

# DÜNDEN BUGÜNE, BUGÜNDEN YARINA: KALKINMA AJANSLARI

Barış ÖVGÜN\*

## Özet

Türkiye’de son on yıl içinde kamu yönetiminde üzerinde en fazla söz söylenen konularından biri kalkınma ajanslarıdır. Kalkınma ajansları kuruluş gerekçeleri, idare sistemi içindeki yeri ve performansı bakımından çeşitli incelemelere konu olmuştur. Bu çalışmada ise ele alınan bu konulara ek olarak kalkınma ajanslarının diğer bölge yönetimleri ile olan ilişkileri ve geleceği de bakış açısına alınarak ajansların on bir yıllık serüvenlerinin bir panoraması sunulmaya çalışılmaktadır. Bu analizde literatürün önemli bir kısmında ortaya konulmuş olan bulgulardan farklı olarak performanslarının arzu edilen düzeyde olmadığı, kalkınma çabasında bölgelerin mevcut durumunun değişmediği, kalkınma ajanslarının iddia edildiği gibi yerel değil, merkezi kaynaklarla işleyen bir yapı görünümü sunduğu, 2011 yılında Kalkınma Bakanlığı’nın kurulmasıyla da merkezileşme eğilimlerinin hızlandığı ve son olarak da kalkınma ajanslarının geleceğinin kamu yönetiminde gerçekleşen diğer bölgesel örgütlenmelerle birlikte ele alınması gerektiği üzerinde durulmaktadır. Bu noktada çalışmanın temel tezi kamu yönetiminde yaratılan yeni ölçeğin merkezi olarak kalkınma ajanslarının kalkınmayı sağlamaktan uzak olduklarıdır.

**Anahtar Kelimeler:** Bölge, kalkınma, ajans, ölçek, reform.

---

\* Doç. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, bovgun@gmail.com, ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3634-5791>

Makale gönderim tarihi: 12.06.2017

Makale kabul tarihi : 05.07.2017

## **FROM YESTERDAY TO TODAY, FROM TODAY TO TOMORROW: DEVELOPMENT AGENCY**

### **Abstract**

One of the most promised issues in public administration over the past decade in Turkey is development agencies. The development agencies are subject to various reasons for their establishment, their place in the administration system and their performance. In this study, in addition to these issues, we try to present a panorama of the agencies 'eleven-year adventures by taking development agencies' relations with other regional administrations and the future into perspective. In this analysis, unlike the findings in a significant part of the literature it is put forward that the performances of agencies are not at the desired level, the current situation of the regions in development has not changed, it operates with central resources not local, centralization trends have been accelerated with the establishment of the Ministry of Development in 2011 and finally the future of development agencies must be addressed together with other regional organizations in public administration. At this point, it is claimed that development agencies are far away from development and these organizations are the center of the new scale created in public administration.

**Key Words:** Region, development, agency, scale, reform.

### **Giriş**

2002'den beri uygulanmakta olan kamu yönetimi reformları genel bir değerlendirmeye tabi tutulduğunda hem yerelleşme hem merkezileşme uygulamalarının birlikte ortaya çıktığı görülmektedir. Bir başka deyişle literatürün önemli bir kısmında iddia edildiği gibi kamu yönetimi reformlarında temel amaç salt olarak yerleşmenin sağlanması değildir. Bir başka deyişle yerelleşme uygulamaları amaç değil, bir araçtır. Aynı şekilde merkezileşme eğilimi de bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Peki, amaç nedir ve aracı nasıl belirlemektedir?

Kamu yönetimi reformuna ilişkin literatürde çok fazla tanım yapılmaktadır. Bu tanımların çoğunluğu reforma idari reform bakış açısıyla yaklaşmakta ve kamu kurum ve kuruluşlarının yani idarenin daha hızlı, tasarruf sağlayıcı ve verimli bir yapıda işlemlerini reform olarak değerlendirilmektedir. Daha az sayıdaki çalışma ise kamu yönetimi reformunun özünü devletin konumunda ve işlevinde görmekte ve böylece bakışı idari perspektif dışına çıkarmaktadır. Bir takım çalışmada da reformun toplumsal yapıdan gelen talepler doğrultusunda şekillendiği belirtilmektedir.

Bu çalışmanın temel bakış açısı bu son iki yaklaşımdan esinlenerek kamu yönetimi reformunun sermaye birikiminde yaşanan krizleri aşabilmek için devletin konumunda ve işlevlerinde görülen farklılaşma olduğu savına dayanmaktadır. Bu bakış açısı reform kavramı temelinde oldukça yansız ve tarafsızdır. Bir başka deyişle reforma iyi ya da kötü bir anlam yüklememekte ve bu nedenle de reformun sadece önceki anlayıştan ve uygulamadan ayrı bir şey getirdiğini öne sürmektedir. Ancak amaç kamu yönetimi reformunda özde her zaman aynıdır: Piyasanın başarısızlığını devlet eliyle aşmak. Bu nedenle kamu yönetimi reformlarında temel aracın salt yerelleşme olmasına gerek yoktur. Bir başka deyişle yeni sağ olarak genelleştirilen neoliberal politikaların dünyanın her köşesinde kendisini yerelleşme şeklinde göstermesi de beklenmemelidir. Eğer böyle olsaydı 1980’li yılların hemen başlarında İngiltere’de görülen yoğun merkezileşme uygulamalarını açıklayabilmek mümkün olamazdı (Ersöz, 2001).

Eğer amaç devlet eliyle piyasanın sorunlarını aşmak ise bu kimi zaman yerelleşme kimi zaman merkezileşme araçlarıyla olacaktır. Bu nedenle bu iki aracı birbirinden çok kopuk görmemek gerekmektedir. Bu noktada belki de en tehlikeli amaç çerçevesinde bu iki ilkeyi çarpıştırmak ve birinin diğerine üstünlüğünü iddia etmektir. Bu yönde de literatürde çalışmalar göze çarpmaktadır. Ancak tek-rara düşmek pahasına söylemek gerekir ki yönetsel olarak büyük farklar içeren bu iki ilke kamu yönetimi reformu bağlamında aynı amaca hizmet etmektedir. Bu yöndeki tartışmalar kalkınma ajansları ekseninde de göze çarpmaktadır. Literatürün çok önemli bir kısmı kalkınma ajanslarını bir yerelleşme örneği olarak görürken; çok çok az bir kısmı ise kalkınma ajansları uygulamasının aslında yerelde bir merkezileşme olduğunu iddia etmektedir. Bu çalışma kapsamında bu tartışmalara girilmeyecek ve temel olarak kalkınma ajanslarının düzenleyicilik işlevi bağlamında büyük reform amacı altında nasıl bir araç olduğu üzerinde durulacaktır. Kalkınma ajansları değişen devlet anlayışının ve uygulamasının belki de en iyi örneğini oluşturmaktadır. Çünkü devletin konumu müdahaleden düzenleyiciliğe doğru evrilirken kalkınma ajansları düzenlemeyi yerelde piyasanın iş takipçiliğini yaparak gerçekleştirmektedir.

## **Değişen Kalkınma Anlayışı ve Bölge Kavramı**

1990’lı yılların hemen başlarında Post-Washington uzlaşmasıyla gündeme gelen düzenleyici devlet anlayışı yeni bir kalkınma ve planlama anlayışı sunmaktadır. Düzenleyici devlet ekonomik sahada devletin doğrudan üretici ve müdahaleci olmasına karşı çıkan ve piyasa için etkin devleti düzenleme aracılığıyla sağlamayı arzu eden bir anlayış sunmaktadır. Bu yeni devlet anlayışında toplumsal yaşam ise devletin bakış açısından büyük ölçüde çıkartılmakta ve sivil topluma açılmaktadır. Bu perspektifte devlet, piyasa lehine sınırlandırılmakta ancak hiçbir

şey yapmaması piyasa için başarısızlığa yola açabilecek bir tutum olarak değerlendirilmektedir. Devletin ana pozisyonunun düzenleyicilik olarak belirlenmesi onun kalkınma ve planlama anlayışı ve uygulamasına da yansımakta endojen kalkınma anlayışına uygun olarak yerellikler üzerinde durulmakta ve bu kalkınma anlayışı temelinde bireyselliğe vurgu yapan stratejik planlama anlayışı ön plana çıkmaktadır.

Kalkınmanın ve planlamanın doğal olarak iç içe yürüdüğü bu dönüşüm sürecinde devletin temel görevi uzun vadeli bir bakış açısıyla geleceği öngörebilmektir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta her alanı ayrıntılı düzenleyen plan yapılmaması tam tersine sadece öngörülebilirliğin sağlandığı ve geleceğe dair perspektifler sunan bir anlayışın geçerli olmasıdır. Bu şu anlama gelmektedir: Devlet piyasanın rahat bir şekilde çalışabilmesi için yeterli koşulları sağlayarak rekabet ilkesinin zarar görmemesini temin edecektir. Bu durumun en önemli şartlarından biri de devletin ekonomik ve toplumsal yaşamı ayrıntılı bir şekilde düzenlememesi ve bu alanları doğrudan piyasaya ve sivil topluma açmasıdır. Zaman içinde hazırlanan kalkınma planlarının binli sayfalardan yüzlü sayfalara düşmesinin temel nedeni de budur. Atılması gereken ikinci bir adım da planlamanın merkezi düzeyde değil, yerel düzeyde yapılması ve her bir birimin kendi geleceğini kendisinin planlamasıdır. Bu dönüşüm süreci iki açıdan anlamlıdır: İlki, artık merkezi ya da ulusal kalkınma ve planlama düşüncesinin iflas etmiş olduğu ilan edilmektedir. Artık kalkınma ve buna bağlı olarak planlama farklı ölçeklerde inşa edilmelidir. Bu durumun ikinci anlamı ise ulusal sınırların öneminin azalması ve sınırların yerelde/bölgelerde tekrar çizilmesidir. Bu sınırların ise fiziki değil, ekonomik olduğu iddia edilmektedir. Bir başka deyişle ekonomik anlamda ulusal sınırlar yerel/bölgesel sınırlarla yer değiştirmektedir.

Bu yeni anlayışta bölge, ilişki ağı ile belirlenen, mekansal süreklilik koşulu olmayan yerellerin oluşturduğu, uluslararası ilişkilere doğrudan açılan, sınırları değişken bir birimdir. Bir başka deyişle bölge artık ulus devletin doğrudan denetiminde değildir ve yerel yönetimlerin mekânsal bütünlüğünden daha fazlasını anlatmaktadır (DPT, 2000: 7) Tanımdan da anlaşılacağı üzere kavramın yönetsel özelliklerinden ziyade ekonomik özellikleri ön plana çıkmakta ve bölge kavramı ilişkisellik temelinde tanımlanmaktadır.

Devletin düzenleyicilik fonksiyonu ile donatıldığı bu dönemde bölgesel düzeyde düzenleyicilik görevini kalkınma ajansları üstlenmektedir (Ataay, 2005: 51). Bu durum kalkınma ajanslarının kuruluşunu düzenleyen 5449 sayılı kanunun beşinci maddesinde net bir şekilde ortaya konulmakta ve kalkınma çabasında ajansların destek olma ve katkı sağlama yönünde işlev göreceği hüküm altına alınmaktadır:

- \* Yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.
- \* Bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak, söz konusu projeleri izlemek ve değerlendirmek.
- \* Yerel ve kırsal kalkınmayı destekleyici kapasite geliştirme faaliyetlerinde bulunmak.
- \* Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliklerini geliştirmek ve bu kesimlerin kalkınmayı destekleyici projelerini izlemek.
- \* Kaynaklarını bölge plan ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak.
- \* Bölgenin kalkınmasını sağlayacak imkânları tespiti için araştırmalar yapmak.
- \* Bölgenin ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak.
- \* Yatırımların takibini ve sonuçlandırılmasını tek elden yürütmek.
- \* Küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.
- \* İkili veya çok taraflı uluslararası programları tanıtmak ve bu kapsamda proje geliştirilmesine katkı sağlamak.

Değişen kalkınma ve buna bağlı olarak planlama anlayışı 2000’li yılların değil, 1990’lı yılların ürünüdür. Bu durumun en somut kaynaklarından birini de 1988 yılında çalışmalarına başlanmış olan ve 1991 yılında kitap olarak yayınlanmış olan KAYA raporunda görmek mümkündür. Bu raporda merkezi kalkınmanın ve planlamanın günümüz koşullarında yetersiz olduğu belirtilerek bölgesel düzeyde planlamaya gidilmesinin gerekliliği üzerinde durulmaktadır (TODAİE, 1991: 18).

Bu anlamda, kalkınma planlarının merkezi ve sektörel olma niteliği devam etmekte, planlamanın mekân boyutu sağlanamamış bulunmaktadır. Bölgesel ve yerel planlama çalışmaları geliştirilemediğinden, ulusal planlama sisteminin, aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya, iki yönlü bir süreç olarak etkili bir biçimde işlemesi sağlanamamaktadır.

Bu talepler aslında sermayenin talepleridir. Sermaye, piyasanın önündeki engelleri devletin kaldırabileceğini iddia etmekte ve devletin yeni örgütlenmelerle rekabeti sağlayabileceğini savunmaktadır. Güler’in çalışmasında alıntılarla bahsettiği gibi sermaye gruplarının kalkınma ajanslarının kuruluş sürecine büyük bir destek vermeleri de bu nedenledir. Önemli olan sermayenin serbestçe hareket edebileceği özgür alanlar olmasıdır. Devlet bu alanlarda hukuk güvenliği sağlayarak ve rekabeti tesis ederek piyasanın sorunlarını gidermelidir. Bu bağlamda

ilk girişimlerin 1992 yılında Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı (EGEV) ve GAP Girişimci Eğitim ve Destekleme Merkezi (GAPGİDEM) tarafından yürütülmüş olması dikkatlerden kaçmaması gereken önemli bir noktadır (Güler, 2009: 53). Bu kuruluşlardan temel beklentinin bölgedeki mevcut ve potansiyel girişimcilere danışmanlık, eğitim, bilgilendirme ve yönlendirme konularında hizmetler verilmesi olduğu düşünüldüğünde yeni kalkınma anlayışının nasıl olacağı daha net anlaşılmış olacaktır (Paksoy ve Aydoğdu, 2010: 115).

Kalkınma ajanslarının bölgelerde asıl işlevi kalkınmayı doğrudan sağlamak değil, kalkınmanın sağlanabilmesi için gerekli koşulları gerçekleştirmektir. Bu bağlamda yeni kamu işletmeciliği bünyesinde beliren katalizör devlet anlayışına son derece uygun bir yapı olarak ortaya çıkmaktadır. Kalkınma ajanslarının bölgelerde yürütmüş oldukları faaliyetler genel olarak iki başlık altında yer alabilir. İlk başlık, mali ve teknik desteklerden oluşmaktadır. Bu başlık altında kalkınma ajansları doğrudan finansman desteği, doğrudan faaliyet desteği, güdümlü proje desteği ve teknik destek programları yürütmektedirler. Kalkınma ajanslarının proje ve faaliyet desteği yönetmeliğine göre kalkınma ajanslarının en fazla projelere destek olduğu görülmektedir. 2008 tarihli Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nde doğrudan finansman, faizsiz kredi ve faiz desteklerinin en fazla % 50 oranında olabileceği belirtilirken; proje desteklerinin % 90'a kadar ulaşabileceği belirtilmektedir. Bu paylar aslında kalkınma ajanslarının nasıl bir kalkınmanın yürütücüsü olduğunu göstermesi bakımından anlamlı göstergelerdir. İkinci başlık ise yatırım destek ve tanıtım faaliyetlerinden meydana gelmektedir. Bu kapsamda izin ve ruhsat işlemleri, bilgilendirme faaliyetleri, yurt içi ve yurt dışı incelemeler, konferans, çalıştay, sempozyum ve ziyaretler ile fuarlar ve tanıtım faaliyetleri yer almaktadır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012: 98-107).

Doğrudan finansman desteği ise küçük ölçekli altyapı ve KOBİ projesi şeklinde gerçekleşmektedir. Doğrudan faaliyet desteği kapsamında da acil tedbirler, acil nitelikli stratejik eylemler, bunlarla ilgili fizibilite, plan, araştırma çalışmaları, acil nitelikli yatırım promosyon çalışmaları yer almaktadır. Güdümlü proje destekleri çerçevesinde ise girişimcilik ve yenilikçilik kapasitesini geliştirecek büyük bütçeli tesis, altyapı, işletme destekleri ön plana çıkmaktadır (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012: 77).

## **Kalkınma Ajanslarının “Kökene”**

Türkiye, bölgeler arasında kalkınmışlık farkı olan ve bu farkın da Batı ile Doğu arasında bir hayli fazla olduğu bir ülkedir. Bölgeler arasında bu kadar büyük kalkınma farkının olması coğrafya koşulları, yetişmiş insan gücü, ulaşım sorunları, altyapı farklılıkları ve güvenlik sorunları gibi birçok faktörün birlikteliğinden kaynaklanmaktadır (Eşiyok, 2009: 104). Bölgeler arasındaki kalkınmışlık farkı bugünün sorunu değildir. Bu çerçevede bölgesel kalkınma fikri 1960’lı yılların ortalarından itibaren Türkiye’de yoğun bir şekilde tartışılmaya başlanmış ve bu yönde örgütlenmelere de gidilmiştir.

İktisadi ve sosyal bakımdan geri kalmış bölgeler, aynı ilkeler gözönünde tutularak incelenmektedir. Ancak kamu hizmetlerinin dağıtımından yararlanmada eşitlik ilkesine göre bu bölgelere öncelik verilmektedir. Geri kalmış bölgelerdeki umutlandırıcı kesimlerin seçiminde bu bölgelerin yurdun başka bölgeleriyle kıyaslanması sonucunda göstereceği üstünlüğe ek olarak, bölgede bu durumda olan alanların azlığı yüzünden bölge içinde bir sıralamaya gitme ve belli ölçülerde buna göre hareket etme ilkesi benimsenmiştir (DPT, 1963: 473).

Bölge plânlaması bu açıdan, millî plânlanmanın içinde yer alır ve onun ayrılmaz bir parçasıdır. Bu bakımdan millî plânlarla bölge plânlarının, millî kaynakların kullanılmasına etkisi yönünden birbirinden ayrı ölçülerle hareket eden iki karar mekanizması haline gelmesi, rasyonel hareket etme imkânlarını ortadan kaldırmaya varabilir. Bu yüzden kaynakların kullanılmasına etkisi bakımından bölge plânlarını, millî plân ve bu plân içindeki yargıları tamamlayıcı bir unsur olarak kabul etmek gerekir (DPT, 1963: 472).

...yeni çekim ve büyüme merkezleri, sanayi yaratarak nüfusun ve iktisadi çalışmaların daha dengeli bir şekilde dağıtımını sağlayacak araçlar araştırılmalıdır (DPT, 1963: 474).

Sosyal hedeflerde de belirtildiği gibi, plânın kamu hizmetlerinin dağıtımındaki hedefi, çeşitli grupların ve bölgelerin bu hizmetlerden eşit olarak yararlanmasıdır. Bu hedeflerin gerçekleşmesi için sağlık, eğitim ve başka hizmetlerin dağıtımında bölge sıralanması bir ölçü olarak kullanılacak ve bu husus yıllık programların hazırlanmasında dikkatle ele alınacaktır (DPT, 1963: 475).

1971 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) bünyesinde Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi’nin kurulması da bu saikle atılmış bir adımdır. Bu birim sayesinde yatırımların bölgeler arasında uyumlaştırılması ve böylece geri kalan bölgelerin de bir sıçrama yapması hedeflenmiştir. Bu uygulamaların kalkınma serüveninde ne kadar başarılı sonuçlar verdiği tartışmalıdır. Ancak bu uygulamalar kalkınma ajanslarının temelini oluşturan yeni bölgeselleşme anlayışından farklı olarak bölgelerin temel aktör olarak tek tek rekabetine değil; bölgelerin merkezi yönetimin kalkınma hamlesinde tamamlayıcılığına vurgu yapmaktadır. Kalkınma ajanslarının ortaya çıkışı ise geçmiş deneyimlerin başarısız olduğu fikri

üzerinde yükselmekte ve bölgelerin kalkınma hamlesinde başat bir aktör olarak önemli bir fonksiyon üstleneceği iddiasına dayanmaktadır.

Tablo 1. İstatistiki Bölge Birimleri

Sıra No	Düzye 1	Düzye 2	Düzye 3
1	İstanbul	İstanbul Alt Bölgesi	İstanbul
2	Batı Anadolu	Ankara Alt Bölgesi	Ankara
		Konya Alt Bölgesi	Konya, Karaman
3	Doğu Marmara	Bursa Alt Bölgesi	Bursa, Eskişehir, Bilecik
		Kocaeli Alt Bölgesi	Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova
4	Ege	İzmir Alt Bölgesi	İzmir
		Aydın Alt Bölgesi	Aydın, Denizli, Muğla
		Manisa Alt Bölgesi	Manisa, Ayfon, Kütahya, Uşak
5	Batı Marmara	Tekirdağ Alt Bölgesi	Tekirdağ, Edirne, Kırklareli
		Balıkesir Alt Bölgesi	Balıkesir, Çanakkale
6	Akdeniz	Antalya Alt Bölgesi	Antalya, Isparta, Burdur
		Adana Alt Bölgesi	Adana, Mersin
		Hatay Alt Bölgesi	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye
7	Batı Karadeniz	Zonguldak Alt Bölgesi	Zonguldak, Karabük, Bartın
		Kastamonu Alt Bölgesi	Kastamonu, Çankırı, Sinop
		Samsun Alt Bölgesi	Samsun, Tokat, Çorum, Amasya
8	Orta Anadolu	Kırıkkale Alt Bölgesi	Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir
		Kayseri Alt Bölgesi	Kayseri, Sivas, Yozgat
9	Doğu Karadeniz	Trabzon Alt Bölgesi	Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane
10	Güneydoğu Anadolu	Gaziantep Alt Bölgesi	Gaziantep, Adıyaman, Kilis
		Şanlıurfa Alt Bölgesi	Şanlıurfa, Diyarbakır
		Mardin Alt Bölgesi	Mardin, Batman, Şırnak, Siirt
11	Ortadoğu Anadolu	Malatya Alt Bölgesi	Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli
		Van Alt Bölgesi	Van, Muş, Bitlis, Hakkari
12	Kuzeydoğu Anadolu	Erzurum Alt Bölgesi	Erzurum, Erzincan, Bayburt
		Ağrı Alt Bölgesi	Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan



Kalkınma ajanslarının Türkiye'nin gündemine gelmesi Avrupa Birliği (AB) süreci çerçevesinde gerçekleşmiştir. Ancak ajansların hayat bulmasına yönelik adımlar kamuoyunda geçerli olan yaygın yanlış karşılık ilk kez Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) döneminde atılmamıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın<sup>1</sup> 25. maddesinde de kendisine yer bulan İBB yani istatistiki bölge birimi sınıflandırması AKP iktidarından önce koalisyon döneminde 22 Eylül 2002'de karşımıza çıkmaktadır. Hazırlanan 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararnamesiyle ülke üç düzeyli bölgesel sınıflandırma dilimlerine ayrılarak kalkınma ajansları serüveni başlatılmıştır.

Bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyoekonomik analizlerin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği bölgesel istatistik sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke genelinde istatistiki bölge birimleri sınıflandırması tanımlanmıştır.

2002 tarihli Bakanlar Kurulu kararı iki açıdan önem taşımaktadır. İlk olarak, ülke yönetsel olarak üç kademeli yeni bir kümelenme ile tanışmıştır. Düzey-3 illeri, Düzey-2 illerin gruplandırılmasıyla yirmi altı adet kalkınma ajansını ve Düzey-1 de kalkınma ajanslarının gruplandırılmasıyla on iki bölgeyi anlatmaktadır. Bakanlar Kurulu'nun bu kararının ikinci önemi, oluşturulan yeni bölge örgütlenmesiyle daha önceden oluşturulmuş olan ve fiziki esaslara dayalı olan yedi coğrafi bölge ayrımı da sadece iklim ve coğrafyaya dair olarak kullanılmaya başlanmıştır.

2002 tarihli Bakanlar Kurulu kararından sonra kalkınma ajanslarıyla ilgili olarak atılan en önemli adım Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nun hazırlanmasıdır. Kalkınma ajansları KYTK'nin tasarısı halindeki ilk nüshasında kendisine yer bulmuştur. Kanunun 4 Nisan 2003 nüshasının 25. maddesinde kalkınma ajanslarından bahsedilmesine karşın diğer nüshalarda bir daha kalkınma ajansları kendisine yer bulamamıştır.

İBB-2 Düzeyinde ... Bölge Kalkınma Ajansları kurulur. Kuruluşu, görev ve faaliyetleri, merkezi yönetim ile ilişkileri kanunla düzenlenir.

Bu çok önemli bir noktadır. O dönem içinde diğer nüshalarda ve son olarak da kanunda kalkınma ajanslarından bahsedilmemesi kalkınma ajanslarından vazgeçildiği şeklinde yorumlara konu olmuş ancak kalkınma ajansları 2006 yılında yapılan bir yasal düzenleme ile karşımıza çıkmıştır. Kamu Yönetimi Temel Kanunu'nda (KYTK) kalkınma ajanslarından ilk kez bahsedilirken kalkınma ajanslarının tam ismi olarak "bölge kalkınma ajansı" ifadesinin geçmesi de dikkatten kaçmaması gereken ikinci önemli noktadır.

---

<sup>1</sup> Bu bölümde Kamu Yönetimi Temel Kanunu yerine Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı denilmesi bilinçli bir tercihtir. Çünkü kalkınma ajansları tasarısının ilk nüshalarında kendisine doğrudan yer bulurken sonraki nüshalardan ve tasarının kanunlaşmış metninden çıkarılmıştır.

## **Avrupa Birliği'nin Etkisinde Bir Kanun**

KYTK, temel olarak AB sürecinde hazırlanmış ve bu nedenle de AB'nin büyük oranda etkisini hissettirmiş olan bir kanundur. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere kadar uzanan yelpazede AB'nin taleplerini görmek ve hissetmek mümkündür. AB'nin tam adaylık sürecinde Türkiye'ye yönelik olarak hazırlanmış olduğu ilerleme raporlarında ve katılım ortaklığı belgelerinde kamu yönetiminin bir bütün olarak reforma tabi tutulması gerekliliği sayısız kere dile getirilmiştir. Reforma tabi tutulması gereken alanlardan biri de bölgesel politikadır ve bu politika AB-Türkiye arasında yürütülmekte olan adaylık süreci görüşmelerinde ele alınan başlıklardan biridir. Bir diğer ifadeyle AB, bölgeselleşmeye özel bir önem atfetmekte ve bu önem açılan özel bir başlık aracılığıyla da kendisini göstermektedir. AB, bölgeselleşme politikaları olarak özel bir başlık açarken bu politikayı da kısa vadeli öncelikler arasında sıralamaktadır. Kısa vadede sıralananlar, Türkiye'nin 2001 yılına kadar bunları tamamlaması veya somut olarak ileriye götürecekt adımları atması beklentisi esas alınarak seçilen uygulamaları içermekte ve bu bağlamda AB'nin en çok önem verdiği hususları anlatmaktadır. Bu noktada 2001 yılında hazırlanmış olan katılım ortaklığı belgesindeki şu hususlar dikkat çekmektedir (TC. Avrupa Birliği Bakanlığı, 2001)

- Topluluk kurallarına uygun olarak bir NUT's (istatistiki amaçlarla bölgesel birimlerin isimlendirilmesi) sınıflandırmasının hazırlanması.
- Etkin bir bölgesel politika geliştirilmesi için bir strateji benimsenmesi.
- Türkiye'nin planlama sürecinde proje seçimi bakımından bölgesel politika kriterleri oluşturulmasına başlanması.
- Bölgesel düzeyde işlevsel yapılar kurulması ve bölgesel gelişme ile ilgili mevcut idari yapıların güçlendirilmesi.

Ancak burada şu hususu tekrarlamak gerekmektedir: Türkiye'de bölgesel kalkınma ve planlama fikri AB'nin tekeliyle ortaya çıkmış değildir. Yukarıda da bahsedildiği üzere DPT'nin kuruluş sürecini izleyen 1970'li yıllarda da bölgesel planlamaya vurgu yapıldığı ve bu çerçevede örgütlenmeye gidildiği görülmektedir. Ancak 1990'lı yıllarla birlikte daha farklı bir kalkınma anlayışı temelinde bölgesel planlama gündeme gelmeye başlamış ve AB de bu süreçte etkili bir aktör olarak ortaya çıkmıştır. 1990'lı yıllardan önce merkezi kalkınmaya ve planlamaya daha fazla önem verilmekte ve bölgesel planlama merkezi kalkınmayı destekleyen bir araç olarak görülmektedir. Oysa 1990'lı yıllarla birlikte yeni bölgeselcilik olarak kavramsallaştırılan anlayış altında bölgeler rekabet ilkesi temelinde kalkınmanın ve planlamanın önemli bir bileşeni olarak belirmektedir. Bu bağlamda bölgesel planlama 1990'lı yıllarda düzenleyici devlet ilkesine uygun bir içerikle kamu yönetiminin gündemine girmeye başlamış ve kalkınma ajansları

biçimiyle de AB sürecinde Türk kamu yönetiminde yerini almıştır. Ancak bu noktada önemli bir hususa da açıklık getirmek gerekmektedir. Kalkınma ajanslarının kuruluşu doğrudan AB etkisiyle gerçekleşirken ajansların gelir kaleminde iddia edildiği gibi AB fonlarının etkisi yok denecek kadar azdır. 2015 yılı faaliyet raporlarına göre genel bütçe, belediye ve il özel idarelerinden aktarılan pay toplam gelirlerin % 84'ünü oluştururken; AB fonlarından gelen pay sadece % 1'lik bir kalemi oluşturmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 19).

### **(Bölgesel) Kalkınma Ajansları İdarenin Neresinde?**

2017 yılı itibariyle 2006 yılında kurulmaya başlanan kalkınma ajanslarının sayısı yirmi altıya ulaşmıştır. Ajanslardan ilk ikisi İzmir ve Adana-Mersin olmak üzere 2006 yılında kurulmuş, 2008 yılında sekiz ve 2009 yılında on altı olmak üzere toplam sayı yirmi altıya çıkmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2015: 7).

Tablo 2: 26 Bölgede Kurulmuş Olan Kalkınma Ajansları



(2015 faaliyet raporundan alınmıştır.)

Ajansların görevleri net bir şekilde belli olmasına rağmen aynı şeyi yönetsel durumları bakımından söylemek mümkün değildir. Ajansların yönetsel özelliklerine bakıldığında merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşu olmadıkları görülmektedir. Çünkü tüzel kişiliğe sahip olmaları ve karar organlarının halk tarafından seçilmemesi bu durumun temel nedenleridir. Sorun bu noktadan sonra başlamaktadır. Alanyazının önemli bir kısmı kalkınma ajanslarını hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olarak tanımlamaktadır. Güler ise hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının ülke genelinde tek bir işle görevli olan kamu tüzel kişilikleri olduğunu oysa kalkınma ajanslarının coğrafya temelinde kurulduğunu iddia

etmektedir. Bu nedenle Güler'e göre, bu kuruluşlar yönetim sistemi içindeki yeri bakımından tanımsızdır (Güler, 2009: 62). Oysa idarenin bütünlüğü uyarınca hiçbir kamu kurum ve kuruluşu idare dışında tanımsız kalmaz. Bu nedenle kalkınma ajanslarını yönetim sistemi içinde tanımlamak gerekmektedir. Bu kuruluşların merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşları olmadıkları ortak bir gerçektir. Bu nedenle geriye taşra yönetimi ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu kalmaktadır. Taşra yönetiminin de tüzel kişiliği olmadığına göre bu kuruluşları hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olarak mı saymak gerekecektir? Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının ülke genelinde tek tip kamu hizmeti yürütmeleri dikkate alınırca kalkınma ajanslarının bölge temelinde işlev görmesi ve hizmetin de doğrudan yürütücüsü değil de destekleyicisi ya da teşvik edicisi olduğu değerlendirildiğinde bu kuruluşlar yönetim sistemimizdeki hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu tanımına da tam olarak uymamaktadır (Öztürk ve Çolakoğlu: 2015: 323). Bu bağlamda Kavruk'un da ifade ettiği gibi bu kuruluşlar ara kurumlar görünümündedir (Kavruk, 2009: 49).

Bu tartışma 2011 yılında bir şekilde sonlanmış ve DPT'nin Kalkınma Bakanlığı'na dönüştüğü 641 sayılı KHK'de kalkınma ajanslarının ilgili kuruluş oldukları belirtilmiştir. Bakanlıkların kuruluşunu düzenleyen 3046 sayılı kanuna göre ilgili kuruluşlar; özel kanun veya statü ile kurulan, iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese ortaklık ve iştirakleri veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları şeklinde düzenlenir. Bu bağlamda kalkınma ajansları kanunla kurulmuş hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır.

Ancak Kalkınma Bakanlığı'nın kurulduğu 2011 yılından itibaren bakanlığa kalkınma ajansları üzerinde tanınan birtakım yetkiler ilgili kuruluş tanımının da sorgulanmasına neden olmaktadır. Çalışma programının onaylanması, bakanlık bünyesinde oluşturulan komisyon aracılığıyla mali yeterlik denetimi yapılması ve yine bakanlığın üç ayda bir ajanslar tarafından kendisine gönderilen harcama programlarında çeşitli değişikliklere gitmesi ajansların özerkliğini tartışmalı hale getirmekte ve böylece ajansların aslında merkezi yönetimin nasıl bir etkisi altında olduğunu göstermektedir (Karasu, 2015: 278-280). Bu etki Onuncu Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda da dile getirilmektedir (ÖİK, 2014: 125-126):

Her ne kadar yönetim yapısında yerel yönetim temsilcilerine yer verilmekte ise de kalkınma ajanslarının başında merkezi yönetimin temsilcisi valinin bulunduğu, mali kaynakları ve karar süreçleri açısından açık biçimde merkezi yönetimin ağırlığının olduğu belirtilmektedir. Bu kurumların doğrudan yerel temsil niteliğinin olmadığı, bu nedenle kalkınma ajanslarının yerelleşme değil, merkezileşme sonucunu yarattığı iddia edilmektedir.

Türkiye’de yapılandırılan “Kalkınma Ajansı” modelinde, kalkınma ajanslarının belediyelerle hizmet ilişkisi kurulmamıştır. Kuruluş felsefesinde “yönetişim” ilkesi yer alan kalkınma ajanslarının, merkeziyetçiliği ağır basan yapısı eleştirilmekte ve sorgulanmaktadır.

## **Bölgeselleşme Ne Getirdi?**

Kalkınma ajansları kanununun da açıkça ifade ettiği üzere ajanslar, bölgesel dinamikleri harekete geçirerek kalkınmayı sağlamayı amaçlayan bir kamu kuruluşudur. Bir başka deyişle doğrudan hizmet üretmemekte sadece aktörlerin bölgelerindeki iş ve işlemlerini gerçekleştirerek sermayeyi bölgede yatırım yapması konusunda teşvik etmektedir. Kalkınma ajanslarının ekonomik düzlemde başarısını ve başarısızlığını konu edinmiş olan çalışmalar da konuya bu çerçevede yaklaşmaktadır. Gerçi kalkınma ajanslarının ekonomik analizine ilişkin olarak yapılmış olan çalışmalar bir analize tabi tutulduğunda yapılan akademik çalışmaların çok büyük bir bölümünün kalkınma ajanslarının başarısı üzerine odaklandığı başarısızlığın ise birkaç örnek dışında inceleme konusu olmadığı görülmektedir.

Bu perspektifte yapılan çalışmalardan birisi de Neslihan Künye tarafından yapılan kalkınma ajanslarının bölge ekonomilerine katkısının tartışıldığı makaledir. Çalışma kalkınma ajanslarının bölge ekonomilerine katkısını üç temel gösterge üzerinden analiz etmekte ve ilk kullandığı gösterge gayri safi katma değer olarak ön plana çıkmaktadır. Gayrisafi katma değer (GSKD), çalışmada belli bir dönemde bir bölgedeki ekonomik birimlerin, bölgedeki ekonomik faaliyetleri sonucunda ürettikleri mal ve hizmetlerin üretim değerinden, bu üretimde bulunabilmek için kullandıkları mal ve hizmetler değerinin çıkarılması sonucu elde edilen değer olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım çerçevesinde Künye, İstanbul’un, Ankara’nın ve İzmir’in sırasıyla en yüksek değerlere ulaştıklarını en son sırada ise Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan bölgesinin yer aldığını belirtmektedir (Künye, 2014: 50).

Kalkınma ajanslarının nasıl bir katma değer yarattığı Türkiye İstatistik Kurumu tarafından hazırlanmış olan bölgesel sonuçlar çalışmasına da konu olmuştur. Çalışmada 2004 ve 2011 yılları bölgelerin yarattığı katma değer açısından karşılaştırmalı bir şekilde ele alınmış ve her iki yıl arasında sıralamanın değişmediği gözlemlenmiştir. Çalışmada ortaya konulan verilere göre Türkiye’de yaratılan katma değer önemli bir kısmı (yaklaşık %55’i), ilk beş sırada yer alan TR10 (İstanbul), TR51 (Ankara) ve TR31 (İzmir), TR41 (Bursa, Eskişehir, Bilecik) ve TR42 (Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova) bölgelerinde üretilmektedir. Yani ülkenin en gelişmiş bölgeleri yine daha yüksek katma değer yaratmaktadırlar. Gayri safi katma değer payı en düşük olan bölgeler ise Türkiye’nin doğusunda yer alan TRA1 (Erzurum, Erzincan, Bayburt) ve TRA2 (Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan) bölgeleri ile TR82’dir (Kastamonu, Çankırı, Sinop). Ancak zaman içinde

katma değer açısından hiçbir gelişme olmadığını söylemek de doğru değildir. Çünkü aynı zaman içinde TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır) ve TR61 (Antalya, Isparta, Burdur) bölgelerinde sınırlı da olsa bir artış gözlenmektedir. Sanayi özetinde ise Doğu bölgelerindeki artış biraz daha belirgindir. TRC1 (Gaziantep, Adıyaman, Kilis), TRC2 (Şanlıurfa, Diyarbakır) ve TRC3'ün (Mardin, Batman, Şırnak, Siirt) paylarında sanayi açısından görülen artışlar önemli düzeydedir. Bu durumun temel nedeni ise katma değer en yüksek olduğu beş bölgede hizmetler sektörünün daha ön planda olmasıdır (Türkiye İstatistik Kurumu, 2014: 3-5).

Dışa açıklık bakımından ise İstanbul ilk sıradayken; Kuzey Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı en düşük değeri taşımakta, yine sermaye işgücü oranında Doğu Marmara Kalkınma Ajansı'nın üstünlüğü görülürken Kuzey Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı son sıralarda yer almaktadır (Künye, 2014: 53). Bir başka çalışmada ise dikkatleri işsizlik rakamları çekmektedir. Bölgeler genel bir değerlendirilmeye tabi tutulduğunda işsizlik rakamlarında anlamlı bir gerileme olmadığı görülmektedir (Ultan ve Saygın, 2016: 92). Aynı çalışmada bir nokta daha ön plana çıkmaktadır. O da ülkeye gelen yabancı sermaye miktarıdır. Merkez Bankası verilerinden hazırlanarak elde edilen tabloda yabancı sermaye oranları üzerinden bir değerlendirme yapılmaktadır (Ultan ve Saygın, 2016: 94). Ancak önemli bir noktanın altının çizilmesi gerekmektedir. Bu verilerde kalkınma ajanslarının izi net değildir. Bir başka deyişle tablo sadece yıllara göre değişen seyirde ülkeye gelen yabancı sermaye miktarını göstermekte ve kalkınma ajanslarının etkisini görebilmemiz için anlamlı göstergeler sunmamaktadır. Ancak bu sınırlılığa rağmen şu husus nettir ki yabancı sermayenin ülkeye gelişinde büyük bir dalgalanma yaşanmaktadır ve bu dalgalanmaların da siyasi ve ekonomik gelişmelerden etkilendiği açıktır.

Kalkınma ajansları gelinen noktada bölgesel düzeyde ekonomik kalkınmayı sağlamada başarısız olduğu yönünde eleştirilere uğramaktadır. Yapılan eleştirilere genel hatlarıyla bakıldığında iddialar bölge planlarının uygulamaya yansımadığı ve ajansların proje kredisi dağıtmak dışında önemli işlevler üstlenmediği noktalarında yoğunlaşmaktadır (Sertesene, 2015: 2-3).

EBSO meclis toplantısında gündeme İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA) yerleşti. Sanaiciler İZKA'yı adeta topa tuttu. Eleştiri bombardımanı sırasında "Kapatılsın" diyen bile çıktı.

Eski başkanlardan Salih Esen, Genel Sekreter Can'a, İZKA'nın şu ana kadar İzmir'e ne katkı sağladığını sordu, eleştirilerini şöyle sürdürdü: "Kalkınma ajansı, sektörel bazda değil, İzmir'in değerlerini ortaya çıkaracak projelere destek vermeli. Kalkınma ajansları sakat doğdu ve kapatılması gerektiği gibi bir sonuç ortaya çıktı. İzmir Kalkınma Ajansı, dört yıldır bir gelişme kaydedemedi." (Milliyet, 2011).

Ajansların performansının değerlendirmesi noktasında Karasu'nun çalışması bütçe üzerinden önemli bir hususu gözler önüne sermektedir. Ajansların temel kuruluş gerekçesi bölgelerde projelere destek sağlamaktır. Ancak Karasu bütçede gider kalemlerinin ayrıntılı bir dökümünü ortaya koymakta ve en çok payı yönetim giderlerinin aldığını ve proje desteklerinin ise sadece % 30'luk bir paya sahip olduğunu belirtmektedir (Karasu, 2015: 289-291).

Bu kısa bilgilerden de görüleceği üzere gelişmiş bölgelerin gelişme hızları yine gelişmemiş olan bölgelere göre daha yüksektir. Bu durumda kalkınma ajanslarının bölgesel dinamikleri harekete geçirmesine rağmen bölgesel eşitsizlikleri gidermediğini göstermektedir. Bu durum da aslında Fuat Ercan'ın da vurguladığı gibi bölgesel kalkınmanın değil; bölgesel birikimin önem kazandığını göstermektedir (Ercan, 2006).

### **Kalkınma Ajansları Bölgeselleşmenin Neresinde?**

Türkiye'de bölgeselleşme eğilimi sadece kalkınma ajansları üzerinden gerçekleşmemektedir. Kalkınma ajanslarının hangi illerden oluşacağı ekonomik ölçek temelinde belirlenmemişken (Karasu, 2015: 276); kalkınma ajanslarının buldukları merkezler ile gerçekleşen diğer düzenlemeler arasındaki uyum dikkat çekicidir.

Kalkınma ajansları gerek çalışma alanı sınırları olan NUTS bölge sınırları gerekse kurumsal nitelikleri nedeniyle planlama gündeminde tartışma konusudur. AB ile yürütülen katılım müzakereleri çerçevesinde de Düzey 2 bölgelerinin nüfuslarının NUTS tüzüğünde belirtilen nüfus eşikleri ile örtüşmedikleri Komisyon tarafından belirtilmiş ve bu kapsamda Düzey 2 sınıflandırmasının gözden geçirilmesi gerektiği ifade edilmiştir (TC. Kalkınma Bakanlığı, 2014: 126).

Bu noktada ele alınması gereken ilk düzenleme 2012 yılında çıkarılmış olan 6360 sayılı kanunla sayıları otuza ulaşmış olan yeni büyükşehir sistemidir. 5449 sayılı kanunla kurulan kalkınma ajanslarının merkezleri ile büyükşehir belediyeleri kuruluş bazında karşılaştırıldığında bir iki istisna dışında örtüştüğü görülmektedir. Bu önemli bir noktadır. Çünkü kalkınma ajanslarının merkezlerinin rastgele seçilmediğini ve belli kriterler gözetildiğini göstermektedir. Kalkınma ajanslarının kümelenmesinde ölçeğin ne olduğu tam olarak belli değilken; merkez konusunda daha tutarlı bir değerlendirme yapıldığı anlaşılmaktadır. Değerlendirmeye konu olan en önemli kriter merkezlerin bölgedeki diğer illere göre nüfus ve ekonomik gelişme bakımından birtakım üstünlüklerinin bulunmasıdır. Benzer bir uygulamayı Düzey-2 bölgesi dışında yer alan ve istatistiki bölge birimlerinin ilk sınıflandırması olan Düzey-1 bölgesi için de söylemek mümkündür.

Kalkınma ajanslarının buldukları iller ile büyükşehir belediyelerinde görülen benzerlikler farklı hizmet alanlarında da görülmektedir. Bu bağlamda sağlık, adliye ve eğitim alanında yaşanan gelişmeler dikkati çekmektedir. Ele alınması gereken ilk hizmet alanı olarak sağlık kesimi hizmet sunumu ve planlama açısından yirmi dokuz bölgeye ayrılmaktadır (Övgün ve Küçük, 2013: 58). Oluşturulan yirmi dokuz bölgede her bir bölge için kalkınma ajanslarında olduğu gibi bir merkez il belirlenmektedir. Bu merkezlerin belirlenmesinde nüfus yoğunluğu, sosyo-ekonomik yapı, kentleşme ve sanayileşme, ulaşım alt yapısı, sağlık hizmeti sunumunun kalitesi ve kapasitesi dikkate alınmaktadır (Övgün, 2013: 375). Belirlenen merkez iller ise İstanbul'un çok sayıda bölümlenmesi dışarıda tutulursa kalkınma ajanslarının merkezleri ve büyükşehir belediyeleri ile büyük ölçüde örtüşmektedir.

Tablo 3. Sağlık Hizmet Bölgeleri



Bölgesel örgütlenmeye gitme konusunda beliren bir diğer alan da adli yönetimdir. 2004 yılında çıkarılmış olan 5235 sayılı kanunla hayat bulan bölge adliye mahkemeleri bölgelerin coğrafi durumları ve iş yoğunluğu göz önünde tutularak belirlenen yerlerde, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun olumlu görüşü alınarak Adalet Bakanlığı'na kurulmaktadır. Bölge adliye mahkemelerinin yargı çevrelerinin belirlenmesine, değiştirilmesine veya bu mahkemelerin kaldırılmasına Adalet Bakanlığı'nın önerisi üzerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nca karar verilmektedir.



Tablo 4. Bölge adliye mahkemeleri



(Yargı çevresindeki iller ve bölge adliye mahkemelerinin merkezleri Edirne Barosu'nun ve hukuki haberin internet sitelerinden alınmıştır.)

**Bölge Adliye Mahkemesi Yargı çevresindeki iller**

İstanbul	İstanbul, Kırklareli, Edirne, Tekirdağ
Bursa	Bursa, Çanakkale, Balıkesir, Bilecik, Kütahya, Yalova
İzmir	İzmir, Manisa, Uşak, Denizli, Aydın, Muğla
Ankara	Ankara, Eskişehir, Çankırı, Kırıkkale, Kırşehir, Kastamonu, Karabük
Konya	Konya, Karaman, Aksaray, Afyonkarahisar
Adana	Adana, Mersin Hatay, Osmaniye
Samsun	Samsun, Sinop, Amasya, Tokat, Ordu, Çorum
Erzurum	Erzurum, Ardahan, Bayburt, Kars, Iğdır, Ağrı, Erzincan, Tunceli
Diyarbakır	Diyarbakır, Elazığ, Mardin, Batman, Siirt, Şırnak, Bingöl
Antalya	Antalya, Burdur, Isparta
Gaziantep	Gaziantep, Kahramanmaraş, Kilis, Adıyaman, Şanlıurfa
Kayseri	Kayseri, Malatya, Nevşehir, Niğde, Sivas, Yozgat
Sakarya	Sakarya, Bartın, Bolu, Düzce, Kocaeli, Zonguldak
Trabzon	Trabzon, Artvin, Giresun, Gümüşhane, Rize
Van	Van, Bitlis, Hakkari, Muş

Tablo-3'ten de görüleceği üzere bölge adliye mahkemelerinin kuruluşunda NUTS istatistiki sınıflandırmasında görülen düzey bölümlenmesi esas alınmıştır. Bölge adliye mahkemelerinin kuruluşunda Düzey-1 bölümlenmesine uyulmaktadır. NUTS sınıflandırma uygulaması on iki bölge öngörürken; bölgesel adliye mahkemelerinde bu sayının on beş olduğu görülmektedir. Ancak temelde yine on iki bölgeli sistem temeldir. Çünkü aslında Düzey-1 sisteminde birlikte ele alınan Ankara-Konya, Adana-Antalya ve Diyarbakır-Gaziantep sınıflandırmasında yeni bir ayrıma gidilmiş ve sayı on beşe çıkmıştır.

## **Sonuç**

Kalkınma ajansları, 2003 yılında tartışmaya açılan kamu yönetimi temel kanunu kapsamında kamu yönetimi gündemine girmiş ve o günden beridir de bu gündemden hiç çıkmamış olan bir reform hamlesidir. Kamu yönetiminde bölgesel düzeyde yeni bir model olarak belirmiş olan ajanslar, her ne kadar kamu yönetimi temel kanununun ilk nüshalarında kendisine yer bulmuş olsa da hem sonraki taslak çalışmalarda hem de kanun metninde yer almamış ve 2006 yılında bölgesel kalkınma ajansları kanunu adıyla hayat bulmuştur. Ancak bu isimlendirme büyük tartışmalara neden olmuş ve Anayasa Mahkemesi'nin de kararı doğrultusunda bölgesel ifadesi çıkartılarak kalkınma ajansları idare sistemi içerisindeki tartışmalı yerini almıştır.

Kalkınma ajanslarının idare sistemi içerisindeki yeri önemli tartışmalara kaynaklık ederken; tartışılmayan tek gerçek bu kuruluşların kamu yönetimine farklı olan bir yapı ve işleyiş özelliği sergilemekte olmasıdır. Yönetişimci model olarak nitelendirilen farklı kesimlerin katılımıyla oluşan kalkınma ajansları doğrudan mal ve hizmet üretmek amacıyla değil; düzenleyici devlet anlayışına uygun olarak sermaye kesimini bölgeye çekebilmede katalizör rolü oynamak amacıyla kurulmuştur.

Kuruluşunda AB'nin büyük etkisi görülen ve bu nedenle de AB fonları ile destekleneceği belirtilen kalkınma ajanslarına ilişkin tablo yıllar içinde daha farklı bir görünüm almış ve ajansların gelir kalemlerinin en önemli kısmı merkezi yönetim olarak şekillenmiştir. Gelir kalemi olarak merkezi yönetime bağımlı olan ajanslar, faaliyetleri bakımından da tartışma konusu olmuş ve en büyük işlev olarak bölgede hazırlanmış olan çeşitli projelere destek olma görevi ile ön plana çıkmıştır. Kalkınma ajansları büyük bir bölümü merkezi yönetimden sağlanan gelir kaynaklarına sahip olan ve bölgesel rekabeti canlandırmayı temel amaç olarak belirlemiş olan bir kurumdur. Bu kurumun yıllar içindeki en büyük işlevinin bölgede hazırlanmış olan çeşitli projelere destek olduğu görülmektedir. Ancak kalkınma ajanslarının gider kalemlerine bakıldığında bu işlevin de ne kadar etkin olduğu tartışma yaratmaktadır. Çünkü ajansların gider kalemlerinde en büyük pay

yönetim giderleri olarak gözükmekte ve projelere ayrılan pay bu kalemin gerisinde kalmaktadır.

Türkiye’de bölgeler arasında gelişmişlik farkı siyasi, toplumsal ve ekonomik nedenlerden dolayı oldukça fazladır. Bu farkın giderilebilmesi kalkınma ajanslarının da boyutunu aşacak düzeydedir. Özellikle de en önemli görevi projelere destek olmak olan ve bölgelerde rekabeti tesis etmekle yükümlendirilen kalkınma ajansları aracılığıyla gelişmişlik farkını giderecek bir kalkınma hamlesinin gerçekleştirilmesi zor görülmektedir. Çünkü birçok çalışmaya konu olmuş istatistiklere göre Türkiye’de ekonomik olarak en gelişmiş bölge Marmara Bölgesi’yen; en az gelişmiş olan bölge ise Doğu Anadolu Bölgesi’dir. İşin ilginç yanı bu durum kalkınma ajanslarının kurulmasından önce de kuruluşlarından on bir sene sonra da böyledir.

Eğer o kadar büyük tartışmalara sahne olmuş kalkınma ajanslarının günümüzde ortaya koydukları performans pek de iç açıcı değilse o zaman geleceğinin de tartışmalı olduğunu söylemek mümkündür. Ancak kamu yönetiminde özellikle de son yıllarda görülmeye başlanan diğer bölgesel yönetim uygulamaları ile birlikte değerlendirildiğinde kamu yönetiminin ölçek bakımından geleceğine ilişkin farklı tahminler de yapılabilmektedir.

## **Kaynakça**

- 2002/4720 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, RGT: 22.09.2017, 24884.
- 5235 Sayılı Adli Yargı İlk Derece Mahkemeleri İle Bölge Adliye Mahkemelerinin Kuruluş, Görev ve Yetkileri Hakkında Kanun, RGT:07.10.2004, 25606.
- 641 Sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RGT:08.06.2011, 27958.
- Akdoğan, Argun, “AB İlerleme Raporlarında Bölgesel Kalkınma Süreci”, *Memleket Mevzuat Dergisi*, C.4, S.46, (Nisan 2009).
- Ataay, Faruk, Bölge Kalkınma Ajansları ve Kalkınma, *Kamu Yönetimi Reformu, Çevre ve BKA Sempozyumu* (Bildiriler Kitabı), Çevre Mühendisleri Odası Yayını, Ankara, 2005, s. 49-53.
- Devlet Planlama Teşkilatı, *Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yayını, Ankara 2000.
- DPT, *Kalkınma Planı Birinci Beş Yıl (1963-1967)*, Ankara 1963.
- Ercan, Fuat, “Bölgesel Kalkınmada Değişim: Devlet Merkezli Bölgesel Kalkınmadan Piyasa Merkezli Bölgesel Birikime”, *Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler*, (Der. F. Aylan Arı), Derin Yayınevi, İstanbul 2006.

- Ersöz, Halis Yunus, Thatcher Döneminde Yerel Yönetimlerde Dönüşüm: Merkezileşme ve Piyasalaşma Eğilimleri, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 2001.
- Eşiyok, B. Ali, “Bölgesel Kalkınma ve GAP”, *Türk İdare Dergisi*, Y.81, S.463-464, (Haziran-Eylül 2009), s.103-130.
- Güler, Birgül Ayman, “Kalkınma Davasının Terk Edilmesi AB, Bölge Ve Eşrafseverlik”, *Memleket Siyasetyönetim*, C.4, S.11, (2009), s.44-67.
- <http://www.edirnebarosu.org.tr/bolge-adliye-ve-idare-mahkemelerinin-nerelerde-kurulacagi-belli-oldu/>, (03.06.2017).
- <http://www.hukukihaber.net/pratik-bilgiler/bolge-adliye-mahkemeleri-yargi-cevverleri-2016-h77180.html>, (03.06.2017).
- <http://www.milliyet.com.tr/kalkinma-ajansi-na-elestiri-yagmuru/ege/haberdetayarsiv/02.02.2011/1347088/default.htm>, (04.06.2017)
- Işık, Nihat, Baysal, Duygu ve Ceylan, Onur, Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Bir Politika Aracı Olarak Kalkınma Ajansları, *Niğde Üniversitesi Dergisi İ.İ.B.F Dergisi*, C.3, S.2, (2010), s.1-18.
- Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği, RGT:08.11.2008, 27048.
- Kalkınma Bakanlığı, *Kalkınma Ajansları Genel Faaliyet Raporu*, Ankara 2015.
- Karasu, Koray, “Kalkınma Ajansları: “Modelimi Kaybettim. Hükümsüzdür” (Ölçek Siyasetinin Yerelliği)”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.70, S.2, 2015, s.273-316.
- Karasu, Koray, “Yeni Bir Tür Merkezileşmenin Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları”, *Memleketmevzuat Dergisi*, C.4, S.46, (2009), s.24-33.
- Kavruk, Hikmet, “Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının Hukuki Statüsü ve Yönetimsel Yapısı”, *Kök Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Dergisi*, C. 11, S.1, 2009, s.49-71.
- Neslihan Künye, “Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Bölgelerin Ekonomilerine Katkıları”, *Atılım Sosyal Bilimler Dergisi*, C.4, S.2, 2014, s.43-58.
- Övgün, Barış ve Küçük, Aziz, “Sağlık Hizmetlerinde Yeniden Ölçeklendirme: Bölge Uygulamaları”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.46, S.1, 2013, s.57-80.
- Övgün, Barış, “Kamu Yönetiminde Yeni Ölçek”, *Afro-Avrasya Coğrafyasında Kamu Yönetimi Uygulamaları ve Sorunları*, KAYFOR XI, 2013, Samsun, s.371-380.
- Öztürk, Benazir ve Çolakoğlu, Elif, “Bölgesel Kalkınma Yönünden Kalkınma Ajanslarının Türk İdari Teşkilatı’ndaki Konumu”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, C 29, S. 2, 2015, s.323-346.

- Paksoy, Sadettin ve Aydoğdu, Mustafa H., “Bölgesel Kalkınmada Girişimciliğın Geleştirilmesi, GAP-GİDEM Örnekleri”, *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi*, C.5, S.1, (2010), s.113-134.
- Pehlivan, Pınar, Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının Yerel Ekonomi Üzerine Etkileri: Zafer Kalkınma Ajansı Örneğı, *CBÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, C.11, S.3, (2013), s.412-438.
- Sertesene, Selçuk, *Kalkınma Ajanslarının Geleceğini Nasıl Bir Çerçeve de Düşünmeliyiz?*, TEPAV, 2015.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı, *Kalkınma Ajansları Genel Faaliyet Raporu 2012*, Ankara 2013.
- TC Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu 2023*, 2014.
- TC. Avrupa Birliğı Bakanlığı, *Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi*, 2001.
- TODAİE, *Kamu Yönetimi Araştırması Gene Rapor (Kaya)*, Ankara 1991.
- Türkiye İstatistik Kurumu, *Gayri Safi Katma Değer Bölgesel Sonuçlar 2004-2011*, Ankara, 2014.
- Ultan, Mehlika Özlem ve Saygın, Didem, “Avrupa Birliğıne Uyum Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Bölgesel Kalkınmaya Etkisi”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, C.14, S.28, 2016, s.71-99.

