst üste çakışmadığından sorunların olacağını belirtiyorlardı. Fakat tüm bu yazarlar değerlendirmelerinde, neo-liberal anlayışla, bu yeni model BKA’ları destekleyip, İngiltere’deki özerkliğin yeterli olmamasından dolayı, bu kurumların verimli olamadıklarını ileri sürmüştür (Çalt, 2005: 14).

Kalkınma ajansları Türkiye’de de bölgesel gelişme politikalarına yeni bir yaklaşım getirmektedir. Şöyle ki, planlı dönemde Türkiye’de uygulanan bölgesel gelişme politikaları, bölgelerarası eşitsizliklerin giderilmesi önceliği üzerine kurulmuştur. AB’de izlenen bölgesel politikalar ise eşitsizliklerin

giderilmesi önceliği değil, bölgesel rekabet önceliği üzerine kurulmuştur. Dolayısıyla bu Yasa ile Türkiye’de de artık bölgesel rekabet önceliği kabul edilmiştir. Bölgesel gelişmedeki bu yenilik iki sonucu beraberinde getirecektir. Bunlardan ilki, bölgelerdeki planlama ve gelişme sorunlarının özel sektöre devredilmesi, ikincisi ise, bölgelerin ekonomik anlamda yabancı sermaye çekme, finansman sağlama ve yatırım yapma konularında daha fazla serbestliğe kavuşmalarıdır. Bu Yasa, sermaye kesiminin temsilcileri olan oda, dernek, vakıf gibi kuruluşlara bölge yönetiminde etkin roller vermektedir (Güler, 2005, s.6). Ancak, ajansların yönetiminin organik anlamda DPT’ye bağlı olması bu görüşün tartışmasız kabulünü engellemektedir. Zira söz konusu kuruluşların yanı sıra DPT’nin etkinliği de var olacaktır.

Burada esas tartışılması gereken bölgelerarası rekabet politikalarının bölgesel dengesizliklerin giderilmesine ne ölçüde katkı sağlayacağıdır. Zira aday ülkelerin bazılarındaki deneyimler bölgesel rekabet politikalarının eşitlik getirmediğine, aksine eşitliği daha da artırdığına işaret etmektedir. Örneğin Polonya’da 1990’lardan bu yana uygulanan bu türdeki politikaların eşitsizliği artırıcı sonuçlar doğurduğu (Blazycya ve diğ, 2002, s.263-274), diğer ülkelerde de benzer durumlar olduğu ancak, sadece olumlu örneklerin kamuoyuna yansıtılarak yanlış bilgilendirme yapıldığı da (Tomaney, 2000, s.471-478) ifade edilmektedir.

AB’deki kalkınma ajansı uygulamalarında inisiyatif daha çok özel sektör temsilcilerine ve sivil toplum kuruluşlarına bırakılmıştır. Türkiye’deki yapılanmaya bakıldığında görünen tablo şudur: Özel sektör ve sivil toplum örgütleri yapılanmanın içinde olmakla birlikte son söz DPT’ye bırakılmıştır. Bu haliyle Türkiye’deki BKA’lar AB’dekilerden farklı bir yapılanma içinde olup DPT’nin Taşra Teşkilatları görüntüsünü vermektedir.

BKA’lara yüklenen misyon, Türkiye’deki bazı kurumların görev ve fonksiyonları ile örtüşmektedir. Zira bölgelerin rekabeti, verim ve üretim artışını beraberinde getirecektir. Esnek üretim sisteminde üretim görevi KOBİ’lere yüklenmiştir. Bu bağlamda Türkiye’de esas görev alanı verimlilik artışı ve KOBİ’lerin geliştirilmesi olan iki kurum vardır. Bunlardan biri Milli Prodüktivite Merkezi, diğeri ise KOSGEB olarak bilinen Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme Başkanlığı’dır. Bu iki kuruluşun mevcut durumunun yeniden gözden geçirilmesi ve BKA’larla ilişkilendirilmesi başta finans olmak üzere birçok konuda kolaylık getirebilir.

KAYNAKÇA

- Anna Karpenko, (2006), *Regionalization and Identity: The Subjectivity of Kaliningrad*, UNISCI Discussion Papers Number 10 (January), <http://www.ucm.es/info/unisci/UNISCI10Karpenko.pdf>, Ulaşılma tarihi: 13.03.2006
- Apan, Ahmet, (2004), “Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 13, Sayı: 4, s. 39-58
- Ataay, Faruk (2005) *Kamu Reform İncelemeleri*, Ankara Tabip Odası Yayınları, Ankara
- Berber Metin, Ebru Çelepçi (2005), “Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, <http://www.metinberber.ktu.edu.tr/linkler/kajans.pdf> Ulaşılma tarihi: 21.03.2006
- Bulut, Yakup, (2002), “Türkiye’de Bölge Yönetimi Arayışları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 35, Sayı: 4, s. 17-42
- Çalt, Gökhan (2005) Bölgeselleşme ve Avrupa Birliği’nin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları, VI. Türkiye Ziraat Mühendisliği Teknik Kongresi, Bildiri Metinleri, 3-7 Ocak 2005, Ankara
- Council Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with Turkey (2001/235/EC), Official Journal of the European Union, 24.3.2001, L 85, s. 13-23
- Council Decision of 19 May 2003 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with Turkey (2003/398/EC), Official Journal of the European Union, 12.6.2003, L 145, s. 40-56
- Council Decision of 23 January 2006 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with Turkey (2006/35/EC), Official Journal of the European Union, 26.1.2006, L 22, s. 34-50
- Demirci, Aytül, (2003) “Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Yıl: 4, Sayı: 15, s. 16-20

- Ergun, Turgay, (1993), “Bölgelerarası Dengesizliklerin Giderilmesinde Bölgesel Örgütlenmelerin Önemi: “Tennessee Valley Authority”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 1, s. 71-82
- Keleş, Ruşen (1999) *Avrupa’nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, Ankara.
- Mengi, Ayşegül (1998) *Avrupa Birliği’nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler*, Ankara: İmaj Yayınevi
- Mengi, A.(2001) “Avrupa Birliği’nde Bölge, Bölge Planlaması ve Türkiye”, *GAP Dergisi*, Sayı: 15
- Özel, Mehmet, (2003), “Avrupa Birliği’nde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimleri Kavramları Üzerine”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 58, Sayı:1, s. 98-117
- Pamfil, Claudia (2003), *Evolving Intergovernmental Relations for Effective Development in the Context of Regionalization*, Open Society Institute Local Government and Public Service Reform Initiative, Budapest
- Parlak Bekir, Hüseyin Özgür (2002) *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, I. Baskı, İstanbul: Alfa Yayınları
- Şen, Zelal (2004) *Türkiye’nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılım Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi*, Uzmanlık Tezi, Ankara: Ekonomik ve Mali Konular Dairesi Başkanlığı
- Turkey 2005 Progress Report {COM (2005) 561 final}, European Commission, Brussels, 9 November 2005 SEC (2005) 1426
- Turkey’s 2004 Regular Report on progress toward accession {COM (2004) 656 final}, Commission of the European Communities, Brussels, 6.10.2004 SEC (2004) 1201
- “Türkiye’de Bölge Planlamasının Evreleri” (1993) Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yayınlarından No:2, Ankara
- Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu (Ekim 2002) Devlet Planlama Teşkilatı Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara
- Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu (Aralık 2003) Devlet Planlama Teşkilatı Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara
- http://www.cor.eu.int/en/press/brochures_summary.htm, Ulaşılma tarihi: 11.02.2006

http://en.wikipedia.org/wiki/European_Agricultural_Guidance_and_Guarantee_Fund, Ulaşılma tarihi: 13.02.2006

<http://www.erdfo.dpm.gov.uk>, Ulaşılma tarihi: 12.02.2006

<http://www.esf.gov.uk>, Ulaşılma tarihi: 13.02.2006

<http://www.eurada.org/workingdoc.php?menu=6>, Ulaşılma tarihi: 12.02.2006

http://www.euoparl.eu.int/summits/berl_en.htm, Ulaşılma tarihi: 14.02.2006

<http://www.interreg3c.net>, Ulaşılma tarihi: 14.02.2006

<http://www.urban-2.org.uk/>, Ulaşılma tarihi: 14.02.2006

Bölge Kalkınma Ajansları: Nedir, Ne Değildir?, Derleyen: Menaf Turan, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005