

## BÖLGESEL KALKINMA YÖNÜNDEN KALKINMA AJANSLARININ TÜRK İDARİ TEŞKİLATI'NDAKİ KONUMU\*

*Benazir ÖZTÜRK\*\*  
Elif ÇOLAKOĞLU\*\*\**

**Alınış Tarihi: 06 Kasım 2014**

**Kabul Tarihi: 11 Şubat 2015**

**Öz:** Bölgesel gelişme farklılıklarını gidermek amacıyla, kamu yönetimi alanında getirdikleri yeni yaklaşımların küreselleşme ve yerelleşmenin etkisiyle kalkınma anlayışında değişim gerçekleşmiş ve yönetim esaslı kalkınma ajansları ülkede kurulmuştur. Söz konusu ajansların temel amacı, buldukları bölgede hizmet vererek ekonomiyi canlandırma, yatırımları artırma ve yöre halkının katılım düzeyini artırmaktır. Bu doğrultuda kalkınmada önemli olan hızlı karar alma ve uygulama; yeniliklere, değişimlere açık olma ve uyum sağlama; etkileşim ve işbirliğine önem verme ve çok yönlü düşünebilme esaslarına göre ajansların yapısı oluşturulmaktadır. Bu çalışma ile bölgeselleşme, yerelleşme ve yerel özerklik kavramları doğrultusunda şekillenen ve bölgesel kalkınmada merkez ile yerel arasında aracı kurumlar olarak nitelendirilen kalkınma ajanslarının yönetim esaslı yapıları olarak Türk İdari Teşkilatı içerisindeki konumunun incelenmesi amaçlanmaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Kalkınma Ajansları, Bölgesel Kalkınma Politikaları, Yönetişim, Türk İdari Teşkilatı.

### THE STATUS OF DEVELOPMENT AGENCIES WITHIN THE TURKISH ADMINISTRATIVE ORGANIZATION WITH REGARD TO REGIONAL DEVELOPMENT

**Abstract:** A change have occurred in understanding of development of new approaches in public administration with the effect of globalization and decentralization, and governance based development agencies were established in Turkey. The main purpose of these agencies is to speed up the regional economic activities, incentive regional investments, and encourage public participation of community by providing their services in their region. Accordingly, the structure of these agencies are formed by that of the principles of quick decision-making and implementation of these decisions, openness and adaptation to innovations and changes, paying attention to interaction and collaboration, and having sophisticated thought. The main purpose of this study is to analyze the status of the development agencies which are described as intermediaries between local and central government for regional development and are shaped in accordance with localization and local autonomy concepts, and as governance based structures within the Turkish Administrative Organization.

**Keywords:** Development Agencies, Regional Development Politics, Governance, the Turkish Administrative Organization.

\* Bu çalışma, 2014 yılında Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünce kabul edilen Bölgesel Kalkınmada Aracı Kurumlar Olan Kalkınma Ajanslarının Türk İdari Teşkilatı İçerisindeki Konumu” adlı yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

\*\* Öğr. Gör. Ardahan Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksek Okulu.

\*\*\* Doç. Dr. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümü.

### I. Giriş

Dünyadaki değişim hareketlerine kayıtsız kalamayan ülkeler, zamanın gerisinde kalmamak adına siyasi, ekonomik ve sosyal yapılarında değişimleri gerçekleştirmekte, özellikle bölgelerin ve yerel oluşumların önem kazandığı bugünün dünyasında bölgelerin rekabet edebilirliğini hayatta tutmak ve kalkınmayı sağlamak amacıyla bölgeselleşme ve yerelleşme politikalarına hız vermektedirler.

Türkiye’de Cumhuriyet’in kuruluşundan itibaren ulusal kalkınmanın sağlanması amacıyla birçok politika geliştirilmekte ve uygulanmaktadır. Özellikle 1960’lı yıllarda planlı kalkınma dönemine geçişle devam eden bölgesel kalkınma süreci, klasik anlamdaki merkezden yerele anlayışı ile devam etmiştir. 1990’lı yıllara gelindiğinde kamu yönetimine Yeni Kamu Yönetimi (YKY), Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ), yönetim, yerelleşme, bölgeselleşme ve yerel özerklik gibi yeni kavramlar yerleşmiş, kamu yönetimi yeniden şekillenmiştir. YKY anlayışı ile kalkınma araç ve politikaları değişmiş, kalkınma artık merkezden belirlenen politikalarla yukarıdan aşağıya işleyen bir süreç değil, yerel kalkınma stratejilerinin yönetimle keşfedilmesiyle aşağıdan yukarıya katılımı ve işbirliğini öne çıkaran bir süreç öngörmektedir. Gerçekleşen bu yeniden yapılanma süreci ile ülkede yeni bir bölgesel kalkınma süreci başlamıştır. Bu amaçla bölgeler arası farklılıkları azaltmak, uzun vadede gidermek için birçok bölgesel proje geliştirilmiş ve idari yapıda daha önce örneğine rastlanmayan “Kalkınma Ajansları” oluşturulmuştur.

Kalkınma Ajansları Türkiye’de 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunla 08.02.2006 tarihinden itibaren kurulmaya başlanmıştır. Bu Kanun’la çeşitli politikalar uygulanarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak ve bölgelerin ekonomik, sosyal, coğrafi özelliklerinden kaynaklanan farklılıklarını gidermek amacıyla teşkilatların kurulması öngörülmüştür. Ancak söz konusu idari yapı içerisindeki hiçbir kurum ve kuruluşa benzemeyen bu ajanslar mevcut örgütlenmelerden farklı yapılanmışlardır. Bu nedenle Türk İdari Teşkilatı içerisindeki yerinin belirlenebilmesi, yönetim sistemi içindeki durumunun belirlenmesi, Anayasaya uygun olup olmaması açısından bu çalışmanın temel konusunu oluşturmaktadır.

### II. Türkiye’de Yönetim Sistemi ve Türk İdari Teşkilat Yapısı İçerisinde Kamu Yönetimi Kuruluşları

Genel olarak bir yönetim, kamu hizmetlerini yerine getirebilmek amacıyla farklı biçimlerde teşkilatlanırken, yönetimin idari faaliyet alanı ile teşkilatı arasında bir bağ oluşturmaktadır. Buna göre, yönetimin faaliyet alanı genişleyip geliştikçe, idari teşkilat da genişlemektedir. Ancak burada idari teşkilat bir amaç değil, siyasal organın amaçlarını gerçekleştiren birer araç durumundadır. Bu nedenle yönetim alanında birbirinden farklı ayrı tüzel

kişiliklere sahip idari birimler olsa bile, gerçekte yönetim kuruluş ve görevleriyle bir bütünü ifade etmektedir. (Gözübüyük, 2001: 21)

Türkiye’de devletin idari yapısı, dar anlamıyla “kamu yönetimi” olarak ifade edilen devletin “yürütme” gücünün veya organın oluşumu ve işleyişinden oluşmaktadır. Ancak burada, “yasama” ve “yargı” da idari yapı içinde söz edilmesi gereken erklerdir. Üniter bir yapıya sahip bir devlet olduğundan ülkenin yasama, yürütme ve yargı güçleri, federal yapılı ülkelerde olduğu gibi, paylaştırılmamıştır. Bu nedenle Türkiye’nin idari yapısı denilince, devletin yürütme gücünün örgütlenmesi olan yürütmeye ilgili başkentteki örgütler, bu örgütlerin taşra uzantıları il ve ilçe yönetimleri ve yerel yönetim örgütlenmeleri akla gelmektedir. (Öztekin, 2005: 289)

Türk İdari Teşkilatı örgütsel olarak, merkezi yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarından oluşmaktadır. Merkezi yönetim başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere ikiye ayrılmakta; başkent teşkilatı Cumhurbaşkanı, Başbakan, Bakanlıklar, yardımcı kuruluşlar ve bağlı kuruluşlardan oluşurken; taşra teşkilatı ise il, ilçe, bucak ve bölge kuruluşlarından oluşmaktadır. Ancak kamu hizmetleri yalnızca merkezin başkent ve taşra teşkilatları ile yürütülmez. Bu anlamda yerel yönetim birimlerine önemli görevler düşmektedir. Yerinden yönetim kuruluşları yer ve hizmet yönünden yerinden yönetim birimleri olarak iki şekilde yapılandırılmaktadır: İlk olarak yerel yönetimler olarak adlandırılan yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları; il özel yönetimleri, belediyeler ve köyler şeklinde ve ikinci olarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları; TRT, YÖK, Üniversiteler, KİT’ler gibi kurumların oluşturduğu hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak sınıflandırılmaktadır.

Öte yandan Türkiye’de üniter devletin bir gereği olarak kamu yönetimi, kuruluşu, görev ve yetkileri açısından bir bütünü ifade etmektedir. Merkezi yönetim, yerel yönetim ve bunların kendi içlerinde çeşitli örgütlenmelere ayrılmış olmaları, söz konusu kamu kurumları arasındaki ilişkiyi ve düzeni yok etmemekte, birimler bir bütünün parçaları gibi söz konusu sistemi oluşturmaktadır. İdari yapıda parçalarla bütün arasındaki uyumu ve ilişkiyi idarenin bütünlüğü, hiyerarşi ve idari vesayet ilkeleri sağlamaktadır. (Eryılmaz, 2010: 94)

Ayrıca Türkiye’de merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki yetki, görev ve hizmet dağılımında yerel yönetimler sınırlı bazı hizmetleri yerine getirirken, merkezi yönetim belediye ve üniversitelerin yerine getirmekle yükümlü oldukları altyapı ve öğretim hizmetleri dışındaki hizmetlerin genelini yürütmekteydi. Bu durum ise yerel yönetimlerin ülke yönetiminde az etkiye sahip olmasına yol açmış, dahası bu yönetim yapısının 2004 yılına kadar aşırı merkeziyetçi bir yapı sergilemiştir. İdari yapıda meydana gelen reformlar ile kökleşmiş ve devleşmiş olan merkezi yapıyı küçültmek, yerel yönetimlerin (yetki, personel, mali kaynak ve diğer unsurların yerel yönetimlere devredilmesiyle) büyütülmesini sağlamak amaçlanmıştır. (Çevik, 2004: 116)

*A. Yönetim Söyleminin Dönüşümü: Yönetişim ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı*

Kalkınmanın önünde önemli bir engel olarak görülen refah devleti uygulamalarının terk edilmesi dünyada neoliberal uygulamaların yaygınlaşmasına imkan sunmuştur. Neoliberal öğretisi; minimal devleti savunan, devletin gerekli piyasa şartlarını oluşturduktan sonra ekonomik alandan çekilmesini öngören bir yapı ortaya koymaktadır. Etkin ve iyi işlemeyen bürokratik yapıya tepki olarak neoliberal devlet anlayışı ile ortaya çıkan YKY ve yönetim yeni yönetim tarzları öngörmektedir. (Çiçek, 2011: 49)

Yönetişim, yönetenlerin ve yönetilenlerin birbirlerini etkilediği bir yapıyı, düzeni belirten etkileşimin esas olduğu bir yönetimi, yönetime katılımı ifade etmektedir. Yönetişimle amaç modern toplumların karmaşık ve toplu yapılarını meydana getiren durumları iyileştirmek ve toplumsal sorunların çözümünü gerçekleştirmektir. (Bozkurt ve Ergun, 1998: 274) Yönetim ve iletişim sözcüklerinin birleştirilmesiyle türetilmiş yönetim kavramıyla yönetimin tek yönlü, tek bir belirleyiciyle değil çok yönlü, ortaklaşa gerçekleştirilmesi, kamu kurumlarına ‘farklı bir kültür ve iklim’ getirerek yönetimin işletmecisi ruhunun ortaya çıkartılması, yönetime ticari boyutun kazandırılması, bu yolla verim ve etkinliğin artırılması hedeflenmiştir. Kamu mekanizmaları yerine piyasa mekanizmalarını (kamu-özel-sivil toplum) öngören yönetim, YKİ yaklaşımının etkisiyle girişimci yönetimi benimseyen devlet, özel sektör uygulamaları olan performans ölçümü, sonuçlara göre yönetim, parasal değer gibi tekniklerin kamuya aktarımını, kamu hizmetlerinin ihale usulü, piyasa ve tüketici tercihleriyle görülmesini tercih etmektedir. (Ayman Güler, 2011: 314-316)

Kamu yönetimi, devletin siyasal organları tarafından belirlenen amaçların, verimli ve etkin bir biçimde yerine getirilmesi için gerekli olan kamu idaresinin kurulmasını, işleyişinin sağlanmasını (Demir ve Acar: 2005: 226) ifade ederken; YKY yaklaşımı ‘yeni’ sözcüğü ile mevcut tanımlamayı değiştirmemekte ancak kamu yönetimi anlayışında değişim ve dönüşüme işaret etmektedir. Ekonomik kaygılarla uygulamaya konan yönetim modeli, küreselleşen dünya ile birlikte sonraki süreçte yeni yönetim anlayışı olarak önem kazanmış, bu durumda kavramın siyasal ve idari alanlarda kullanılmasını ve yeni bir model olarak uygulanmasını sağlamıştır. (Özden, 2007: 390)

Türkiye’de 1980’e kadar egemen olan geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile teori ve pratik biçimlendirilmiş, Tanzimat dönemine dayanan merkezîyetçi, geleneksel ve devletçi bir yönetim geleneği süregelmiştir. 1980 yılında meydana gelen ekonomik kriz nedeniyle, ithal ikameci karma ekonomik model yerine dışa açık ve devletin küçültülmesini savunan liberal bir model tercih edilmiştir. Ekonomide meydana gelen değişiklikler diğer birçok alanda etkili olmuş, 24 Ocak 1980 tarihli kararlarla başlayan yapısal ve yasal serbestleşme kamu yönetiminde verimlilik, etkinlik, hesap verilebilirlik, yönetim, vatandaş odaklılık, adem-i merkezîyetçilik gibi birçok düzenlemeyi gündeme getirerek ilk dalga reform çalışmaları başlatılmıştır. (Eryılmaz, 2010: 38-

39) Daha sonra devam eden süreçte bir müddet reform çalışmaları ülkenin mevcut sorunlarının önceliği nedeniyle devam edememiş, ancak 2003 yılında kamu yönetimi alanında meydana gelen reform çalışmaları ile tekrar kaldığı yerden devam etmiştir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerine YKY anlayışı tercih edilmiştir.

Klasik yönetim yapıları merkezin belirleyici olduğu tek aktörlü, hiyerarşik iş bölümüne dayanan, kaynakları elinde bulunduran yönetim anlayışından; çok aktörlü, ağsal ilişkilerin hakim olduğu, yönlendiren, kaynak dağılımını sağlayan, birlikte düzenleme, birlikte yönetim, birlikte üretim ve kamu-özel işbirliğini içeren yönetim anlayışına geçilmiştir. (Göymen, 2010: 87-88) Yönetişim yerel birimler dışındaki toplumun diğer yapılarını, özel sektör kuruluşlarını yetki ve görev bölüşümü yoluyla yönetime katmakta, tek aktörlü yönetim sistemine özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının katılımını sağlayarak yönetimdeki toplumsal sorumluluğu paylaşmaktadır.

#### *B. Türk İdari Teşkilatında Gerçekleşen Reformlar*

Dünyadaki gelişmeler, AB uyum süreci ve günün koşullarına uyum sağlayamayan yönetim alanında meydana gelen sorunlar, kamu yönetimi alanında yeni arayışlara neden olmuştur. 2003 yılında Türkiye’de öncelikle anayasal değişiklikler yapılmış, ardından kamu yönetiminde reform çalışmaları başlatılmış, kamu yönetimi reformlarına yerellik, yönetim, hesap verebilirlik, şeffaflık, liyakat sistemi, idari kapasitenin geliştirilmesi, stratejik yönetim, verimlilik, etkinlik, vizyon ve misyon gibi ilkeler hakim kılınmıştır. (Eryılmaz, 2010: 39) İdari reformla birlikte kamu yönetiminde devletin küçültülmesi, vatandaş odaklılık, halk katılımı ve denetimi, yönetimde şeffaflık, adem-i merkeziyetçi yapılanma, modern yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uygulanması gibi yeni eğilimler meydana gelmiştir. (Aktan, 2003: 431) Söz konusu eğilimler doğrultusunda kamu yönetimindeki aşırı merkeziyetçi yapı, hiyerarşi, kırtasiyecilik gibi olumsuz yapılar kırılarak dönüşüm ve değişim gerçekleşmiştir. Merkeziyetçi yapının ve bürokratik geleneğin getirdiği tek yönlü merkezden çevreye doğru gelişim gösteren yapı, reform çalışmaları ve programlarıyla birlikte yerini çok yönlü, etkileşimi öngören yapıya bırakmıştır.

Türkiye’de özellikle son yıllarda küreselleşme ve teknoloji çağı ile kamu yönetimi alanında büyük reformlar yapılmış, AB uyum süreci kapsamında birçok reform gerçekleşmiştir. Söz konusu reformlar özellikle yerel ve bölgesel yönetimler alanında ve kamu yönetimi alanında kendini göstermiştir. 5227 Sayılı Kamu Yönetimi Temel Kanunu yürürlüğe giremeyince yerel ve bölgesel anlamda reformlar gerçekleştirecek yeni kanunlar yapılmıştır. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanun, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanun, 5393 Sayılı Belediye Kanun, 5449 Sayılı Kalkınma Ajansları Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ve 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun

Hükümde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kamu yönetimi reformları kapsamında hazırlanmış kanunlardır. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çerçevesinde gerçekleştirilen düzenlemeler bir bütünün parçalarını oluşturmakta ve birbirini tamamlar nitelikte aşama aşama yapılan düzenlemelerdir.

### *C. Bölge Yönetişimi Uygulaması Olan Kalkınma Ajansları*

Küreselleşme, teknolojik gelişmeler, üretim sistemindeki değişimler yönetim alanında da etkili olmuş, yönetim esaslı yapılanmalar meydana gelmiş, kurum ve kuruluşlar arası işbirliği süreçleri yaygınlaşmış, adem-i merkeziyetçilik ve ulusal kalkınmadan yerel/bölgesel kalkınmaya dönük stratejiler önem kazanmıştır. Bundan dolayı bazı kalkınma araçları tasarlanmış ve bölgesel kalkınmada önemli yeri olan Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Kalkınma Ajansları yerel aktörler arası işbirliğini geliştiren, ortak kalkınma hedefleri oluşturan, sorunlara çözüm üreten, karar verme süreçlerine yerel aktörleri dahil eden yönetim esaslı kurumlardır. (Zibel, 2009: 679)

Türkiye’de bölge yönetişimi uygulaması olan Kalkınma Ajanslarının Türk Kamu Yönetimi içerisinde konumlandırılmamış olması, hukuki durumunun belirsiz olması, örgütlenme yapıları ve çalışma yapılarının diğer kurumlara göre farklılık göstermesi, kamu kaynaklarını ve kamu gücünü piyasa kuruluşlarının kullanımına sunan bir yapı sergilemeleri nedeniyle Kalkınma Ajansları bir yönetim uygulaması olarak tanımlanmıştır. (Ayman Güler, 2011: 338) Kalkınma Ajansları bir kamu kurumu, sivil toplum ve özel sektör kuruluşu değildir, ancak özel sektör, kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliği sağlayarak bir sentez oluşturması, katılımı sağlaması açısından yönetim modeli olarak ifade edilebilir. Toplumun farklı alanlarında faaliyette bulunan farklı kesimleri bir araya getirmesi açısından yönetim esaslı kurumlar olarak değerlendirilebilir.

Bütün kamu hizmetlerinin yürütülmesi yetki ve kudretine sahip olan devlet, vatandaşlara fayda sağlaması açısından bazı hizmetlerin özerk kuruluşlar tarafından yerine getirilmesine imkan sağlamaktadır. Birtakım hizmetler nitelikleri gereği bütün ülkeyi değil, belli bir bölgeyi ve bu bölge de yaşayan vatandaşları ilgilendirmektedir. Bu durumda devlet söz konusu hizmetleri kendisi sunmak yerine kendi denetimi altında bulunan özerk kurum ve kuruluşlar vasıtasıyla hizmetleri gerçekleştirmektedir. (Tortop vd., 2007: 404) Bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklılıklarını azaltmak amacıyla kurulan Kalkınma Ajansları bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirmek amacıyla merkezi hükümetten bağımsız olarak kurulmuş, kamu tarafından finanse edilen kuruluşlardır. Bu anlamda kamu karar gücünü özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile paylaşan yönetim uygulamasını ifade etmektedir. Yerel ve bölgesel alanın yönetim mekanizması olan Kalkınma Ajanslarının karar alma süreçlerindeki aktörleri; merkezi yönetimin yanında yerel yöneticiler, finans kuruluşları, üniversiteler,

sivil toplum örgütleri, yerel sermaye birlikleri olan odalar, dernekler ve konfederasyonlar şeklinde sıralanabilir. (Müftüoğlu, 2006: 136)

Türk Kamu Yönetiminde rastlanmadık bir yapı oluşturan Kalkınma Ajansları 2000’li yıllardan itibaren AB uyum yasaları çerçevesinde “ajans” örgütlenmesi şeklinde kamu yönetimi sistemine girmiş, 2006 yılında çıkarılan 5449 sayılı kanunla resmen kurulmaya başlanmıştır. Kamu ve özel sektör karışımı bir işlev yüklenen, statüsü henüz belirginleşmemiş olan Kalkınma Ajansları yönetim esasına dayanmaktadır. Kalkınma Ajansları kamu yönetimi yapısı içerisinde alışılmış örgütlerin dışında, kamu yönetimi örgüt tipi ve hukukuna uzak ve mevcut yapılardan farklı örgütlenmelerdir. Ancak karar verici yöneticiler, kanunla verilen görev ve yetkiler, görülen faaliyetlerin kamu hizmeti niteliği, kullandığı mali kaynaklar, personelinin statüsü, denetimindeki kısmi kamu varlığı gibi kamu kurumu faaliyetleri sebebiyle kamu yönetiminden tamamen farklı örgütler de değildirler. Bu bağlamda Kalkınma Ajanslarının belirsiz yapılarına rağmen kamu yönetiminin yeni tip örgütleri olarak değerlendirilebilir. (Kavruk, 27.12.2013) AB talepleri doğrultusunda kurulmak istenen Kalkınma Ajansları bölge genel yönetimi ya da bölge yerel yönetimi değil, bölge yönetim modelidir. (Ayman Güler, 2005: 82) Türk idari yapısı kamu ve özel hukuka tabi olan, kamu kurumu veya özel sektör kuruluşu olarak değerlendirilemeyen bu tip kuruluşlara yabancı olduğundan Kalkınma Ajansları da yönetim modeli olarak tanımlamak doğru olacaktır.

Birlikte yönetim anlayışını ve çok aktörlü ilişkiler sistemini getiren yönetim; merkezi yönetim birimleri, yerel yönetim birimleri, sivil toplum kuruluşları, özel sektör kuruluşları ve diğer yerel birimleri bir araya getirerek, devletin sorumluluk alanlarını değiştirmiş ve Türk yönetim sistemine Kalkınma Ajansları gibi yönetim esaslı yeni kurumlar kazandırmıştır.

### **III. Türkiye’de Uygulanan Bölgesel Kalkınma Politikaları**

Bölgesel kalkınma, söz konusu bölgenin öz yeteneklerinin ortaya konularak bölgenin gelişim potansiyelini ortaya çıkarmaktır. Bölgenin öz yeteneklerine uygun olarak geliştirilen politikalar; sürdürülebilir, katma değeri yüksek, rekabet üstünlüğü bulunan bölgelerin yaratılmasına katkıda bulunmaktadır. (Tutar ve Demir: 2013: 10) Bölgesel kalkınma, bölgeler arası gelir dağılımının eşitlenmesi, istihdam alanlarının arttırılarak ekonomiye katkının sağlanması, yaşam koşullarının, çevre, altyapı, eğitim, sağlık ve iletişim olanaklarının geliştirilmesini ifade etmektedir. Bölgesel kalkınma ile amaç, bölgeler arasındaki ekonomik, sosyal ve kültürel dengesizlikleri ortadan kaldırmak, bölge içerisinde bulunan illerin kalkınmışlık farklarını azaltmak ve iller arasında dengeli bir kalkınma politikasını hakim kılmaktır. Bu nedenle devlet az gelişmiş bölgelerin kalkınmasında teşvik sistemine ve bölge kalkınma plan ve politikalarına önem vermektedir. (Yılmaz Gündüz, 2006: 177)

Merkezi yönetim kaynakları ve yapılacak yatırımları belli bölgelerde yoğunlaştırırken, özel sektörün kar amacıyla belli bölgelerde yoğunlaşması,

ülkede belirli bölgelerin çok fazla gelişim göstermesine belirli bölgelerin ise olması gerekenin altında gelişme göstermesine yol açmıştır. Bu gelişme farklılıkları bölgesel dengesizlikleri beraberinde getirmiş, her yönü ile sorunlu olan bölgesel dengesizlikler sosyal, siyasal, idari, kültürel, ekonomik birçok sorun meydana getirmiştir. Söz konusu dengesizlikleri gidermek için çeşitli politikalar ve kalkınma planları hazırlanmıştır.

Türkiye'deki ilk bölgesel kalkınma uygulaması 1921 Anayasası'nda geçen 1948 yılında kaldırılan umumi müfettişlik kıtaları uygulaması olmuştur. Daha sonra 1927 yılında Teşvik-i Sanayi Kanununa dayanarak 1933-1938 yıllarını kapsayan I. Beş Yıllık Sanayi Planı ve 1939-1944 yıllarını kapsayan II. Beş Yıllık Sanayi Planları yapılmış, 1950-60 döneminde özel sektör yatırımları Marmara Bölgesinde yoğunlaşmıştır. 1963 yılından günümüze kadar ulusal ölçekli bölgesel kalkınma politikaları gerçekleştirilmiştir. (Şahin vd., 2013: 150-152)

Türkiye'de bölgesel kalkınma hedefiyle hazırlanan plan ve projeler Antalya Bölgesi Projesi, Marmara Bölgesi Projesi, Zonguldak Bölgesi Projesi, Çukurova Bölgesi Projesi, Keban Projesi, Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi, DOKAP, DAP, GAP, Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi, Marmara Bölge Planı şeklinde sıralanabilir.

Ülkede bölgesel gelişmişlik farklılıklarını gidermek, yerel ve bölgesel kalkınmanın hızlandırılması, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması amacıyla birçok politika çeşitli dönemlerde merkez tarafından hazırlanmış ve uygulanmıştır. Ancak, kalkınmada öncelikli yörelerde uygulanan organize sanayi bölgeleri politikası, yatırımlarda devlet yardımları, kırsal kalkınma projeleri ve bölge planları hedeflenen gelişme düzeyini yakalayamamış, bölgesel farklılıkları azaltılamamıştır. (Aydemir ve Karakoyun, 2011: 44-45)

#### A. Bölgesel Kalkınma Politikalarının Uygulanmasında Aracı Kurumlar Kalkınma Ajansları

Türkiye'de bölgesel kalkınmanın sağlanması amacıyla politika geliştirilmesi ilk olarak 1960'lı yıllarda yapılmaya başlanan beş yıllık kalkınma planları ile başlamıştır. Kalkınma planları ile amaç, kalkınmışlık düzeyi farklı olan bölgelerin gelişimine katkıda bulunarak, bölgelerin gelişim oranını birbirine yaklaştırmaktır. Ancak kalkınma planları ile öngörülen hedef gerçekleşememiş, bölgesel dengesizlikler azalmamış, devam etmiştir. Uygulanan politikaların etkisiz ve verimsiz olmasının nedeni ise, ülkedeki yerel kurumların idari ve mali anlamda özerk olmaması, merkezin yerelde etkin hizmet sunamaması olarak gösterilmiştir. (Maç, 2006: 3) Değişen kamu yönetimi anlayışıyla kalkınma anlayışı değişmiş, merkezden belirlenen kalkınma politikaları yerel ve bölgesel kalkınma potansiyellerinin keşfiyle aşağıdan yukarıya, yerelden merkeze doğru, yerel aktörlerinde içinde bulunduğu katılımcı bölgesel kalkınma modeli benimsenmiştir. (Demir, 2009: 707)

Hazırlanan politikaların ekonomik yetersizlikler ve uygulamada yaşanan sıkıntılar nedeni ile gerçekleştirilememesi, merkezin yerelde hizmet



sunamaması, bölgesel politikaları yürütmekle görevli özerk kuruluşların olmaması, Türkiye'nin AB üyelik isteğinin adaylık seviyesine gelmesi ve uyum süreci kapsamında sunulan koşullar gereği ülkenin politika değişimine gitmesi gerekmiştir. Bu kapsamda bölgeler arası ve bölge illeri içinde var olan bölgesel gelişmişlik farklarını azaltarak, bölgesel kalkınmayı sağlamak adına Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Avrupa'da olduğu gibi Türkiye'de Kalkınma Ajanslarıyla yalnızca bölgeler arası gelişmişlik farklarını ortadan kaldırmayı amaç edinmemiş, yeni bölgesel gelişme anlayışının özelliklerinden olan katılımcı, sürdürülebilir, insan odaklı, rekabetçi, dengeli, yerel dinamikleri harekete geçirmeyi hedeflemiştir. (Kara, 2008: 2)

Kalkınma Ajansları buldukları bölgelerde, bölgenin şartlarını, potansiyellerini, yer altı kaynaklarını, tarihi zenginliklerini, akarsu kaynaklarını, sınır illerini ve ülkelerini bilen kamu-sivil toplum-özel sektör kuruluşlarını bir araya getirmesi ve bölgenin kalkınması amacıyla hareket etmeleri açısından yeni kuruluşları oluşturmaktadırlar. Bu anlamda Kalkınma Ajansları, merkezi birimler ile yerel birimler arasında bölgesel kalkınmanın gerçekleştirilmesinde aracı birer kurum konumundadırlar.

Kalkınma Ajansları bir ya da birden fazla ili kapsayan bölgesel düzeyde kurulmuş, yerel halkı mevcut potansiyelleri kullanmaları için teşvik eden, kaynakların kullanımında verimliliği özendirilen, kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyon sağlayan, bulunduğu bölgelerde proje hazırlayan, kaliteli hizmet ve iş çözümleri sunan fonksiyonları sebebiyle bölgesel politikalarda kilit bir noktada bulunmaktadır. (Ergüder, 2011: 34) Ülkelerin az gelişmiş bölgelerinde bölgelerarası dengesizlikleri azaltmak amacıyla kamu ve özel kuruluşlar dışında oluşturulmuş olan Kalkınma Ajanslarının hedefi; bölge sorunlarının giderilmesinde katılımı sağlamak, yatırımları özendirmek, bölgenin ortak aklını oluşturmaktır. (Dinler, 2012: 351)

Merkezden gerçekleştirilen planlama ve planların uygulanması faaliyetleri Kalkınma Ajansları ile bölgesel düzeyde gerçekleştirilmeye başlanmış, bölgelerarası eşitsizlikleri gidermek ve bölgelerin diğer bölgeler ile rekabet edebilir hale gelmesini sağlamak amaçlanmıştır. Kalkınma, yerelin talep ve beklentilerini dikkate alan, bölgenin potansiyellerine uygun politikalar geliştiren aşağıdan yukarıya doğru bir hiyerarşi izlemiştir. Ancak katı merkeziyetçi yapı Kalkınma Ajansları gibi yerel ve bölgesel nitelikteki birimlere tam yetki verme yoluna gitmemiştir. Bu nedenle Kalkınma Ajansları bölgesel kalkınmanın gerçekleştirilmesinde merkezin güdümünde, merkezi birimler ile yerel birimler arasında aracı birer kuruluş niteliğinde bölgesel örgütlenmeleri ifade etmektedir.

#### B. Türkiye'de Kalkınmanın Yeniden Adlandırılması: Kalkınma Ajansları

Bölgeler arası ve bölge içi kalkınmışlık farklılıklarını gidermek amacıyla küreselleşme ve yerelleşmenin kamu yönetimi alanında getirdikleri yeni yaklaşımların etkisiyle kalkınma anlayışında değişim gerçekleşmiş,

yönetişim esaslı Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Kalkınmada önemli olan hızlı karar alma ve uygulama, yeniliklere, değişimlere açık olma ve uyum sağlama, etkileşim ve işbirliğine önem verme, çok yönlü düşünebilme unsurlarına göre ajansların yapısı oluşturulmuştur.

Kalkınma Ajanslarının bölgesel kalkınmada üstlendikleri rolleri ve kuruluş kanunundaki görevleri göz önüne alındığında, çok fazla beklenti ve işlevin yüklendiği yeni kalkınma aktörlerini oluşturmaktadırlar. Bu kurumların oluşmasıyla kamu yönetimi açısından yeni bölgesel kalkınma kurumları meydana gelmiş, ancak yapıları ve nitelikleri itibarıyla tam anlamıyla ne merkezi yönetim birimi ne yerel yönetim birimi ne kamu kurumu ne özel sektör kuruluşu, ne de kalkınma bankası konumundadırlar. Bu düzlemde ajansların seçenekler arasından hangi yönünün daha ağır bastığını uygulama ve tercihler ortaya çıkartacaktır. (Dedeoğlu ve Sertesin, 2011: 13)

Kalkınma Ajansları merkez ile yerel arasında kalkınma faaliyetlerini koordine etmek amacıyla merkezin sorumluluk alanı içinde oluşturulmuş, kamu kurumları gibi kamu hizmeti sunarak, merkezin bölgesel kalkınmadaki görev ve yetkilerini paylaşan, merkeze yerel kalkınmada yardımcı olarak kalkınma faaliyetlerinde bulunmaktadır. Ajanslar bölgesel kalkınmanın planlanması, plan ve projelere destek verilmesi, bölgesel potansiyellerin araştırılarak bölgeye yatırımcı çekmesi, yerel aktörler arası işbirliğini geliştirmesi ve kalkınma faaliyetlerinin yürütülmesi açısından aracı kurumlar olarak değerlendirilebilir.

Kalkınma Ajanslarının bölgelerinde gelişmeyi sağlayacak en önemli görevi, yerel aktörlerin etkileşiminin sağlanması bu yolla yerel ve bölgesel ortak aklın yaratılmasıdır. Kalkınma Ajansları, yerel aktörlerin etkileşimi sonucu oluşan ortak aklın bölgesel faaliyetleri planlamaları ve bunları hayata geçirmelerine yönelik eylemlerini desteklemektedir. Bunu yaparken yerel öncelikleri ve ulusal stratejileri birbiriyle uyumlaştırmaktadır. Dolayısıyla Kalkınma Ajansları yerelde ulusal aktörlerin, uluslararası alanda ise yerelin bir 'ajan'ı olarak değerlendirilebilir. (Dedeoğlu ve Sertesin, 2011: 9) Kalkınma Ajanslarının da tüzel kişiliğinin netlik kazanmaması, bölgesel tanıtım ve reklam için tanıtıcı kurumlar şeklinde faaliyette bulunmaları, yatırımcıların başvuru işlemlerini takip etmeleri, izlemeleri, sonuçlandırmaları ve raporlaştırmaları, iş hukukuna göre istihdam edilen personelin özel hukuka tabi olması gibi özellikleriyle "ajans" sözcüğünün anlamının içini doldurur nitelikte düzenlemelere sahiptir. (Ayman Güler, 2005, s. 4-5)

Kalkınma anlayışının yeniden adlandırılmasına neden olan Kalkınma Ajansları kamu-özel-sivil toplum kuruluşları arasında koordinasyon sağlarken, işbirliği mekanizmasını güçlendirmekte, bölgenin potansiyelini kullanmasına yardımcı olmaktadır. Kalkınmanın merkezden gerçekleştirildiği anlayış kısmen değiştirilerek, kalkınmaya ulusal boyutun yanında bölgesel bir boyut kazandırmakta, bölgesel kalkınmada plan ve projelerin yürütülmesi görevlerini Kalkınma Ajanslarına vermektedir. Ajansların kalkınmaya kazandırdığı yeni boyut katılımcılığı, eşgüdümü, koordinasyonu öngören bölgesel ve yerel

yönetimde yönetim modelidir. Kalkınma artık yönetilmemekte, birden fazla aktörle yönetim çerçevesinde yürütülmekte, bölgesel ve yerel aktörlere daha çok görev yüklemektedir. Bölge yönetim uygulaması olarak karşımıza çıkan Kalkınma Ajanslarının bölgesel ve yerel kalkınmada yönetim anlayışıyla hareket edeceğinden, yerel aktörleri, yerel unsurları bir araya getirip karar alma süreçlerinde bölgesel aklın oluşmasını sağlayacağından, kalkınmada daha etkili olacakları düşünülmüştür. Yerel ve bölgesel kalkınmanın etkili ve verimli sonuçlar yaratabilmesi bölge aktörlerinin işbirliği, bölgesel sorunların yerinde tespiti ve yerel unsurları dikkate alarak hazırlanmış kalkınma politikaları ile mümkündür.

Kamu yönetiminin tüm alanlarında etkili hale gelen ve uygulama alanı bulan YKY, YKİ ve yönetim anlayışları yerel ve bölgesel kalkınma politikalarında etkili olmuş, merkezden yerele doğru yürütülen politika süreçleri yerini yerelden merkeze doğru plan ve politika üretme süreçlerine bırakmıştır. Kalkınma Ajanslarının kuruluşu ile merkezin tek yönlü kalkınma politikalarının önüne geçilerek, merkezi düzeyde yürütülen kalkınma anlayışına bölgesel boyut kazandırılmış, bölgedeki yerel aktörlerin politika üretim süreçlerine katılımı sağlanarak bölge potansiyeline, talep ve beklentilerine uygun politikaların geliştirilmesine olanak sağlanmıştır. Önceden devlet eliyle yürütülen bölgesel kalkınma politikaları, kalkınma anlayışının değişmesiyle birlikte merkezin gözetiminde Kalkınma Ajanslarının koordinasyonunda kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla gerçekleşmektedir. Merkeziyetçi yapı yok sayılmadan YKY, yerelleşme ve bölgeselleşme anlayışlarının etkisiyle bölgesel kalkınmada merkeze yardımcı olacak, kalkınmanın merkez ve bölge işbirliğinde sağlanmasına katkıda bulunacak merkez ile yerel arasında ajans yapılanması olan aracı kurumlar oluşturulmuştur. Bu anlamda bölgesel kalkınma Türkiye’de Kalkınma Ajansları ile kurumsallaşmış, kurumsal yapı içinde kalkınma faaliyetleri yürütülmüştür.

Kalkınma Ajansları bölgelerin, illerin ve diğer yerel birimlerin birbirleriyle, merkezi yönetimle ve uluslararası toplumla iletişim kurmasında ve işbirliği geliştirilmesinde önemli bir yere sahiptir. Bu anlamda ajanslar yerel aktörler olan kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının bir araya getiren, bu aktörlerden herhangi birinin sınıflandırmasına tabi olmayan, yerel aktörler arasında işbirliğinin geliştirilmesinde aracı işleve sahip yönetim esaslı kuruluşlardır. Merkezi idare ile yerel idare etkileşimi sayesinde merkezin toplumla ilişkilerinin gelişmesine yardımcı olan, uluslararası ilişkiler yönünden iletişim ve işbirliği süreçlerini yöneten aracı kurumlar olarak nitelendirilebilir.

Kalkınma Ajansları bölgesel strateji geliştirmek, bölgesel sorunları çözümlmek, özel sektör girişimlerini desteklemek, girişimcilere finansman sağlamak, sosyal ve fiziki altyapıyı iyileştirmek, danışmanlık faaliyetlerinde bulunmak amacıyla kurulmuş bölgesel kalkınmanın sağlanmasında merkez ile bölge/yerel arasında aracı kuruluşlar olarak da ifade edilebilir.

#### IV. Türk İdari Teşkilat Yapısı İçerisinde Kalkınma Ajansları

Türk İdari Teşkilatında örgütlenmiş merkezle il arasında bölge birimleri, ajans birimleri bulunmamaktadır. 1982 Anayasası bölge birimlerine ‘merkezi idare teşkilatı’ şeklinde üstü kapalı yer verse de idari teşkilat içinde yapılandırılmamışlardır. Merkezi yönetimin yerelde yürütmekle görevli olduğu bölgesel kalkınma alanındaki kamu hizmetlerinin bir kısmını, bölgesel anlamda faaliyet gösteren ve bölgesel özellikler taşıyan Kalkınma Ajansları yürütmekle görevlendirilmiştir. Ancak ajanslar belli bir bölgede kurulmaları ve faaliyet göstermelerine rağmen bölge birimleri şeklinde ifade edilmemiştir. Merkezi idare ve yerel idare içerisinde yer almayan ajans birimleri şeklinde örgütlenmiş, ajans birimlerine de idari teşkilatta yerel birimler, taşra birimleri ya da bölge birimleri arasında yer verilmemiştir.

1982 Anayasası’nın 123. maddesine göre idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Bu açıdan değerlendirildiğinde Kalkınma Ajansları devletten ayrı tüzel kişiliğe sahip, idari ve mali anlamda özerk yapılar olmaları nedeniyle kısmen yerel yönetim nitelikleri taşıırken, sorumluluğun merkeze ait olması ve genel sekreterinin merkez tarafından atanması gibi özellikleri bakımından kısmen de merkezi yönetim nitelikleri taşımaktadır. Bu anlamda idarenin bütünlüğü ilkesi dikkate alındığında 123. maddenin 3. fıkrasında belirtilen “Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” hüküm çerçevesinde hizmet yerinden yönetim kuruluşları olarak değerlendirilebilir. Ancak uzmanlık alanı ve teknik bilgi gerektirmeyen bir alanda kamu hizmeti sunmaları açısından tam anlamıyla hizmet yerinden yönetim birimleridir denilemez.

1982 Anayasası’nın 126. maddesinde merkezî idare kuruluşunu coğrafi durum, ekonomik şartlar ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; illeri de diğer kademeli bölümlere ayırmıştır. İdari teşkilat içerisinde merkezin taşra teşkilatı bünyesinde il, ilçe, bucak şeklinde kademelendirilmiş, bu idari birimler dışında bölge ve ajans birimlerinden söz edilmemiştir. Ancak 126. maddenin 3. fıkrasında “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir, bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir” ifadesi ile kamu hizmetlerinin verimli ve etkin yürütülmesi açısından merkezi yönetimin taşra teşkilatı bünyesinde illerin üzerinde kurulacak olan bölge birimlerine işaret edilmiştir. Burada bölge birimleri ile Bakanlıkların ve bakanlıklara bağlı kuruluşların bölge teşkilatları olan Karayolları Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü gibi bölge müdürlükleri kastedilmektedir. Söz konusu fıkra açısından değerlendirildiğinde Kalkınma Ajansları bölge birimleri şeklinde düşünülebilir. Ancak idari teşkilatta ve 1982 Anayasası’nda ajans birimleri tarzında bölge birimlerine yer verilmemiştir.

Kalkınma Ajanslarının idari yapıda ve anayasada bölge ya da ajans birimleri şeklinde yer bulabilmesi, kuruluş kanununda bölge birimleri olarak ifade edilebilmesi, merkezi yönetim içerisinde yer alabilmesi için taşra teşkilatı içinde yer alan idari birimler gibi kamu tüzel kişiliğine sahip birimler olmaları gerekmektedir. Kalkınma Ajanslarının merkezi yönetimle ilişkisi, Kalkınma Bakanlığı ile olan bağlantısı, birtakım kamu kurumu nitelikleri taşıması göz önüne alındığında merkezi idarenin taşra teşkilatı içerisinde “merkezi idare teşkilatı” olarak ifade edilen bölge birimleri olarak değerlendirilmeleri gerekmektedir. Ancak ajansların özel hukuk tüzel kişiliğine sahip yapılar şeklinde yapılandırılmaları, personelinin iş hukukuna tabi olması merkezin taşra birimleri olarak değerlendirilmelerinin önüne geçmiştir. İlaveten Anayasa’nın 126. maddesi Kalkınma Ajansları gibi yerel düzeyde karar organları bulunan, yerel kalkınma konularında kararlar alan ve yerel özerklikten yararlanan bölge birimlerine işaret etmemektedir.

Yerel yönetimler 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde il, belediye ve köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş, karar organları seçimle oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmış, kuruluş görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Söz konusu madde açısından Kalkınma Ajanslarını değerlendirdiğimizde ajans birimleri il, belediye ve köy yerel yönetim birimleri arasında belirtilmemiş, karar organları seçimle oluşturulmamış, yerel yönetim birimleri nitelikleri taşımamaktadırlar. Yerel yönetim birimlerinin sahip olduğu kamu tüzel kişiliğine sahip kamu kuruluşları da değildir. Ayrıca Kalkınma Ajansları il, belediye, köy halkının yerel ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulmuş birimler olmayıp, bölgesel kalkınma faaliyetinde bulunan, yerel yönetim birimlerini aşan faaliyet alanına sahip kuruluşlardır. 127. maddenin 3. fıkrasında büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin oluşturulabileceği ifade edilmiştir. Burada özel yönetim biçimleri ile Büyükşehir Belediyeleri işaret edilmektedir.

Üniter devlet yapısına sahip olan Türkiye’de federal devlet birimi olan ajans ve bölge birimlerine idari teşkilat içerisinde merkezi ve yerel yönetim birimi olarak yer verilmemiş, yönetişim birimleri olarak kendine özgü yapıya sahip kuruluşlar olarak değerlendirilmişlerdir. Türk idari yapısı içerisinde merkezin taşra teşkilatı il, ilçe, bucak birimlerinden oluşmakta Kalkınma Ajansları gibi bölge birimleri veya ajans yapılanmalarından söz edilmemektedir. Yerel yönetim birimlerinden yer yönünden yerel yönetim birimleri il özel idareleri, belediyeler, köyler şeklinde ifade edilmiş, özel yönetim biçimi olarak ta büyükşehir belediyelerine yer verilmiştir. Bölge ve ajans birimlerine özel yönetim biçimleri kapsamında yer verilmemiştir. Hizmet yönünden yerel yönetim birimleri ise belli bir uzmanlık alanı ve teknik bilgi gerektiren hizmetlerin yürütülmesiyle görevli, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlardır. Kalkınma Ajansları bölgesel yatırımları yöneten, kalkınmada kamu hizmeti yürüten hizmet birimleri şeklinde tanımlanabilir, ancak hizmet yerinden

yönetim birimi değildir. Kalkınma Ajansları ülke genelinde tek tip kamu hizmeti yürütmemeleri, farklı bölgelerde farklı amaç ve hedeflere sahip olmaları, kamu tüzel kişiliğine sahip olmamaları, özel hukuk tüzel kişiliğine sahip olmaları gibi nedenlerle hizmet yönünden yerel yönetim birimi olarak değerlendirilmemelidir. Ayrıca ajanslar hizmetleri doğrudan sunmamakta, yatırımcıları ve girişimcileri desteklemekte, yani kamu hizmetlerinin sunulmasında destekleyici, teşvik edici, planlayıcı ve yardımcı görevleri olan birimler şeklinde ifade edildiklerinden hizmet yerinden yönetim birimleri gibi doğrudan kamu hizmeti sunmamaktadırlar. Kalkınma Ajansları merkezin taşra teşkilatı ve yer yönünden yerel yönetim birimleri içerisinde ajans ve bölge birimlerine yer verilmemiş, hizmet yönünden yerel yönetim kuruluşları olarak değerlendirilecek özelliklere de sahip olmadıklarından idari teşkilat içerisinde idari bir birim olarak yer bulamamışlardır. 5449 sayılı Kalkınma Ajansları kanunu ile birlikte Türkiye’de daha önce örneğine rastlanmamış bir yönetim modeli olan ve idari yapıda bulunmayan ajans birimleri oluşturulmuştur. Yeni kurulan bu yönetim birimleri merkezi ve yerel yönetim birimleri içerisinde yer alamamış, ancak ülkedeki merkezîyetçi yapının etkisi ile merkezin Kalkınma Bakanlığı sorumluluğuna verilmişlerdir. Kalkınma faaliyetlerinin merkezden yürütülmesi anlayışını değiştiren bu ajans birimleri, bölgesel kalkınmayı merkezin koordinasyonunda yapılandırılmış ajanslar aracılığı ile gerçekleştirmeyi amaçlamış kamu yönetimi sistemindeki kamu yönetişimi birimleri ya da bölgesel kalkınmada aracı kurumlar şeklinde nitelendirilebilir.

Kalkınma Ajansları bölgesel kalkınmada bölgesel ve yerel kalkınma kuruluşları olarak, merkezde ulusal kalkınmayı yürüten birimlerin bölgelerdeki temsilcileri, bölgesel kalkınma kuruluşları olarak, merkezin kalkınmanın sağlanması için bölgesel alanda kurumsallaşması şeklinde değerlendirilebilir. Merkezi birimler ile yerel/bölgesel birimler arasında kısa vadede bölgesel kalkınmanın uzun vadede ve dolaylı sonucu olarak ulusal kalkınmanın gerçekleştirilmesi sürecinde Kalkınma Ajansları bir aracı kurum, bir işbirliği ve bağlantı kuruluşu görevi üstlenmektedirler. Kalkınma ajansları merkezi yönetimin Kalkınma Bakanlığı sorumluluğunda olmaları, genel sekreterin merkez tarafından atanması, merkezi hükümet tarafından finanse edilmeleri gibi nedenlerle idari sistem içerisinde merkezi yapıya daha yakın birimlerdir. Ajanslar her ne kadar konumlandırılmamış olsalar da merkezi yapıyla bağlantısı gereği bu şekilde bir aracı ve bağlantı birimi olarak konumlandırılabilirler. Bölgesel gelişmeyi ve kuruluşlar arası işbirliğini sağlamaları açısından merkezle yerel arasında bir düzeyde bulunan bölgesel kalkınmada ara kurumlardır.

Kalkınma Ajansları yapı ve işleyiş şekli açısından bakıldığında Türk kamu yönetimi sistemine ara kurumlar olarak girmiştir. Kalkınma Ajanslarının merkezi idare ya da yerel idare birimi olmaması, ikisi arasında bir aracı örgüt olması, faaliyet alanının bölge birimleri olması, yani ne ulusal ne de yerel bir alanda faaliyet alanına sahip olmaması, hukuki açıdan kamu ve özel hukuk

arasında kalması ‘ara kurum’ niteliklerini ortaya koymaktadır. (Kavruk, 27.12.2013) Ancak Türk idari teşkilatında merkezi ve yerel yönetim birimleri içerisinde ara kurumlar adı altında yönetim birimleri bulunmamakta, bu durumda Kalkınma Ajanslarının idari teşkilat içinde konumlandırılmasına katkı sağlamamaktadır. Kalkınma Ajanslarının ara kurumlar, kendine özgü yapılar ya da ajans birimleri olarak ifade edilmeleri ajansları idari yapıda konumlandırmaya yeterli bulunmamaktadır.

### *C. Kalkınma Ajanslarının Merkezi Yönetim ile İlişkisi*

Kalkınma Ajanslarının idari anlamda özerk hareket edebilmeleri siyasi yapıyla ve merkezi yönetimle doğrudan ilişkilidir. Merkeziyetçi yapının etkin olması yerel ve bölgesel birimler konumunda olan kalkınma ajanslarının sınırlandırılmasına ve yetkilerin merkezce ajanslara devredilmemesine neden olmaktadır. Bu durumda Kalkınma Ajanslarını bölgelerinde merkezi yönetimin güdümünde ve kontrolünde kuruluşlara dönüştürmekte, özerkliğini ortadan kaldırmaktadır. Ajansların merkezi yönetimle olan ilişkileri de merkezi idare birimi olarak konumlandırılmalarını destekler niteliktedir.

Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının yönetim kurulu başkanının vali olması, kalkınma kurulunda temsil edilecek kurumların vali tarafından belirlenmesi, yönetim kurulu üyelerinin yarıya yakınının vali, belediye başkanı ve il genel meclisi gibi kamu yönetimi temsilcilerinden oluşması merkeziyetçi yapının ajanslar üzerindeki etkisini ve rolünü ortaya koymaktadır. Bu durum ajans birimlerinin merkezi yönetim birimlerine ve kamu yönetimine daha yakın birimler şeklinde yorumlanmasını sağlamaktadır. (Devlet Planlama Teşkilatı, 2000: 118) Dünyada bölgesel ve yerel birimler olarak oluşturulmuş Kalkınma Ajanslarının Türkiye’de merkezi yönetimle olan bağı korunmuş, ulusal düzeyde ajansların koordinasyonu Kalkınma Bakanlığına verilmiştir. Doğrudan merkezi yönetim birimi olarak kabul edilmemiş ancak merkezden bağımsız bir yapı da sergileyememiştir.

Kalkınma Ajanslarının merkezi yönetimle ilişkisine Bakanlık teşkilatlarının bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşları açısından değerlendirildiğinde merkezin hiyerarşik ve vesayet denetiminin önüne geçmek için ajanslar merkezin bakanlık teşkilatlarına bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşlar olarak düzenlenmemiştir. Kalkınma Ajanslarının merkezin denetimine tabii olmaması için bu derece özerk, merkezi ve yerel birimler arasında yer almayacak şekilde konumlandırılmışlardır. Ajansların merkeziyetçi yapı gereği merkezi idareden kopartılmaması için bağlı, ilgili, ilişkili kuruluşlar olarak değil Kalkınma Bakanlığı’nın sorumluluğunda yapılandırılmalarındaki amaç denetimden uzak, özerk yapılar olarak örgütlenmeleridir. Kalkınma Bakanlığı sorumluluğuna verilmeleri tamamen merkezden bağımsız yapılar olarak örgütlenmelerinin önüne geçmektir. Çünkü idari ve mali anlamda özerkliğe sahip, Sayıştay denetimi dışında denetim mekanizmalarının işletilmediği, yetki genişliği ve idari vesayetinin uygulama alanı dışında kalan ajansların sorumluluğunun bir

bakanlık veya bir birime verilmemesi durumu merkezîyetçi devlet anlayışı açısından kabul edilir bir durum değildir. İdari sistemde yeterince özerk yapılar olan kalkınma ajanslarının merkezden tamamen bağımsız olarak yapılanmamaları için Kalkınma Bakanlığı'nın sorumluluğuna verilmişlerdir.

Kalkınma Ajanslarının merkezi yapıyla bağlantısı ve ilişkileri olmasına rağmen aralarındaki ilişki hiyerarşi, idari vesayet ya da temsiliyet şeklinde tanımlanmamıştır. Özetle Kalkınma Ajansları ile merkezi yönetim arasında bağlı, ilgili, ilişkili kuruluş ilişkisi olmayıp, idarenin bütünlüğü ilkesi gereği merkezin taşra birimleri ve yerel yönetim birimleri üzerindeki yetki genişliği ilkesi, vesayet ve hiyerarşik denetim mekanizmaları da söz konusu değildir. Ancak Kalkınma Bakanlığı ile olan bağlantısı sınırlı bir vesayet denetimi şeklinde değerlendirilebilir.

#### *D. Kalkınma Ajanslarının Yerel Yönetimler ile İlişkisi*

Kalkınma ajansları yerelleşme çabalarının bir sonucu olarak yerel ve bölgesel yönetim birimlerinin merkezi yönetim karşısında idari anlamda güçlendirilmesi ile oluşturulmuş, yerel yapının tanımlanması, yerel ihtiyaçların ve taleplerin karşılanması için yerel yönetim birimleri ile işbirliği ve iletişimi geliştiren yapılardır. (Emini ve Görün, 2013: 86) Amaç merkezi yönetimi bölgesel kalkınma ve planlama faaliyetlerinden uzaklaştırmak değildir. Aksine merkez ile yerel birimler arasında koordinasyon sağlayarak birlikte kalkınma planları yapmalarını sağlamak ve ortak bir kalkınma süreci yaratmaktır. Ajansların yerel yönetimlerle ilişkisi kalkınma planlarının merkezin güdümünde, yerel dinamiklerden uzak bir şekilde hazırlanmasının önüne geçmesi noktasında kendini göstermiştir. Kalkınma Ajansları bölge kalkınma planlarının tek başına merkez ya da tek başına yerel birimler tarafından yapılmasının önüne geçmek amacıyla merkezle yerel birimler arasında planlama faaliyetlerinde koordinasyon sağlamıştır. Yerel yönetimlerle ajansların ilişkisi bölge planlarının hazırlanması ve kalkınmanın sağlanması aşamasında merkezle yerel arasında yetki paylaşımı noktasında kendini göstermiştir.

Yerel yönetim birimleri kamu kurumlarında demokrasinin içselleştirilmesinde, ulusal ve yerel demokrasinin gelişiminde önemli bir işleve sahip olup, yerel birimlerinde etkin ve güçlü oluşu da ülkedeki demokrasi düzeyi ile ilişkilidir. Yerel ve ulusal demokrasi süreçleri birbirlerini etkileyen, aralarında neden-sonuç ilişkisi bulunan durumlardır. Kalkınma Ajansları katılım ve müzakere esaslı kurumlar oldukları için yerel ve bölgesel demokrasinin gelişimine katkı sağlamaktadırlar. Kent Meclisleri ve Yerel Gündem 21 gibi Kalkınma Ajansları da yerel düzeyde demokrasi kültürünü artırmak, katılımı sağlamak amaçlıdır. Kalkınma Ajansları yerel aktörlerin işbirliği ile bölgesel kararların alınmasını sağlayan bu anlamda yerelde demokrasiye katkıda bulunan yönetim birimleridir. Kalkınma Ajansları ile yerel yönetim birimleri arasındaki ilişki demokrasinin gelişimi ve içselleştirilmesi açısından son derece önemlidir.



İdari vesayet merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarını sınırlı bir denetime tabii tuttuğu, idarenin bütünlüğünü sağlayan bir araçtır. Yerinden yönetim birimleri üzerindeki merkezin denetim mekanizması olan idari vesayet kalkınma ajansları için geçerli değildir. Yerinden yönetim birimi olmayan ajanslar yerel yönetim birimleri gibi idari vesayet denetimine tabii birimler olarak değerlendirilmemelidir. Özel hukuk tüzel kişiliği nitelikleri açısından ajanslar yerel yönetim kuruluşları arasında değerlendirilemez. Çünkü yerel yönetim birimleri kamu hukuku kurallarına tabi kuruluşlardır. Kalkınma Ajansları yerel yönetim birimleri olarak değerlendirilmemekte, ancak yerel birimlerle işbirliği geliştiren ve ilişkili olan kamu idareleri şeklinde nitelendirilebilir.

#### **V. Kalkınma Ajanslarının Yasal Statüsü**

İdari yapılanmada yönetim uygulaması olarak diğer idari birimlerden farklı olan ve idari yapıda konumlandırılmamış Kalkınma Ajanslarının yasal statüsünün tespit edilmesi; tüzel kişiliklerinin ve tabi oldukları hukuk alanının belirlenmesini ifade etmektedir. Kalkınma Ajansları tüzel kişiliğe sahip olmaları açısından kurumsal yapılardır ancak tüzel kişiliğinin niteliği belirsizdir. Klasik kamu kurumları gibi kamu tüzel kişiliğine ve kamu hukukuna tabi tutulmamış yönetim esaslı yapılar oldukları için yasal statüleri netlik kazanmamıştır. Kalkınma Ajansları yasal statüsü Türk İdari Yapısında bulunan idari birimlerin sahip oldukları tüzel kişilik modelinin dışında ikili bir tüzel kişiliktir. Kanunda belirtilen hükümler, iş ve işlemler açısından özel hukuk tüzel kişiliği özellikleri taşıırken; kamu kurumu nitelikleri taşımaları açısından kamu tüzel kişiliği özellikleri taşımaktadırlar. Kalkınma Ajansları hem kamu, hem özel hukuk tüzel kişiliği niteliklerini bünyesinde barındırmaktadır.

İdari örgütler, Anayasada belirtildiği gibi, kanunla ya da kanunun verdiği yetkiye dayanarak idari bir işlemle kurulur. İdari kuruluşların tüzel kişilik kazanmaları da aynı yolla, kanun ya da kanunun verdiği yetkiye dayanan idari kararlarla gerçekleşmektedir. Görüldüğü üzere, bir kamu kurumunun kurulması, tüzel kişilik kazanması yasal bir dayanakla mümkündür. (Gözübüyük, 2007: 69) Kalkınma Ajansları 5449 sayılı kanuna dayanarak kurulmuştur. Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının yasal statüsü kanunla, bir idari işlemle kurulmaları açısından kamu tüzel kişiliği kapsamında iken kuruluş kanununda düzenlenmemiş tüm işlemler açısından özel hukuk tüzel kişiliğine sahiptir. Bu anlamda ikili bir yapı ortaya çıkmakta, mevcut kamu idareleri içerisinde böyle idari yapılar bulunmadığı için idari sistem içinde kalkınma ajansları konumlandırılmamıştır.

Kalkınma Ajanslarının merkezle olan bağlantısı, ajans personelinin iş kanununa göre istihdam edilmesine karşın kamu görevlileri gibi yetki, görev ve sorumluluklara sahip olmaları, genel sekreterin merkez tarafından atanması kamu tüzel kişilikleri olarak değerlendirilmelerine neden olmuştur. Ancak Kalkınma Ajansları bölgesel kalkınmanın gerçekleştirilmesinde hızlı kararlar

almak ve uygulamak, idari işlemler açısından bürokrasiden kaynaklanan gecikmelerin önüne geçmek, uluslararası kuruluşların sağladığı fon ve hibe programlarından yararlanmak amacıyla kanun hükümleri dışında ifade edilen tüm işlemlerinde özel hukuk tüzel kişiliğine tabi kuruluşlar olarak tanımlanmışlardır. Merkezi yönetimle olan bağlantıları açısından merkeze daha yakın kuruluşlar olarak nitelendirilen Kalkınma Ajanslarının özel hukuk tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak yapılandırılmasında mali ve idari anlamda özerk davranabilen kamu idareleri ile kamu hizmetlerini yürütmek amaçlanmıştır.

Kalkınma Ajanslarının özel hukuk tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar şeklinde yapılandırılmalarının nedeni istihdam ve harcama usullerinde, muhasebe yönetiminde, genel bütçenin harcanması, ihale yapımında, personelin işe alım ve işten çıkartılmasında, personele ücret ödenmesinde bağımsız hareket alanı yaratmaktır. (Bostan, 2010: 490) Kalkınma Ajansları, özel hukuk tüzel kişiliğine özgü özelliklere sahip olsalar da kamu tüzel kişiliğinin belirgin özelliklerine de sahiptirler. İdari sistemde kamu kurumları gibi faaliyette bulunmalarından dolayı ajansların kendine özgü nitelikleri olan kamu tüzel kişileri olduğunu söylemek mümkündür. Sonuç itibarıyla Kalkınma Ajansları kuruluş kanununda belirtilen iş ve işlemler açısından özel hukuk tüzel kişisi olarak nitelendirilirken; Anayasa Mahkemesi tarafından kamu yönetimi sistemine türü kendine özgü kamu tüzel kişilikleri olarak açıkça ifade edilmiştir.

#### **VI. Federal Devlet Bölgesel Birimleri Olarak Kalkınma Ajanslarının Üniter Devlet Yapısı İçerisindeki Konumu**

Federal devlette bölgeler yersel ve fonksiyonel anlamda bölünmüştür. Kamusal faaliyetlerin yürütülmesi için gerekli olan devlet yetkileri yasama, yürütme, yargı şeklinde fonksiyonel; ulusal ve bölgesel birimler şeklinde ise yersel bölünme anlamını taşımaktadır. Üniter devlette kamusal faaliyetler tek merkezden yasama, yürütme, yargı organları ile yürütmektedir. Yersel anlamda oluşturulan bölgesel birimler ise yetkilerini merkezi yönetimden aldıkları için özerklik anlamında merkezden tamamen bağımsız ya da üstün değildir. (Uygun, 2007: 103) Bugün bazı üniter devletlerde çeşitli özellikleri nedeniyle farklılaşan bölgelerin belli ölçüde özerklikten faydalandığı görülmektedir. Ancak tam anlamıyla bölgesel ve yerel birimlere özerklik söz konusu değildir. Dolayısıyla üniter devlette en küçük sorunların çözümünde bile merkezi yönetime başvurulurken; federal devlette sorunların çözümü için hem federal yönetim hem de özerkliği bulunan federe yönetimlere başvurulmaktadır. (Uygun, 2007: 122)

Üniter devletler il birimi ile eyaletlerden küçük, ama yeterli derecede büyük bir idari birim amaçlamışlardır. Bölge ise il çevresinin yetersizliği sonucunda meydana gelmiş, günümüzde de iller arası işbirliğini geliştirecek, illere merkezlik yapacak bölgelerin oluşturulması bir ihtiyaç haline gelmiştir. Bu anlamda bölgeler ulusal ekonominin ve uluslararası pazarın içinde var

olmaları, bölge içinde işbirliği geliştirmeleri açısından bölgesel enerji yaratmaktadırlar. (Nalbant, 2012: 392-393) Merkezi yapının güçlü olduğu devletler bütünleşme düzeyini artırmak adına bölge yönetimlerine yer vermektedirler. Ancak bunu yaparken dikkat edilmesi gereken bölge sınırları oluşturulurken işlevsel idari yapılanmanın gerekleri esas alınmalıdır. İşlevsel idari yapılanma belirli bir alanda beşeri ve doğal kaynaklara, bölgesel potansiyele, ekonomik etkinliklere bağlı olarak, coğrafi dağılımı araştırılarak en uygun idari örgütlenmenin oluşturulmasıdır. (Nalbant, 2012: 396-397) Bu anlamda bölge birimlerinin oluşmasında bölgeler arasındaki ekonomik, bölgesel, sosyo-kültürel çıkarların ve beklentilerin farklılaşması etkili olmuştur. Dünyanın birçok ülkesinde üniter yapıya devlette bile Kalkınma Ajansları bölge birimleri olarak tanımlanmış, Bölge Kalkınma Ajansları şeklinde ifade edilmiştir; ancak Türkiye’de bölge birimleri olarak kabul edilmemiş, Kalkınma Ajansları şeklinde ifade edilmiştir.

Türkiye, egemenliğin bölünmezliği ilkesinin güçlü olduğu ülkelerden biridir. Bu nedenle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, federalizm, anadilde eğitim talepleri ve bölgesel özerklik tanınması şeklinde birçok konu anayasal ilke olan bölünmezlik ilkesi doğrultusunda değerlendirilmektedir. Federal devlet yapısında birden çok egemenlik söz konusu iken; üniter devlette tek bir egemenlik söz konusudur. Bundan dolayı üniter yapıya devlette egemenliğin tekliği ve bölünmezliği gereği federatif yapılara yer yoktur. (Uygun, 2007: 98-99) Ancak işlevsel idari yapılanma esasları çerçevesinde oluşturulan bölge örgütlenmeleri üniter yapı açısından bir sakınca oluşturmamaktadır. Türk idari teşkilatına hakim olan idarenin bütünlüğü ilkesi gereği kamu yönetiminde bütüncül bir anlayış, merkeze bağlılık söz konusudur. Bu bütüncül anlayış çerçevesinde merkezle ilişkileri güçlü ve idarenin bütünlüğü ilkesi gereği idari yapının bir parçası olan Kalkınma Ajansları üniter yapı açısından bir sakınca içermemektedir.

Türkiye’de bölgesel anlamda kurulan Kalkınma Ajansları ile federal devlet yapısına dönüşmemektedir. Çünkü federal yapıda bölge birimleri siyasal yerinden yönetim birimlerine işaret etmekte, ulusal ve bölgesel birimler yasama, yürütme, yargı alanında bölünmüşlerdir. Siyasal yerinden yönetimin yer verilmediği, yerel birimlere yasama, yürütme, yargı alanında yetki verilmediği, tek merkezde toplandığı, bu anlamda anayasal güvencelerin bulunduğu, güçlü merkeziyetçi yapıya sahip Türkiye’de üniter yapının federalizme izin vermesi mümkün gözükmemektedir. Siyasal anlamda bölge birimleri federal devlet yapıları olup, Kalkınma Ajansları idari anlamda bölge birimleri olduğundan birebir federal devlet birimi olarak değerlendirilmemeli, üniter yapının karşıtı olarak görülmemelidir. Merkezi yapının sınırlarının belirlendiği ve anayasal güvenceler kapsamına alındığı üniter devlette bölge birimleri mevcut yapıya tehdit olarak algılanmamalıdır. Üniter yapı içerisinde sınırlılıkları belirlendiği ölçüde, siyasal boyut içermediği takdirde idari boyuttaki nitelikleri korundukça bölge birimleri tehdit oluşturmamaktadır.

### VII. Sonuç ve Öneriler

YKY, YKİ ve yönetim yaklaşımları çerçevesinde değişen bölgesel kalkınma politikaları bir taraftan merkezi planlamanın yanında bölgelerin rolünün artmasına, bölgelerin kaynakları ve potansiyelleri ile kalkınma süreçlerini yürütmesine neden olurken diğer taraftan da kamu yönetimi sistemine yeni yapılar ve kurumlar getirmiştir. Bölgesel kalkınmada yaşanan değişimle bölgelerin kendi dinamikleri ile kalkınmalarını sağlayacak süreçler oluşturulmuş, planlar ve politikalar geliştirilmiş ve merkezin politika üretim süreçlerine işbirliği ile dahil edilen bölgeler oluşturulmuştur. Bölgelerin sadece tüketen değil üreten, katkı sağlayan ve rekabet edebilen yapılara dönüştürülmesi amaçlanmıştır. Söz konusu bölgesel kalkınma anlayışının değişimine paralel olarak yerel ve bölgesel yapıların önemi artmış, yönetim esaslı yapılar, YKY, YKİ ilkeleri doğrultusunda hedefler belirleyen yerel birimler oluşmuş, merkezin kalkınmadaki rolü yeniden tanımlanmıştır. Merkezin bölgesel kalkınmadaki rolü azaltılarak daha çok kapsayıcı ve koordine edici bir yapıya dönüştürülmüş, kalkınmada yerel aktörlerin katılımı ve işbirliğine önem verilmiştir. Bu anlamda bölgesel kalkınmada yaşanan değişimin kamu yönetimine yansımaları kurumsal ve yasal anlamda Kalkınma Ajansları olmuştur. Kalkınma Ajansları ile kalkınma anlayışı merkezi yapının dışında ama merkezin öncülüğünde, bölgesel kalkınma politikalarını yerelde üreten bölgesel bir boyut kazanmıştır.

Kalkınma Ajansları bölgelerin rekabetçi, katılımcı ve işbirliğine dayalı yönlerini artırmak, bölgesel kaynakların, potansiyelin ve olanakların kullanımı için teşvik edici kuruluşlar olarak kent ile bölge arasındaki kalkınma farklılıklarını gidermek, bölgeleri sadece tüketen değil üreten yapılara dönüştürmek, gelişmiş ve az gelişmiş bölgeler arasında ekonomik ve sosyal kalkınma alanında denge sağlamak, kalkınmada ulusal anlamda bir denge ortamı oluşturmak, bölge yapılarını etkin hale getirerek bölgesel gelişmeye katkı sağlamak, yerel aktörlerin katılımı ile bölge kalkınmasının yönlendirilmesini ve bölgenin özleriyle kalkınmanın gerçekleşmesine katkı sağlamak amacıyla kurulmuşlardır.

Kalkınma Ajansları merkezi, yerel ve bölgesel birimler olarak adlandırılmamış, faaliyetleri açısından özerk olan ajans birimleri şeklinde yapılandırılmışlardır. Ancak merkezin koordinasyonunda bölgesel potansiyeli harekete geçirerek, yerel işbirliğini geliştirerek kalkınmayı sağlamakla görevlendirilmiş yönetim esaslı aracı kurumlarıdır. Aslında ajanslar ile yapılmak istenen yönetim anlayışı çerçevesinde yerel ile merkezi birimler arasında katılımın ve işbirliğinin geliştirilerek, devletin ulusal anlamda yürüttüğü kalkınma faaliyetlerinde sorumluluğun paylaşılmasıdır. Yeni kalkınma anlayışı kapsamında Kalkınma Ajansları ile merkeze yüklenen sorumluluğun paylaşılması, yerelin kendi potansiyelleri ile kalkınma sağlaması amaçlanmış, her şeyi devletten bekleyen, tüketen, üretmeyen zihniyete son verilmesi istenmiştir.

İdari yapı içerisinde yönetim birimleri yer almamakta ancak yönetim birimlerine yönetim esaslı birimlerin dahil edilmesiyle ya da idari teşkilatta yönetim birimlerinin tanımlanması durumunda anayasal kurumlar haline getirilen Kalkınma Ajansları idari yapıda konumlandırılabilirlerdir. Mevcut idari yapı içerisinde tanımına karşılık bulamayan ve konumlandırılmayan ajanslar için idari yapıda ajans birimlerinin tanımlanması ve idari teşkilat içinde yer verilmesi gerekmektedir. Üniter yapılı bir devlet açısından da tam olarak konumlandırılmış bir yapı konumlandırılmamış, statüsü belirsiz bir yapıdan daha az tehdit unsuru oluşturmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde, bölge birimlerinin oluşmasına izin vermeyen üniter yapının Kalkınma Ajanslarını ajans birimleri şeklinde tanımlaması, kamu idareleri ile ilişkilerinin düzenlenmesi son derece önemlidir. Kalkınma Ajansları idari yapıda yeni kurumsal yapılar olmalarına rağmen büyük toplumsal beklentilere neden olmuşlardır. Bu beklentileri karşılamak adına bölgesel kalkınmada aracı kurumlar olan, merkezle yerel birimler arasında koordinasyon ve işbirliği sağlayan ajansların idari teşkilattaki yerinin belirlenmesi, yasal statüsünün netlik kazanması için düzenlemeler yapılması, merkezi idare ve Kalkınma Bakanlığı ile ilişkilerinin tanımlanması, merkezin diğer kamu idareleri üzerindeki denetim mekanizmalarına tabi olmaları, yerel aktörleri daha fazla karar süreçlerine dahil etmeleri gerekmektedir.

Kalkınma Ajansları Kuruluş Kanunu gereği ajansların ülke genelinde koordinasyonundan Kalkınma Bakanlığı sorumludur. Kalkınma Ajanslarının Yönetim Kurulu kararlarının birçok iş ve işlemlerinin Kalkınma Bakanlığı onayına tabi olması bölgesel kalkınma süreçlerini yavaşlatmakta, bürokratik engellerle yenilerini eklemekte, işlem maliyetlerini artırmakta ve ajansların kuruluş amaçlarından olan esnek ve hızlı yapının oluşmasını engellemektedir. Kalkınma Ajanslarının amaçlarına uygun olarak yatırımların önündeki bürokratik engelleri kaldırmak, bölgesel kalkınmayı hızlı ve esnek bir şekilde gerçekleştirmek için ajanslar Kalkınma Bakanlığı'nın onayına tabi olmayan kuruluşlara dönüştürülmesi gerekmektedir. Aksi takdirde kalkınma ajansları kamu iş yükünü hafifletmek ve bürokrasiyi azaltmak yerine bürokrasiye bürokrasi ekleyen, devletin yükünü ağırlaştırıcı kurumlar haline geleceklerdir.

Yeni bölgesel kalkınma politikaları ile amaç merkezi planlamanın önüne geçilerek, bölgelerin yerel potansiyelleri doğrultusunda kalkınma politikaları geliştirmesi ve kalkınmanın sağlanmasıdır. Kalkınma Ajansları ile yerel potansiyel ve kaynaklarla, bölgelerin içsel dinamiklerini kullanarak kalkınmayı sağlamak amaçlanmaktadır. Merkezi yönetim daha genel nitelikte politikalar geliştirirken, kalkınma ajansları daha yerel ve bölgesel nitelikte politikalar geliştirirler. Bu durumda merkezin bölgesel kalkınmadaki rolünü azaltmakta bölgesel yapılar olan ajansların rolünü arttırmaktadır.

Kalkınma Ajanslarının artan rolleri açısından gelinen noktada ajansların bölgesel ve yerel unsurları kalkınma süreçlerine katmada ne derece başarılı oldukları tartışılmaktadır. Bölgelerinde sosyal, kültürel ve ekonomik kalkınma

süreçlerine ciddi anlamda katkı sağlayamadıkları, kişi başına düşen geliri arttıramadıkları ve bölgelerinde artı değer yaratamadıkları gözlenmektedir. Bu anlamda amaç ve faaliyetleri açısından kalkınma ajansları tekrardan revize edilmeli, bölgesel kalkınmada ekonomik ve sosyal artı değer yaratabilecek alanlara ve faaliyetlere yönelmelidir.

Kalkınma Ajansları bölgesel sorunları çözüme kavuşturmada, sivil toplum kuruluşları ve yerel aktörleri kalkınma süreçlerine dahil etmede, sivil toplum kuruluşlarının güçlenmesinde, yerel dinamiklerin ve kaynakların kullanılmasında etkili olup başarı gösterirken; uluslararası alanda etkili olamamışlardır. Görev alanları içerisinde bölgelerinde, bölgelerarası ve uluslararası alanda işbirliği süreçleri geliştirmelerinin gerekliliği ifade edilmiştir. Ancak uygulamada ulusal anlamda kısmen etkili olabilen Kalkınma Ajansları uluslararası alanda başarılı işbirliği süreçleri ve ekonomik artı değer sağlayamamışlardır.

Bu anlamda Kalkınma Ajanslarının kanunda belirtilen görev tanımı sınırlandırılmalıdır. Çünkü uluslararası görevler yüklenen ajanslar bölgesel ve yerel anlamda tam anlamıyla bir başarı elde edememişken; söz konusu görevlerin gerçekleştirilmesi mümkün olmamaktadır. Bölgesel kalkınma alanında başarılı ajans yapıları için görev tanımları yeniden düzenlenmeli, görev ve yetkilerinin gerçekleştirilebilir olmasının önü açılmalı ya da uluslararası işbirliği süreçleri için fırsatlar yaratılmalıdır.

Klasik kamu yönetimi örgütlenmelerinden farklı bir yapıya sahip olan Kalkınma Ajansları özel hukuk tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak Kamu İhale Kanunu, Devlet İhale Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa tabi değildirler. Bu durum merkeze bağımlı ve merkezin sorumluluğunda yapılar olan ajansların denetimleri, şeffaflıkları konusunda neden tüm kamu idarelerinin tabi olduğu kanunlara tabi olmadıkları sorusunu akla getirmektedir.

Bu bağlamda kamu idarelerinin saydamlığı, şeffaflığı ve denetlenebilirlikleri açısından kalkınma ajansları söz konusu kanunlara tabi hale getirilmelidir. Gerekli düzenlemeler yapılarak Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı ilkelerinden olan saydamlık ve şeffaflık ilkeleri gereği Kalkınma Ajansları söz konusu kanunlar kapsamına alınmalıdırlar.

Merkezin ildeki memuru olan valinin Kalkınma Ajansları Yönetim Kuruluna başkanlık etmesi, merkezi yönetim birimi olan Kalkınma Bakanlığı'nın koordinasyonunda faaliyet göstermesi, finansman kaynağının merkezi hükümet tarafından sağlanması, merkezi yönetimin genel sekreter atamalarında onay mercii olması Kalkınma Ajanslarının özerkliği konusunu akıllara getirmektedir. Merkezin onay mekanizmalarına tabi olmaları, finansman açısından merkezi hükümete bağımlı olmaları, Kalkınma Bakanlığı koordinasyonunda faaliyet göstermeleri ve yönetim kurullarına valilerin başkanlık etmesi açısından Kalkınma Ajanslarının özerkliği tartışmalara neden olmuştur. Bu durum ajansların özerk yapılar olmadıklarını, merkezi hükümetin

güdümünde olduklarını ortaya koymaktadır. Merkezi hükümetle olan ilişkilerinden kaynaklı olarak konjonktürel yapıdan çabuk etkilenmektedirler.

Bu anlamda Kalkınma Ajansları özerk birimler olarak yapılandırılmaları, bölgesel kalkınmanın sağlanmasında idari ve mali özerkliğe sahip birimler olmaları ve kalkınmayı bölgelerin öz dinamikleri ve kaynakları ile gerçekleştirebilmeleri açısından merkezin onayına tabi kuruluşlar olmaktan çıkartılmalıdır. Merkezin ildeki memuru olan valilere özerk yapılar olarak belirtilen Kalkınma Ajansları içerisinde yer verilmemelidir. Ayrıca bölgesel ve yerel yapılanmalar olan Kalkınma Ajansları merkezi yönetim birimi olan Kalkınma Bakanlığı koordinasyonuna ve sorumluluğuna verilmemeli, karşılıklar içeren yönetim anlayışı oluşturulmamalıdır. Şayet Kalkınma Ajansları merkezin denetim mekanizmalarına tabi olacaksa diğer bölgesel ve yerel kuruluşlar gibi idarenin bütünlüğü ve idari vesayet kapsamında denetlenmelidir. Bu anlamda kapsamlı düzenlemeler yapılmalı ya da özerkliğin tam anlamıyla içselleştirilmesi ve uygulanabilir hale getirilmesi gerekmektedir.

2006, 2008 ve 2009 yıllarında kuruluş süreçlerini tamamlayan Kalkınma Ajanslarının kurumsallaşma süreci başlatılmıştır. Kuruldukları tarihler itibariyle 8, 6 ve 5 yıllık yapılanmalar olmalarına rağmen kurumsallaşma süreçlerini tamamlayamamış kalkınma ajansları bulunmaktadır. Kurumsallaşmasını tamamlayamamış ajansların yanında bölgesel özelliklerin neticesi olarak gerekli uzman ve teknik personel bulundurmakta zorlanan Kalkınma Ajansları da yapısal anlamda sıkıntı yaşamaktadırlar.

Bu anlamda Kalkınma Ajanslarının bir an önce kurumsallaşması tamamlanmalı ve ajanslar bütün olanaklarını bölgesel kalkınma süreçlerinde kullanmalı ve kalkınmaya odaklanmalıdırlar. Gerekli alt yapı çalışmaları ve düzenlemeler yapılarak uzman ve teknik personel açığı giderilmeli, kurumsal ve mevzuat açısından düzenlemeler yapılarak kalkınma ajanslarının kalkınmaya odaklandırılması sağlanmalıdır. Bu bağlamda kalkınma ajansları personelinin sürekli olarak yer değiştirmesine izin verilmemeli, bölgedeki çalışmaların sonuçlandırılması açısından bu gereklidir. Uzun vadeli işe alımlar gerçekleştirilmeli, bölgede kalıcı uzman ve teknik personelin işe alımı sağlanmalı, uzmanlık alanları belirlenen personelin sürekli yer değiştirmesine izin verilmemelidir. Kalkınma Ajansları mevzuatındaki belirsizlikler ve yetersizlikler giderilmeli, kanun ve yönetmelikler arasındaki uyumsuzluklar düzenlenmeli, yönetim mekanizması yeniden yapılandırılmalıdır.

Nitelikli bölge planlarının hazırlanmasında alanında uzman ve teknik bilgisi bulunan personele ihtiyaç vardır. Bu anlamda, bölge planlarının hazırlanması nitelikli, eğitilmiş, alanında uzman ve bölge konusunda bilgi sahibi personelin istihdam edilmesi gerekmektedir.

Kalkınma Ajansları bölgelerin kaynakları, yerel potansiyelleri, demografik özellikleri, kapasiteleri, coğrafi yapıları, ekonomik ve sosyal koşulları konularındaki farklılıklara rağmen tek tip örgütlenmişlerdir. Farklı bölgesel özelliklere sahip olanlarda yapılandırılmış Kalkınma Ajansları tek tip

örgütlenme modeli ile kuruluş amaçlarına hizmet etmemektedir. Bu durumda bölgesel kalkınmanın bölgeleri için artı değer üretmemesine ve bölgelerarası farklılıkların devam etmesine neden olmaktadır.

Bölgelerin özelliklerine göre her bölge için Kalkınma Ajansları farklı yapılandırılmalı, ajansların büyüklükleri, birimleri, temel fonksiyonları, görev ve yetkileri, olanakları, finansman kaynakları bölgelerin ihtiyaç, talep ve beklentileri açısından yeniden düzenlenmelidir. Çünkü farklı bölgesel niteliklere sahip olan coğrafi bir alanda tek tip kalkınma birimleri ve faaliyetleri bölgelerin mevcut durumlarının ve farklılıklarının göz ardı edilmesi anlamını taşımaktadır. Bu anlamda, az gelişmiş bölgelerde rekabet gücünü arttırmak, yatırımcıları desteklemek, istihdam alanları yaratmak adına politikalar geliştiren ajans birimleri oluşturulmalıdır. Gelişmiş bölgelerde ekonomik ve sosyal kalkınma adına bölgede artı değer yaratan yatırımların desteklenmesi, uluslararası alanda faaliyetlerde bulunmaları ve yeniden yapılandırılmaları gerekmektedir. Kalkınma Ajanslarının bölgesel farklılıklar gözetilerek bölgelerin niteliklerine uygun şekilde yapılandırılmaları ve tek tip örgütlenme modelinden kurtarılmaları gerekmektedir. Bölgelerin niteliklerine göre stratejik yönetim birimleri, organizasyon yapıları, çeşitli bölgelere özel birimler veya yapılanmalar oluşturulabilmelidir.

Kalkınma Ajansları kapsadıkları iller bakımından değerlendirilecek olursa, bölgesel kalkınma politikaları açısından coğrafi, sosyal, ekonomik, kültürel kamu hizmetleri, ulaşım ve iletişim ağları bütünlük arz etmeyen illerin tek bir bölge çatısı altında ortak bölgesel politikalar belirlemeleri sorunlar meydana getirmektedir. Birbirinden farklı özelliklere, talep ve beklentilere sahip illerin tek bir bölge çerçevesinde kalkınma politikalarının oluşturulması ve belirlenmesi güçleşmektedir.

Bu anlamda farklı özelliklere sahip, farklı kalkınma öncelikleri bulunan illerin tek bir bölge çatısı altında toplanarak oluşturdukları Düzey II sınıflandırmasının illerin idari, coğrafi, ekonomik, sosyal nitelikleri tekrar gözden geçirilerek oluşturulmalıdır. Farklı özelliklere sahip, bölgesel kalkınma politikaları açısından uyum sıkıntısı yaşayan illerin buldukları bölgeler yeniden yapılandırılmalıdır.

Sonuç olarak yapılan eleştiriler ve öneriler kapsamında Kalkınma Ajanslarının yeniden yapılandırılması gerekli olup, bölgesel kalkınmadaki işlevi nedeniyle ajans birimleri ya da ara kurumlar olarak Türk İdari Teşkilatında yerinin belirlenmesi ajansların amaçlanan hedefe ulaşması ve etkin kurumlar haline gelmeleri açısından son derece önemlidir.

#### **Kaynaklar**

- Aktan, C. C. (2003), **Değişim Çağında Devlet**, Çizgi Kitabevi, Konya.  
 Aydemir, C. ve Karakoyun, İ. (2011), **Yeni Bölgesel Kalkınma Yaklaşımı ve Kalkınma Ajansları: Karacadağ Kalkınma Ajansı Örneği**, Ekin Kitabevi, Bursa.



- Ayman Güler, B. (2005), “Sunuş”, M. Turan (edit.), **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir?**, (ss. 3-10), Paragraf Yayınevi, Ankara.
- Ayman Güler, B. (2005), **Devlette Reform Yazıları**, Paragraf Yayınevi, Ankara.
- Ayman Güler, B. (2011), **Türkiye'nin Yönetimi: Yapı**, İmge Kitabevi, Ankara.
- Bostan, Y. (2010), “Kalkınma Ajanslarının Personelinin Hukuki Statüsünün İş Mevzuatı Açısından Değerlendirilmesi”, B. Akgül (edit.), Uzay, N., **Türkiye’de Bölgesel Kalkınmanın Yeni Örgütleri Kalkınma Ajansları**, Ekin Kitabevi, Bursa, ss.487-506.
- Bozkurt, Ö. ve Turgay, E. (1998), **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, TODAİE, Yayın No:283, Ankara.
- Ergüder, C. (2011), **Bölgesel Kalkınmada Kalkınma Ajanslarının Rolü: İzmir Kalkınma Ajansı Örneği**, Altı Nokta Yayınevi, İzmir.
- Çevik, H. H. (2004), **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Çiçek, A. C. (2011), “Neoliberalizmin ‘Yeni Kamu Yönetimi’ Anlayışını Meşrulaştırma Aracı Olarak ‘Yönetişim’ ve Türkiye Kamu Yönetimi Üzerine Yansımaları”, Y. Koçak ve A. C. Çiçek (edit.), **Kamu Yönetimi**, SFS Grup Yayınevi, Ankara, ss.49-66.
- Dedeoğlu, E. ve Sertesene, S. (2011), **Yeni Nesil Bölgesel Planlama Deneyimi Üzerine Bir Yönetişim Çerçevesi Önerisi**, TEPAV Yayını, Ankara.
- Demir, F. (2009), “Bölgesel Kalkınma Ajansları: Ulusal Kalkınma ve Yerel Demokrasi İlişkisine Somut Bir Örnek”, **Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler IV. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri**, TODAİE, Ankara, ss.705-714.
- Demir, Ö. ve Acar, M. (2005), **Sosyal Bilimler Sözlüğü**, Adres Yayınları, Ankara.
- Dinler, Z. (2012), **Bölgesel İktisat**, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Emini, F. T. ve Görün, M. (2013), “Türkiye’de Faaliyet Gösteren Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Vizyon ve Misyon Bildirimlerinin Analizi”, M. Ökmen ve G. Şeker ve F. Yaman (edit.), **Küreselleşme-Yerelleşme Sarmalında Kalkınma Ajansları**, Orion Kitabevi, Ankara, ss.75-105.
- Eryılmaz, B. (2010), **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Göymen, K. (2010), **Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma**, Boyut Yayıncılık, İstanbul.
- Gözübüyük, Ş. (2007), **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gözübüyük, Ş. (2001), **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gündüz, A. Y. (2006), **Bölgesel Kalkınma Politikası**, Ekin Kitabevi, Bursa.

- Kara, M. (2008), **Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Politikalarına Yansımaları**, DPT Ekonomik Modeller ve Stratejik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, DPT Yayını, Ankara.
- Kavruk, H., **Türk Kamu Yönetiminde Bağımsız İdari Otoriteler ve Ajanslar**, ([http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/Images/images/files/10\(2\).PDF](http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/Images/images/files/10(2).PDF)), (Erişim Tarihi: 27.12.2013).
- Maç, N. (2006), **Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye**, Konya Ticaret Odası Etüd-Araştırma Servisi Araştırma Raporu, Sayı: 117/76.
- Müftüoğlu, B. G. (2006), “Küresel Rekabetin Cazibe Merkezi: Yerel/Bölgesel Dinamikler”, (Editör: F.Aylan ARI), **Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler**, Derin Yayınları, İstanbul, ss.117-148.
- Nalbant, A. (2012), **Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, XII Levha Yayınları, İstanbul.
- Özden, K. (2007), “Yerel Demokrasi Bağlamında Türkiye’de Ombudsman Denetimi”, B. Eryılmaz, M. Eken ve M. L. Şen (edit.), **Kamu Yönetimi Yazıları**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss.384-410.
- Öztekin, A. (2005), **Yönetim Bilimi**, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Şahin, A. vd. (2013), “Bölgesel kalkınmada Ajans Modeli: Shannon ve İzmir Kalkınma Ajansları”, M. Ökmen, G. Şeker ve F. Yaman (edit.), **Küreselleşme-Yerelleşme Sarmalında Kalkınma Ajansları**, Orion Kitabevi, Ankara, ss.139-168.
- Tortop, N., İşbir, E. G., Aykaç, B., Yayman, H. ve Özer, M. A. (2007), **Yönetim Bilimi**, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Tutar, H. ve Demir, B. Ö. (2013), **Kalkınma Ajansları İçin Proje Hazırlama Kılavuzu**, T.C. Serhat Kalkınma Ajansı.
- Uygun, O. (2007), **Federal Devlet**, XII Levha Yayınları, İstanbul.
- Yılmaz, A. ve Bozkurt, Y. (2007), **Türk Kamu Yönetimi**, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Zibel, E. (2009), “Küreselleşme, Bölgesel Gelişme ve Kalkınma Ajansları”, **Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler IV. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri**, TODAİE, Ankara, ss.679-685.
- DPT (2000), **VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı ‘Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu’ (DPT:2502- ÖİK:523)**, DPT Yayını, Ankara.
- 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun, (2006), **T.C. Resmi Gazete**, 26074, 8 Şubat 2006.