

Cumhuriyet'in 2. Yüzyılına Girerken Yatırımlarla İlgili Çoklu Yapıda Kalkınma Ajansı Modelinin Türkiye'deki Geleceği

Nazmi KÜÇÜKYAĞCI*

Geliş Tarihi (Received) 27.09.2023– Kabul Tarihi (Accepted): 28.10.2023

DOI : 10.26745/ahbvuidfd.1367542

Öz

Küreselleşmenin hız kazandığı günümüz dünyasında ülkeler birbirleriyle sürekli bir rekabet içerisinde. Bu rekabette her ülke daha çok yatırım çekerek ulusal gelirini ve halkın refah düzeyini artırma arayışındadır. Bu minvalde bölge kalkınma ajanslarının ilk örneği 1933 yılında ABD'de ortaya çıkmış ve daha sonra Avrupa Birliği (AB) ile AB'ye aday ülkelerde kurulmuştur. Bölge kalkınma ajansları; kapsamında yer alan kentlerin veya bölgelerin kalkınmasını sağlamak, yatırım bakımından ulusal ve uluslararası çekiciliğini artırmak, kültürel ve sosyal değerlerini muhafaza etmek ve geliştirme amacıyla kurulmaktadır. Bölge kalkınma ajanslarının yereldeki aktörler olan kamu-özel ve sivil toplum kuruluşları arasındaki iş birliği ve koordinasyonu geliştireceği, gerek ulusal gerekse de uluslararası kaynaklara dayalı olarak bölgesel düzeyde kalkınmayı sağlayacağı, yerel düzeyde inovasyon ve planlama ile bölgesel kalkınmaya katkıda bulunacağı ve katılımcı demokrasi ve yönetim anlayışını bölgesel düzeyde hayata geçireceği öngörülmektedir. Bu kapsamda Türkiye'de 2000'li yılların ilk on yılında sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak, bölgesel ve yerel potansiyeli harekete geçirmeye yönelik kurulan yegâne yapılardan biri kalkınma ajansları olmuştur. Bu çalışmada kuruluşlarından itibaren on beş yıllık zaman geçen kalkınma ajanslarının kuruluş süreci, coğrafi sınırlara uygunluğu, kurumsal yapıları, görev, yetki ve sorumlulukları ile bütçe analizleri çerçevesinde etkinlik ve verimlilikleri ele alınarak bu modelin yatırımlarla ilgili diğer kurumlar arasındaki yeri tartışılmaktadır. Cumhuriyetin ikinci yüzyılına girerken bu modelin Türkiye'deki başarılı ve başarısız yönleri üzerinde durulmakta ve gelecek dönemde kalkınma ajanslarının kalıcı bir yapı olarak varlığını sürdürüp sürdürmeyeceği ve yatırımlarla ilgili çoklu yapının olduğu düzende bu modelin hangi yöne evrilebileceği değerlendirilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kalkınma, Bölge, Kalkınma Ajansları, Yatırım.

The Future of Development Agency Model in Turkey of The Multi-Structural Regarding Investments in The 2nd Century of The Republic

Abstract

In today's world, where globalization is gaining momentum, countries are in constant competition with each other. In this competition, each country seeks to increase its national income and the welfare level of the people by attracting more investments. In this respect, regional development agencies were established in the European Union (EU) and EU candidate countries, the first example of which was established in the USA in 1933. Regional development agencies; It is established to ensure the development of the cities or regions within the scope of the agency, to increase their national and international attractiveness in terms of investment, to preserve and develop their cultural and social values. Regional development agencies will develop cooperation and coordination between local actors, public-private and non-governmental organizations, ensure regional development based on both national and international resources, contribute to regional development with innovation and planning at local level, and promote participatory democracy and governance understanding regionally level is anticipated. In this context, development agencies were one of the only structures established in Turkey in the first decade of the 2000s to ensure sustainable development and to activate regional and local potential. In this study, the establishment process of development agencies, which have passed fifteen years since their establishment, their compliance with geographical boundaries, their institutional structures, duties, powers and responsibilities, and their effectiveness and efficiency within the framework of budget analysis, are discussed and the place of this model among other institutions related to investments is discussed. As we enter the second century of the Republic, the successful and unsuccessful aspects of this model in Turkey are emphasized and it is evaluated whether development agencies can continue to exist as a permanent structure in the future and in which direction this model can evolve in an order with multiple structures regarding investments.

Keywords: Development, Region, Development Agencies, Investment.

* Dr., Cumhurbaşkanlığı İletişim Başkanlığı, Cumhurbaşkanlığı İletişim Uzmanı, vefanazmi@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-9100-1150.

Giriş

Küreselleşmenin giderek etkisini arttırdığı 2000’li yıllarla birlikte kamu yönetiminde düzenleyici reformlar hız kazanırken, dünyada ulus devlet ölçeği yerine yeni bir ölçek arayışı hız kazanmıştır. Bu yeni ölçek bölgedir. Bölgeler küresel ve post-fordist üretim ve yönetim yapısı ve yönetişimci karar alma özellikleri ile yeni düzenle uyumludur. 2000’li yıllarla birlikte düzenleyici reform dalgası Türkiye’yi de etkisi altına almış ve bölgeselleşme ve yerelleşme politikaları çerçevesinde bölge ölçeğinde kalkınma ajansları kurulmuştur. Bu çalışmada kuruluşlarından itibaren kalkınma ajanslarının özellikleri, kuruluş sürecinden teşkilat yapısına görev, yetki ve sorumluluklarından bütçe verimliliğini de içine alacak şekilde incelenmektedir. Yerel düzeyde yatırımlarla ilgili aynı/benzer görevleri yerine getiren diğer kurumlar arasındaki yeri ve faaliyetleri göz önüne alınarak modelin Türkiye’deki varlığı tartışılmaktadır. Bu kapsamda çalışma iki bölümden oluşturulmuştur. İlk bölümde kalkınma ajanslarının özellikleri ele alınmakta, ikinci bölümde yerel düzeyde yatırımlarla ilgili diğer kurumlar ve model olarak kalkınma ajansının Türkiye’deki geleceği eldeki veriler ışığında analiz edilmektedir.

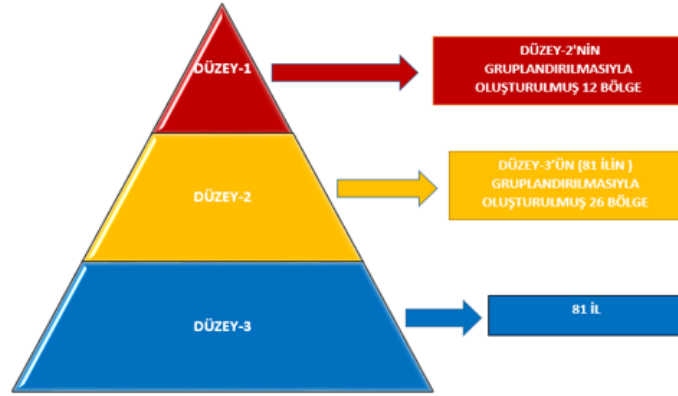
1.Kalkınma Ajanslarının Özellikleri

Bölge ölçeğinde model olarak kurulan kalkınma ajanslarının yerel düzeyde yatırımlarla ilgili çoklu ortamda yerini incelemek için öncelikli olarak bu kurumların kuruluş sürecine, coğrafi sınırlara uygunluğuna, merkezi yönetim ile ilişkilerine- bütçe verimliliklerine, bu kurumların varlık nedenleri olan hususları (AB fonları ve bölge planları, bölgesel kalkınma) yerine bakmak gerekir. Dolayısıyla kalkınma ajanslarının bu özellikleri itibariyle incelenmesi modelin daha kolay kavranmasını sağlayacaktır.

1.1. Kuruluş Süreci

Türkiye’de kalkınma ajanslarının oluşturulması yönetim gerçekliğinin başka bir deyişle ekonomik ve sosyal bir örgütlenme anlayışının bir sonucu olmaktan ziyade AB uyum sürecinin bir gereği olarak kurulduğu ileri sürülmektedir (Karasu, 2009: 9). Nitekim Türkiye’nin AB’ye üyelik sürecinde yaşanan gelişmeler, bölgesel ölçekte kalkınma ajanslarının yükümlendirici/zorlayıcı niteliğe sahip bir transfer süreciyle kurulduğunu destekler niteliktedir. AB açısından Türkiye’yi izleme aracı olan AB ilerleme raporları kalkınma ajanslarının transfer sürecinin rahatlıkla izlenebilmesine imkân sağlamaktadır. Türkiye için 1998 yılından itibaren yayınlanmaya başlayan AB ilerleme raporları incelendiğinde; 1998-2001 dönemini kapsayan AB ilerleme raporlarında Türkiye, bölgesel düzeyde kalkınmayı sağlayacak yapıları oluşturamaması sebebiyle sürekli eleştirilmektedir (Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı, 2023). Türkiye’de AB’nin taleplerine kayıtsız kalmamış bölgesel düzeyde kalkınmayı sağlayacak yapıları kurma yoluna gitmiştir.

Türkiye AB sürecinde bölgesel düzeyde kalkınmayı sağlayacak kurumları oluşturma sürecini üç aşamada gerçekleştirmiştir. Bu aşamalardan ilki, AB üye devletlerde olduğu gibi (Sezgin, 2013: 20-21), Türkiye'nin de kendi coğrafi bölgelerle uyumlu olarak bir istatistikî bölge birimleri sınıflandırma sistemine geçilmesi olmuştur. 2002 yılında Resmî Gazete (RG)'de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile “*AB Bölgesel İstatistik Sistemi-NUTS*” yürürlüğe konmuştur (Resmi Gazete, 2002).



Şekil-1: AB Bölgesel İstatistik Sistemi-NUTS

Şekil-1’de görüldüğü üzere NUTS Düzey 2’ye göre Türkiye 26 alt bölgeye ayrılmıştır. NUTS’a uygun İstatistik Bölgeleri (26 bölgenin kapsadığı iller) aşağıdaki Harita-1’de yer almaktadır. Bölgesel düzeyde kalkınmayı sağlayacak ikinci aşama kalkınma ajanslarının kurulmasıdır. 2004 yılında Türkiye ile AB arasında Ankara’da “Finansman Zaptı” imzalanmış ve 31.05.2005 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmıştır (RG, 2005). Bu Zapt çerçevesinde Türkiye’nin söz konusu mali yardımı alabilmesi için öncelikli olarak *Bölgesel Kalkınma Ajanslarına İlişkin Kanun*’un çıkarılması talep edilmektedir. AB’nin bu zorlayıcı/yükümlendirici talepleri neticesinde 2006 yılında “*Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun*” çıkarılmıştır (RG, 2006). Burada dikkat çeken ilk nokta, kanun tasarısı taslağında uzun süreden beri var olan “bölge” sözcüğünün gerek siyasi gerekse de toplumsal olarak yaratacağı muhalefeti azaltmak adına kanundan çıkarılmış olmasıdır (Güler, 2006: 25; YAYED, 2009: 5). İkincisi kanunun gerekçesi incelendiğinde, kalkınma ajanslarının kurulmasının AB üyelik sürecinde söz konusu kanunun çıkarılmasının katılım öncesi mali yardım alınmasını etkileyen önemli bir unsur olduğunun altı çizilmesi, başta AB ülkesi üyeler ve ABD olmak üzere birçok gelişmiş ülkede bu kurumların yerel ve bölgesel kalkınma amacıyla kurulduğunun ifade edilmesidir (Özen, 2005: 1). Üçüncü önemli nokta kalkınma ajanslarının bölge planlarının uygulanması ve bölge birimlerinin kurulmasına yönelik ihtiyaçtan dolayı kurulduğunun gerekçede açık bir şekilde yer almış olmasıdır (TBMM, 2005: 14-15).

5449 sayılı Kanun çerçevesinde bölgesel ve yerel düzeyde kalkınmayı sağlamak amacıyla NUTS-2 düzeyinde toplam 26 kalkınma ajansı kurulması öngörülmüştür. Ancak ajansların kuruluş aşaması sancılı olmuş ve faaliyete geçmesi gecikmiştir. Nitekim Danıştay ve Anayasa Mahkemesi süreci sonrasında ajanslar kurulmaya başlamıştır (RG, 2008). Süreç sonunda ilk etapta 10 kalkınma ajansı kurulmuş, 2009 yılında da kalan 16 kalkınma ajansının kurulmasıyla kalkınma ajanslarının kuruluşu gerçekleşmiştir.

Bölgesel düzeyde kalkınmayı sağlayacak kurumları oluşturma sürecindeki üçüncü ve son aşama ise merkezi düzeyde kalkınma ajanslarının ulusal koordinasyonunu ile bu ajanslara destek ve hibe sağlayan uluslararası kuruluşlar arasında koordinasyon işlevini yerine getirecek olan bir yapının oluşturulmasıdır. Bu konudaki düzenleme 2011 yılında çıkarılan 641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile olmuştur (RG-Mükerrer, 2011). 641 sayılı KHK ile Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kaldırılırken, DPT'nin teşkilatı yeni kurulan Kalkınma Bakanlığına devredilmiştir. 5449 sayılı Kanunla kalkınma ajanslarına ilişkin görev ve yetkilerde bu bakanlığa geçmiştir. Kalkınma Bakanlığı'na Doğu Karadeniz Bölgesi Kalkınma İdaresi (DOKAP BKİ), Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (DAP BKİ), Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (KOP BKİ), GAP Bölge Kalkınma İdaresi (GAP BKİ) ile Türkiye İstatistik Kurumu bağlanmıştır. Kalkınma ajansları da bu bakanlıkla ilgilendirilmiştir.

Harita-1: NUTS İstatistik Bölgeleri



649 sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlığı bünyesinde “Bölgesel Gelişme Komitesi” ve “Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu” kurulmuştur. Başbakan ve Kalkınma Bakanı ile Başbakan’ın belirleyeceği bakanlardan oluşan Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu; bölgesel kalkınmaya ilişkin konularda karar organıdır. Kurul bölgesel gelişme alanında ulusal düzeyde genel politikaları ve öncelikleri tayin etmek, bu çerçevede bölgesel gelişme ulusal stratejisini onaylamakla görevlidir. Bölgesel Gelişme Komitesi, bölgesel gelişme alanında ulusal düzeyde politika önerileri geliştirmekle görevlidir. Bu komite toplantılarına gündemine göre; kamu sektörü, özel sektör veya sivil toplum kuruluşu temsilcileri de katılabilmektedir (RG, 2011). Bu noktada bölgesel kalkınma doğrultusunda karar alım sürecinde yönetişimci mekanizmanın yeni bakanlığın karar alım sürecinin merkezine oturtulduğu görülmektedir (Küçükyağcı, 2015:235).

Merkezi düzeyde kalkınma ajanslarına şemsiye niteliğinde bir bakanlık oluşturulurken, bölgesel kalkınma doğrultusunda karar alma süreci yönetişimci bir mekanizma üzerine kurulmuştur. Ayrıca yeni bakanlığın görevi DPT’de olduğu gibi ulusal kalkınmadan ziyade piyasa anlayışının hâkim olduğu bölgeler arasında rekabet ilkesinin geçerli olduğu bölgesel kalkınma olduğu görülmektedir (Övgün, 2012: 164). Bu noktada göz önünde bulundurulması gereken şey, kalkınma ajanslarının kurulma sürecinde olduğu gibi DPT’nin kapatılarak Kalkınma Bakanlığının kurulmasında da AB süreci ve bu sürecin önemli bir aşaması olan yapısal fonlardan yararlanabilme amacının ön planda olmasıdır (Kayasü & Yaşar, 2006, s. 205; Övgün, 2011:278-279). Nitekim AB ile ilgili belgeler incelendiğinde bu açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır (Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı, 2023).

Tüm bu gelişmeler bölgesel kalkınma doğrultusunda aşamalı bir politikanın izlendiğini gösterirken, bölgesel kalkınma amacıyla talep edilen yapıların 2011 yılı itibariyle tamamlandığını ortaya koymaktadır. Böylece bölgesel kalkınma amacıyla kalkınma ajanslarının Türkiye’deki kurulma süreci (Şekil-2’de görüldüğü gibi) tamamlanmıştır.



Şekil-2: Bölgesel Düzeyde Kalkınmayı Sağlayacak Kurumsal/İdari Altyapının Oluşturulma Süreci

Ancak bu süreç 2017 yılında yapılan CHS’ye geçişle birlikte yeni bir boyut kazanmıştır. Yeni sisteme geçiş 10.07.2018’de çıkarılan KHK’ler ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri

(CBK) ile gerçekleştirilmiştir. Yeni sistemde Kalkınma Bakanlığı kapatılırken bu bakanlığın kalkınma ajansları ile ilgili görevleri Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesindeki Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğüne (KAGM) verilirken yatırımlarla ilgili izleme ve değerlendirmeye ilişkin görevler ise Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Strateji ve Bütçe Başkanlığında kalmıştır. Ayrıca BKİ'ler ise 26 kalkınma ajansı ile birlikte Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile ilgilendirilmiştir.

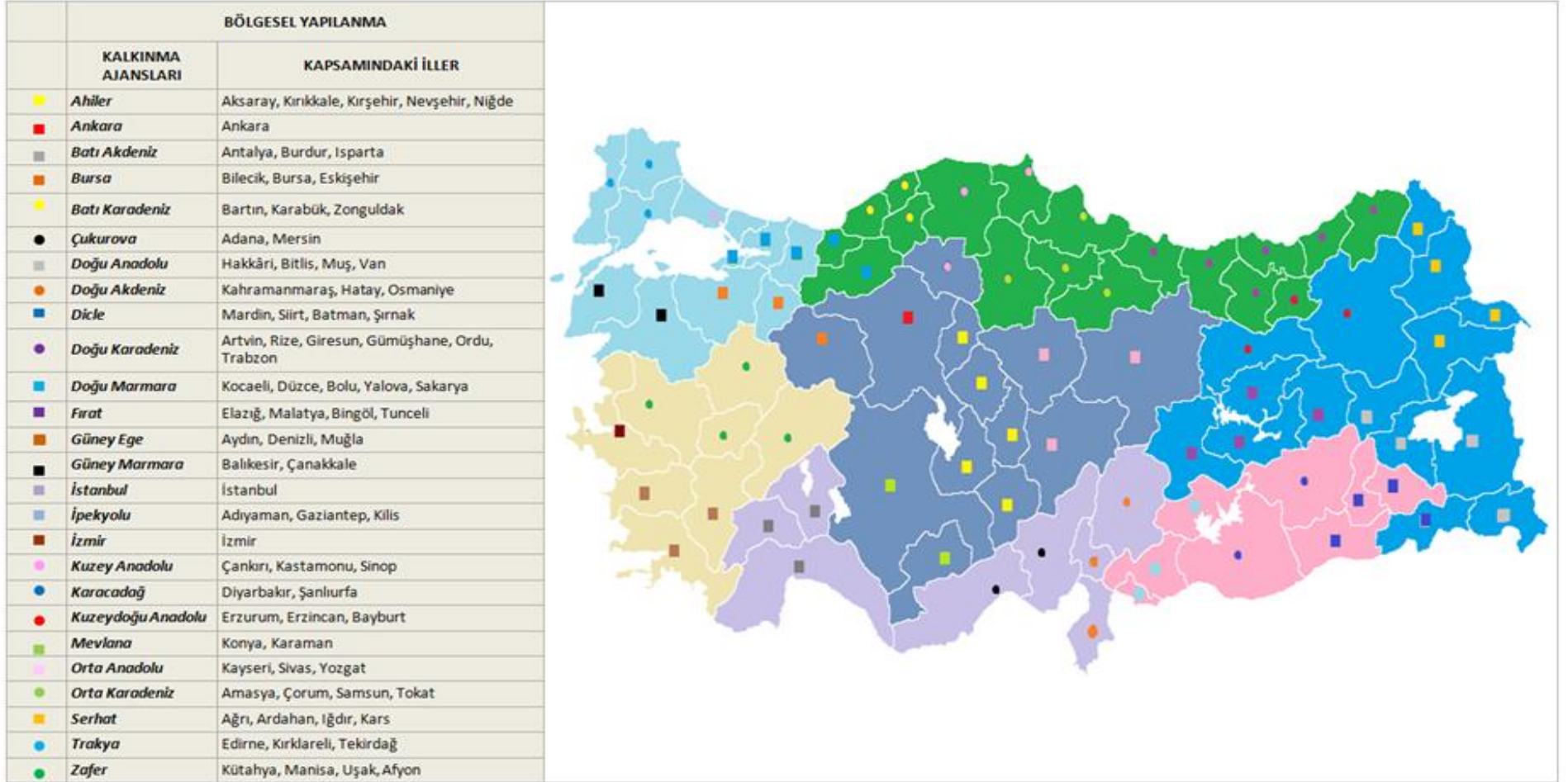
1.2. Ajansların Coğrafi Sınırlarının Uygunluğu

Kalkınma ajanslarına ilişkin önemli konulardan ilki, bu ajansların ülkenin coğrafi sınırları içerisindeki bölümlenmeye ne derece uygun olduğudur. Bu ajansların kuruluşunda NUTS Düzey-2 bölümlenmesi esas alınmış ve bu çerçevede 26 kalkınma ajansı kurulmuştur. Ancak NUTS Düzey 2 bölümlenmesi gerek fiziksel gerekse de işlevsel ekonomik coğrafyaya uygun değildir. Nitekim NUTS Düzey-2 bölümlenmesi daha çok istatistiki veri toplama amacıyla oluşturulmuş bölgelerdir. Her ne kadar bu bölgelerin oluşturulmasında illerin ekonomik ve sosyal gelişmişlik seviyesi ve coğrafi yakınlıkları göz önünde bulundurulmuşsa da bölgelerin kapsadıkları alan ve sınırları birbirinden farklıdır. Örneğin bazı kalkınma ajansları birden çok ili içine alan geniş bir bölgeye sahipken bazı kalkınma ajansları ise sadece bir veya iki ili içine alan daha dar bir alana sahip bölge sınırlarına sahiptir.

Diğer önemli nokta bölgelerin ülkenin fiziki coğrafya koşullarına uygunluğudur. Harita-2 yedi coğrafi bölge üzerinde kalkınma ajanslarının dağılımını göstermektedir (Küçükyavaş, 2014: 102). Bu tablo incelendiğinde ajansların coğrafi bölge kapsamına uymadığı görülmektedir. Keza Bursa Kalkınma Ajansı coğrafi bölge olarak Marmara bölgesinde yer almasına rağmen kapsamındaki Eskişehir ise İç Anadolu bölgesinde yer almaktadır. Kalkınma ajansları kurulurken Eskişehir Ankara ile birlikte ele alınmamıştır. Ülke düzeyinde yapılan bu sınıflandırma coğrafi bölgelerle uyumlu olmayan bir bölge ayırımına neden olmuştur (Özçağlar, 2011: 279-280).

Fiziksel coğrafya bakımından var olan uyumsuzluk aynı zamanda ekonomik ve sosyal coğrafyada da söz konusudur. Nitekim kalkınma ajansları kapsamında yer alan her il birbirinden farklı ekonomik, sosyal ve kültürel koşullara sahiptir. Bu durum daha çok sektörel temelde faaliyet gösteren kalkınma ajanslarının, doğal olmayan bir ekonomik coğrafya (ölçek) üzerinde kurulu olduğunu göstermektedir (Karasu, 2015: 277). Tüm bu özellikleriyle ajansların bölgesel düzeyde rekabet sağlayacak bir ekonomi yaratabilmesi mümkün görünmemektedir. Nitekim benzer eleştiriler Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu (DDK) Raporu'nda da yer almaktadır (DDK, 2014: 776).

Harita-2: Coğrafi Bölge Esası Temelinde Kalkınma Ajanslarının Dağılımı



Ayrıca ajansların coğrafi sınırlara uygunluğu bakımından önemli olan diğer bir husus, 2011 yılında NUTS Düzey-2 bölümlenmesinin temel alındığı kalkınma ajansları dışında bölgesel kalkınmaya dair BKİ'lerin kurulmasıdır. 2011 yılında KHK'ler ile GAP BKİ'ye ek olarak DOKAP, DAP ve KOP BKİ kurulmuştur. Her iki yapıda bölgesel düzeyde kalkınma amacına yöneliktir. Fakat BKİ'lerin coğrafi sınırları NUTS Düzey-2 değildir. BKİ'lerin coğrafi sınırları NUTS Düzey-1'e yakın olmakla NUTS Düzey-1'de sadece Güneydoğu Anadolu Kalkınma Ajansının bölge kapsamıyla uyumludur. Geri kalan 3 kalkınma idaresinin coğrafi sınırları ise NUTS Düzey-1 ile tam olarak uyumlu değildir. Dolayısıyla bölgesel kalkınma amacıyla ülkede farklı coğrafi alanları kapsayan iki farklı yapının kurulmuş olması da aynı zamanda kalkınma ajansı modelinin sorgulanmasına yol açmaktadır.

1.3. Kurumsal Yapı İle Merkezi Yönetim İle İlişkileri

Kalkınma ajansı modeli bölgesel kalkınma politikalarının ulusal olarak yukarıdan aşağıya doğru belirlendiği statik bürokratik örgütlenme anlayışını reddetmektedir. Bu modelin en önemli özelliklerinden birisi, kalkınma politikalarının yerel dinamiklerin katılımıyla aşağıdan yukarıya belirlendiği özerk ve esnek ajans örgütlenmesinden oluşmasıdır. Nitekim 5449 sayılı Kanunun genel gerekçesinde (TBMM, 2005) de vurgulandığı gibi kalkınma ajanslarının bölgesel düzeyde yerel dinamikleri harekete geçirerek bölge ekonomilerinin yeni (kentler/ bölgeler arası) rekabet koşullarına ayak uydurma yeteneğini geliştirmek ve bunun için gerekli her türlü alt yapıyı hazırlayabilmek amacıyla esnek ve katılımcı bir yapıda kuruldukları ifade edilmektedir (DPT, 2006: 8; Keskin, 2009: 531). Kalkınma ajansı modelini anlamak için ajanslarının tam olarak faaliyete geçtiği 2010 yılından bu yana mevcut yapılanmasını incelemek gerekir. Bu bağlamda ajansların öncelikle hukuki statüsüne, görev, yetki ve sorumluluklarına, karar alma ve yönetim sürecini içinde barındıran organizasyon yapısına bakmak ve ajansların koordinasyonu ile ilgilendirildiği Bakanlık ile olan ilişkisinin ele almak gerekmektedir.

1.3.1. Hukuki statüsü, görev, yetki ve sorumluluklar.

CHS'ye geçişle birlikte 5449 sayılı Kanunun adı "*Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun*" iken 02.07.2018 tarihli ve 703 sayılı KHK'nin 75 inci maddesi ile "*Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun*" olarak değiştirilmiştir. Ayrıca 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile kalkınma ajansları ayrı bir bölümde düzenlenmiştir. Bu kararnamede ajansların tüzel kişiliği haiz olduğu ve bu Kararnamede düzenlenmemiş tüm işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbi olduğu açık bir şekilde belirtilmiştir. 5449 sayılı Kanununda gelirler, fonlar ve geçici bazı hükümler hariç diğer hükümleri 703 sayılı KHK mülga olmuştur. 4 sayılı CBK'nin 16. bölümünde 184.-207.

maddeleri arasında kalkınma ajanlarının kuruluşu, genel koordinasyonu, görev ve yetkileri, teşkilat yapısı, personel, giderler, mali denetim ve diğer hususların yer aldığı görülmektedir.

Devlet tüzel kişiliğinden ayrı olarak kamu tüzel kişiliğine sahip olmak önemlidir. 4 sayılı CBK ajansların kendi karar organlarını, yönetim yapısını, görev alanını ve bütçesini açık biçimde düzenlemiştir. Bu özellikleri itibariyle biçimsel açıdan ajansların idari ve mali özerkliğe sahip olduğu söylenebilir. Ancak bu durum ajansların esnek ve özerk bir örgüt olabilmesi için tek başına yeterli değildir. Bu ajansların idari veya mali özerkliklerinin ayrıca vurgulanması veya açık bir şekilde düzenlenmesi gerekir. Bu tür bir düzenlemenin olmayışı idari ve mali özerklik konusunda soru işaretleri doğmasına neden olmaktadır.

Kalkınma ajansları faaliyetlerini temel olarak kanun, yönetmelik ile bu uygulama rehberlerine göre yürütmektedir. Kalkınma ajansları faaliyetlerinin dayandığı mevzuat Kutu-1’de yer almaktadır (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı KAGM, 2021: 5).

- 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun
- 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
- Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları
- Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği

Kutu-1. Kalkınma Ajanslarına İlişkin Mevzuat

Ajansların görev, yetki ve sorumlulukları 4 sayılı CBK’nin 188 inci maddesinde 13 bent olarak yer almakla birlikte bu ajansların görev, yetki ve sorumlulukları aşağıdaki Kutu-2’deki gibi sıralanabilir (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı KAGM, 2021: 6). CHS sonrası 5449 sayılı Kanunun ilk halindeki ajansların görevi hemen hemen aynıdır. Yalnızca 2021 yılında çıkarılan 80 sayılı CBK ile “*Bakanlıkça belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde büyüme potansiyeli taşıyan şirketlerin ve girişimcilerin desteklenmesine yönelik girişim sermayesi fonlarına katılım sağlamak*” görevinin getirildiği görülmektedir (RG, 2021).

- Yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak
- Bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak, söz konusu projeleri izlemek ve değerlendirmek
- Büyüme potansiyeli taşıyan şirketlerin ve girişimcilerin desteklenmesine yönelik girişim sermayesi fonlarına katılım sağlamak
- Yerel ve kırsal kalkınmayı destekleyici kapasite geliştirme faaliyetlerinde bulunmak
- Bölge plan ve programlarını dikkate alarak bölgelerindeki diğer projeleri izlemek
- Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında iş birliklerini geliştirmek
- Kaynaklarını bölge plan ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak
- Bölgenin kalkınmasını sağlayacak imkânların tespitine yönelik 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
- Ajansın faaliyetleri, mali yapısı ve diğer hususların güncel olarak yayımlandığı internet sitesi oluşturmak

Kutu-2. Kalkınma Ajanslarının Görev, Yetki ve Sorumlulukları

1.3.2. Organizasyonel yapı.

Kalkınma ajanslarının teşkilatı; kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ile yatırım destek ofislerinden oluşmaktadır. Kalkınma kurulu bölgesel kalkınmaya yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında iş birliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere oluşturulmuştur. Kalkınma kurulu yılda en az iki defa toplanmakta ve en fazla 50 üyeden oluşmaktadır. 4 sayılı CBK'nın ilk halinde CHS'den önce olduğu gibi bu sayı 100 olmasına rağmen 80 sayılı CBK ile bu sayı 50'ye düşürülmüştür (RG, 2021). Dolayısıyla bu noktada katılım koşulunun daraltıldığı/azaltıldığı görülmektedir. Kurul, başkan ve bir başkan vekilini kendi üyeleri arasından seçmektedir. Kalkınma kurulunun görevi; ajansı yönlendirmek, bölgesel gelişme doğrultusunda çözüm önerisinde bulunmak, ajans faaliyet raporlarını görüşmek, yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunmak, yıllık faaliyet raporları ile Sayıştay ve mali yönetim yeterliği denetim raporlarını görüşmek, değerlendirmek ve tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kuruluna üye seçmektir.

Kalkınma kurulu ajansın bir nevi danışma organıdır ve bölgesel kalkınma konusunda aşağıdan yukarıya yerel dinamiklerin etkin olduğu yönetişimci bir yapıya sahiptir. Bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimlerin temsilcileri katılmakta ve böylece bölge ile ilgili alınan kararların ve yapılan işlerin sahiplenilmesi hedeflenmektedir. Ancak yapının bu şekilde kurulmuş olması modelin kendiliğinden yönetişimci bir yapıya sahip olduğu sonucunu doğurmamaktadır. Uygulamaya bakıldığında kurul toplantılarına katılımın çok düşük düzeyde kaldığı, yıllar itibariyle düşük

katılım düzeyinin daha da arttığı, düşük katılım düzeyinin kurulda temsil edilen tüm paydaşlara yansıdığı, hatta bazı ajanslarda kanunen yılda en az iki kez toplanması gereken kurulların bu kurala dahi uymadığı yapılan tespitler arasındadır (DDK, 2014: 779). Hatta Kurula temsilci gönderecek sivil toplum kuruluşları, özel sektör ile kamu kurum ve kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerinin görev süresi, sayısı ve diğer hususların Cumhurbaşkanı Kararı ile belirlendiği göz önüne alındığında her ne kadar yönetişimci bir yapıya sahip olsa da bu Kurulun merkezi yönetim tarafından şekillendiği ve bu durumda alınacak kararları etkileyeceği açıktır.

Kalkınma ajansının karar organı ise yönetim kuruldur. Çalışma programını kabul etmek, personelin işe alınmasına ve işine son verilmesine karar vermek, bütçeyi onaylamak, denetim ve mali raporları görüşmek ve değerlendirmek, taşınmaz-taşınır mal alımı, satımı ve kiralanması ile hizmet alımına karar vermek ve ajansa yapılacak bağış ve hibeleri kabul etmek yönetim kurulunun başlıca görevleri arasında yer almaktadır. Yönetim Kurulu başkanı validir. Kapsamında birden fazla il bulunan ajanslarda yönetim kurulu başkanı, alfabetik sıraya göre birer yıl görev yapan bölge illerinin valileridir. Yönetim kurulu başkanı olarak vali ajansı temsil etmektedir. Yönetim Kurulunun oluşumu Kutu-3'te yer almaktadır.

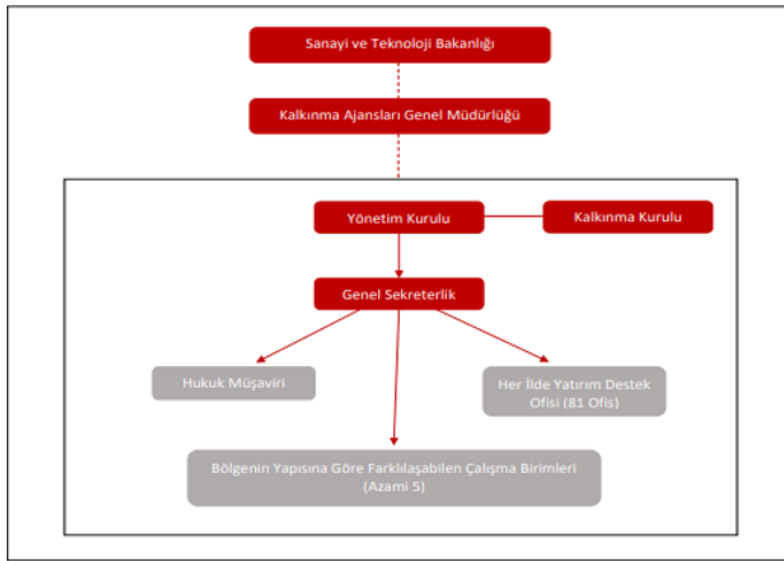
<ul style="list-style-type: none">❖ Birden fazla ilden oluşan bölgelerde<ul style="list-style-type: none">▪ İl Valileri▪ Büyükşehir olmayan illerin İl Genel Meclisi Başkanları▪ Büyükşehir Belediye Başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez Belediye Başkanları▪ Ajans Genel Sekreteri▪ Ticaret ve Sanayi Odası Başkanları veya illerde Ticaret ve Sanayi Odası ayrı ayrı kurulmuşsa her iki Odanın Başkanları❖ Tek ilden oluşan bölgelerde (Ankara, İstanbul, İzmir)<ul style="list-style-type: none">▪ Vali▪ Büyükşehir Belediye Başkanı▪ Ajans Genel Sekreteri▪ Sanayi Odası Başkanı▪ Ticaret Odası Başkanı▪ Kalkınma Kurulu tarafından seçilecek üç özel kesim ve/veya sivil toplum temsilcisi
--

Kutu-3. Kalkınma Ajansları Yönetim Kurulunun Oluşumu

Kutu-3'te görüldüğü üzere ajansların kalkınma kurulunda olduğu gibi karar organı da kamu ve özel sektörün yer aldığı karma bir yapı olarak tasarlanmıştır. Ancak bu yapıda temel ağırlık yerel ve özel sektör tarafındadır. Güler'in ifadesiyle 26 bölgede merkezi düzeydeki bakanlıkların karar gücünü kamu organ ve kişilerinden alıp özel sektör ile gönüllü örgüt olarak adlandırılan tüzel kişilerle paylaştığı bir tür "üst kurul" olarak bilinen düzenleyici ve denetleyici kurumlar benzeri yönetişimci bir yapı oluşturulduğu söylenebilir (Güler, 2005: 185). Fakat yönetim kurulu başkanlığının hala valilerin elinde olması, 80 sayılı CBK düzenlemesiyle genel sekreterin Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından görevlendirilmesi ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının ajanslar üzerinde koordinasyon işlevini aşan yetkilere sahip

olduğu göz önüne alındığında, yönetişimci yapının mevzuatta kaldığı, uygulamada yerelin etkisini azaltan bir merkezileşme eğilimi olduğunu söylemek daha doğru olacaktır.

Kalkınma ajansının icra organı genel sekreterliktir. Yönetim kuruluna karşı sorumlu olan genel sekreter yatırım destek ofisleri ile ajans çalışma birimlerinin en üst amiridir. Bölgenin özelliklerine ve öncelikli faaliyet alanlarına göre genel sekreterlik bünyesinde en fazla beş ana hizmet birimi kurulabilmektedir. 4 sayılı CBK’de esneklik sağlamak üzere genel sekreterlik birimlerinin adı ve işlevlerine dair herhangi bir sınırlandırıcı hükümlerin konulmadığı görülmektedir. Çalışma birimleri ile bunlar arasındaki iş bölümü genel sekreterce belirlenmektedir. Bu çerçevede, ajansların önemli bir bölümünde genel sekreterlik örgütlenmesi; Şekil-4’te görüldüğü gibidir. Bu birimler arasında en fazla öne çıkan birim yatırım destek ofisidir. 4 sayılı CBK’de doğrudan sayılan hizmet birimi olması bakımından önemli bir yere sahiptir. Kalkınma ajansları bünyesinde olan yatırım destek ofisleri 2012 yılı sonu itibariyle tüm illerde faaliyete geçmiştir. Bu birimin temel görevi, yatırımcıya bilgi vermek ve yol göstermek, yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari işlemlerini tek elden ivedilikle ve öncelikle takip etmek ve sonuçlandırmaktır.



Şekil-4: Kalkınma Ajansları Teşkilat Şeması

Yine 80 sayılı CBK ile bu ofislerin görev alanı genişletilmiştir: Yatırımcıları destekler hakkında bilgilendirmek, yönlendirmek ve gerekli iş ve işlemleri yapmak, BKİ’ler ile bölge kapsamındaki illerdeki yatırım projelerini izlemek, bunlarla ilgili yaşanan sorunlara ilişkin çözüm önerilerini ilgili kurumlara sunmak bunlardan bazılarıdır (RG, 2021). Ancak burada önemli olan nokta, yatırım destek ofislerinin işlevidir. Her ne kadar yatırımcının bu ofislere başvurusu kendi isteğine bırakılmış olsa da, ajansın bulunduğu bölgeye yapılacak yatırım

başvurularında, başvuru yapılması halinde izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemler için yatırımcı adına yatırım destek ofisleri tarafından ilgili mercilere başvuru yapılmaktadır. Yatırım destek ofislerince yapılan bu başvurular ilgili kuruluşlarca yatırımcı tarafından yapılmış sayılmaktadır.

Dolayısıyla bu durum yerli-yabancı şirketler ve uluslararası şirketlerin doğrudan yatırımla ilgili işlerle uğraşmadan merkezdeki bakanlıkların getirdiği sınırlamalardan bağıışık olmasını sağlamaktadır. Bu durum yerel düzeyde bakanlıkların verdikleri çeşitli izin, onay ve denetim mekanizmalarının geriletilmesine sebep olmuştur (Güler, 2006: 21). Ajansların bünyesinde yer alan yatırım destek ofislerinin kurulması (her ne kadar yatırımcılar açısından olumlu etkileri bulursa da) gerek yatırımlar düzeyinde gerekse de bunlarla ilgili izin, onay sürecinde bakanlıkların by-pass edilmesine yol açarak yatırımlar bağlamında merkez ve yerel arasındaki bağları zayıflatıcı bir işlevi olmuştur (Ercan, 2006: 91).

1.3.3. Merkezi yönetim ile ilişkiler.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı kalkınma ajanslarının genel koordinasyonundan sorumlu kılınmıştır. Hatta 4 sayılı CBK’da bu noktada “görev ve yetki” madde başlığı yerine “genel koordinasyon” madde başlığının kullanıldığı görülmektedir. Kutu-4’te bakanlığın görev ve yetkileri yer almaktadır (RG, 2018).

- Bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltıcı tedbirleri almak.
- Plânlama, programlama ve projelendirme konularında ajanslara rehberlik ve danışmanlık yapmak, plân ve programların uygulanmasını izlemek ve değerlendirmek.
- Ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının ölçülmesine dair usul ve esasları belirleyerek, bunların değerlendirmesini yapmak veya yaptırmak
- Bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usul ve esasları belirlemek.
- Ajanslar arası iş birliğini sağlamak ve ortak proje üretimini desteklemek
- Ajansların işlevlerini etkili ve verimli olarak yerine getirebilmesi için merkezi düzeyde ilgili ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla iş birliği ve koordinasyonu sağlamak.
- Ajansların yıllık çalışma programlarını onaylamak.
- Genel sekreteri görevlendirmek ve görevden almak.
- Plân ve programlara, yapılacak desteklere, personelin nitelik ve istihdamına, bütçe ve muhasebe standartlarının kullanımına, faaliyet raporlarına, izleme, değerlendirme ve denetime ilişkin esas ve usuller ile yatırım destek ofislerinin çalışma usul ve esaslarını ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alarak belirlemek.

Kutu-4. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Kalkınma Ajanslarıyla İlgili Görev ve Yetkileri

Görev ve yetkiler incelendiğinde, Bakanlığa koordinasyondan öteye geçen geniş görev ve yetkilerin verildiği görülmektedir. Temel olarak Kalkınma Bakanlığı döneminde olduğu gibi Sanayi ve Teknoloji Bakanlığında merkezde kalkınma ajansları arasında iş birliği ve koordinasyonu sağlayan, onlara rehberlik ve danışmanlık yapan bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Kaldı ki 2011 yılında 641 sayılı KHK ile DPT’nin kaldırılarak Kalkınma Bakanlığının kurulmasıyla bölgesel planlama ve ajanslar konusunda; çalışma programı, bütçe, harcama programı, mali yönetim yeterlilik denetimi, mali destek programı, proje ve destek konuları, güdümlü proje onayı, merkezi izleme/yönetme sistemi bazı yeni yetkiler verilmişti.

Tüm bu yeni görev ve yetkiler göz önüne alındığında Kalkınma Bakanlığının ajanslar üzerinde 5449 sayılı Kanunda öngörülen görev ve yetkilerin çok ötesinde bir güce kavuşmuşken (Karasu, 2015: 278-280), CHS'ye geçişle birlikte bu yapı korunmuş ve 80 sayılı CBK (RG, 2021) ile yapılan düzenlemeler ise bu görev ve yetkileri daha da ileri taşınmıştır. Nitekim 4 sayılı CBK'nın ilk halinde genel sekreterin ajansların yönetim kurulunca önerilen adaylar ve/veya Sanayi ve Teknoloji Bakanlığınca belirlenen adaylar arasından görevlendirileceği ve gerekli görüldüğü takdirde bakanlıkça resen görevden alınabileceği şeklinde düzenlenmişti. 80 sayılı CBK ile genel sekreteri görevlendirme ve görevden alma yetkisi bakanlığa verilirken yönetim kurulunun bu yetkisine son verilmiştir. Ayrıca genel sekreterin yetkileri de güçlendirilirken kalkınma kurulunun üye sayısı ise 100'den 50'ye çekilmiştir. Böylece ajanslar üzerinde merkezi yönetim daha çok yönlendirme ve söz hakkına sahip kılınmıştır.

Yaşanan süreç kalkınma ajanslarının her ne kadar kamu tüzel kişiliğine ve biçimsel açıdan idari-mali özerkliğe sahip olsa da, daha kuruluş evresinde önce DPT'nin ve daha sonra 2011 yılında da Kalkınma Bakanlığının ve 2018 yılından sonra ise Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının yakın denetim ve gözetimi altına girdiğini göstermektedir. Nitekim DPT'nin ve Kalkınma Bakanlığının kaldırılması ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde KAGM ile artık kalkınma ajanslarına ilişkin görevlerin eskisinden daha sıkı bir şekilde denetim ve gözetim altına alınmış; kalkınma ajansları temelinde yerelde yeni bir ölçek olan bölge düzeyinde merkezileşmeye yol açmıştır. Oysa Kalkınma Bakanlığı döneminde kalkınma ajansları AB faslıyla uyumlu olarak "Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü"nin görev ve yetki alanındayken, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığında ise bölgesel gelişme ve yapısal uyumdan uzaklaşarak doğrudan KAGM'nin oluşturulması bile bu ajansların merkezin daha da etki alanına girdiğini göstermektedir. Bu durum, ajansların bir nevi Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının "taşra örgütü" haline dönüştüğünü ortaya koymaktadır.

Kalkınma ajansları ile ilgili diğer önemli husus bu ajansların esnek yapılar olduğu konusundadır. Ancak diğer ülke örneklerinde olduğu gibi Türkiye örneğinde de kalkınma ajansları standart bir yapıya sahiptirler (RG, 2018). Her ne kadar ajansların bölgenin yapısına göre farklılaşabilen azami beşi geçmeyecek çalışma birimlerinin oluşturulmasına (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı KAGM, 2022: 7) imkân sağlanmışsa da ajanslarda büyük ölçüde bakanlıkça öngörülen tek tip standart yapının hâkim olduğu gözlemlenmektedir. Bu durumda da bu modelin esnek olduğu söylemek zordur. Özellikle kalkınma ajansları konusunda Türkiye'nin bu modeli aldığı İngiltere'de de benzer bu durum söz konusudur ki bu durum birbirinden farklı fiziksel, toplumsal ve ekonomik koşullara sahip ülkelerdeki kalkınma ajanslarının aynı yapıda oluşturulması bu ajansların kurulmasındaki esneklik anlayışı ile

uyuşmamaktadır (Engin, 2011: 70-71). Kaldı ki kalkınma ajanslarının kurulmasında öncelikli olarak geri kalmış bölgeler esas alınmalıdır.

Sonuç olarak Türkiye uygulaması değerlendirildiğinde; kalkınma ajanslarının, başında siyaseten sorumlu Sanayi ve Teknoloji Bakanın bulunduğu merkezi yönetimin yakın denetim ve gözetiminde olan, karar süreçlerinin bürokratik olarak yukarıdan aşağıya belirlendiği, yerel düzeydeki aktörlerin taleplerine duyarlılık seviyesi düşük yapılar olduğu söylenebilir.

1.4. Bütçe Verimliliği ve AB Fon Kullanımında Mevcut Durum

Kalkınma ajanslarının gelirlerini genel bütçeden ve yerel yönetim bütçelerinden ayrılan paylar, sanayi ve ticaret odaları bütçelerinden ayrılan paylar, AB'den alınan fonlar ile ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlardan yapılan bağış ve yardımlar oluşturmaktadır. Dolayısıyla kaynak yapısı itibariyle bakanlıklarla başka bir ifadeyle merkezi yönetimle doğrudan bir ilişkisi bulunmamaktadır. Kalkınma ajanslarının bütçe verimliliği tespiti için bütçe büyüklüklerine, gelir gerçekleştirmelerine, bütçenin kalemler arasındaki dağılımına, bütçe kullanımı/gider gerçekleştirmelerine bakılarak değerlendirme yapılabilir. Bu konuda 2010 yılından beri hazırlanan kalkınma ajansları genel faaliyet raporları (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı KAGM, 2023) üzerinden inceleme yapılabilir. Bu nedenle kalkınma ajanslarının mali durumlarına ilişkin yapılacak değerlendirmeler 12 yıllık veriler doğrultusunda gerçekleştirilmiştir.

Tablo-1: 2010-2022 Yılı Kalkınma Ajansları Gelir Bütçesi Gerçekleşmeleri (Bin TL)

Yıllar	Genel Bütçeden Transfer	İÖİ'den Aktarılan Paylar	Belediyelerden Aktarılan Paylar	Sanayi ve Ticaret Odalarından Aktarılan Paylar	Avrupa Birliği ve Diğer Uluslararası Fonlardan Sağlanan Kaynaklar	Diğer Gelirler	Gelirler Toplamı
2010	442.643	20.094	85.488	5.073	0	211.528	764.829
2011	100.000	28.473	169.715	4.787	0	55.546	939.688
2012	81.800	28.169	150.095	6.740	0	107.001	373.807
2013	142.100	35.055	126.677	5.524	0	80.664	529.524
2014	450.000	19.554	135.320	6.751	0	88.761	724.410
2015	368.770	15.770	176.801	8.451	6.427	94.740	670.958
2016	426.228	21.527	190.058	8.377	6.855	116.066	769.109
2017	531.956	26.961	306.955	9.148	314	165.879	1.041.214
2018	451.941	30.001	236.091	10.569	827,2	260.818	989.161,80
2019	569.261	35.783	370.829	11.595	1.866	250.917	1.240.251
2020	626.152	41.315	484.383	13.828	4.616	148.498	1.320.073
2021	843.237	45.000	592.511	17.006	748	50.667	1.544.225
2022	2.153.148	44.072	844.755	17.027	1.278	84.089	3.144.369

Kaynak: Sanayi ve Kalkınma Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü

Gelirler genel bütçeden yapılan transferler, il özel idareleri, belediyelerden ve sanayi ve ticaret odalarından aktarılan paylar, AB ve diğer uluslararası fonlardan sağlanan kaynaklar ve diğer gelirlerden (bağış ve yardımlar, faaliyet gelirleri, destek ödemelerin iadeler, diğer gelirler, ret ve iadeler dahildir) oluşmaktadır. Tablo-1'deki 2010-2022 yılı kalkınma ajansları gelir bütçesi tablosundan elde edilen veriler değerlendirildiğinde; kalkınma ajanslarının bütçelerinin büyük bir kısmının genel bütçeden yapılan transferlerden oluştuğu görülmektedir. 2022 yılı istisna olmak üzere bütçe gerçekleştirme oranı %50-60 arasındadır. Dolayısıyla bu durum kalkınma ajanslarının beklenen gelirleri elde edemediğini gösterirken, AB ve diğer uluslararası fonlardan sağlanan kaynaklardan sağlanan gelirlerin az oluşu AB'den alınan IPA'dan sağlanan fonlardan yeterli düzeyde faydalanılamadığını ve tam olarak bu gelirlerin kullanmadığını ortaya koymaktadır. Nitekim 2022 bütçesinden bu gelirler için ayrılan bütçe 44.093.000TL iken gerçekleşme ise 1.278.000TL olması bu durumu gözler önüne sermektedir. Söz konusu kaynağın sadece %2,8'i kullanılabilmiştir. Bu durum AB ve diğer uluslararası fonlardan tam olarak yararlanılamadığını göstermektedir.

Ayrıca 2019 yılından itibaren Sosyal Gelişmeyi Destekleme Programı, Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı, Çalışan ve Üreten Gençler Programı, Üreten Şehirler Programı ve Kurumsal Dönüşüm ve Sürdürülebilirlik Destek Programı için merkezi yönetim bütçesinden ajanslara kaynak aktarılmaktadır. Merkezi yönetimin payı bu aktarımlarla birlikte yıllar itibariyle değişmekle birlikte ortalama %55 civarındadır. İkinci önemli nokta toplam gelirden belediyelerden aktarılan pay ortalama %35-40 arasındayken, il özel idarelerinden aktarılan pay ortalama %2,5-3, sanayi ve ticaret odalarından aktarılan pay ise ortalama %2'nin altındadır. Nitekim kalkınma ajansları bölgede öncelikli olarak yatırımcılara hizmet eden yapı olarak öngörülmüşken, yatırımcı olan iş çevrelerinin temsilcisi konumundaki sanayi ve ticaret odalarının ajansların bütçelerine katkısının sınırlı olması da üzerinde düşünülmesi gereken bir konudur. Üstelik 2020 yılında tüm ajanslar "Tek Hazine Kurumlar Hesabı Uygulaması"na dahil edilmesi nedeniyle 2021 yılından itibaren mevduatlardan faiz geliri elde edememektedirler.

Ayrıca alınan paylara ilişkin sorunlar da söz konusudur. Bu sorunlar 10. Kalkınma Planı-Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu'nda (Kutu-5) da yer almaktadır (Kalkınma Bakanlığı , 2014: 128).

Çoğu zaman yerel yönetimler tarafından ajans olgusu “bütçe gelirlerinden pay verilmesi zorunlu yeni bir kuruluş” olarak görülmekte, bu anlamda yerel yönetimler tarafında bu payların aktarımı, ajans tarafında ise tahsili ile ilgili güçlükler ortaya çıkmaktadır. Bazı yerel yönetimler bu payları aktarmaktan kaçınılmaktadır. Öte yandan, ajanslar açısından önemli gelir kalemi olan bu payların tahsil edilememesi, ajansların işlev görmesini sınırlayan bir etmen oluşturmaktadır. Yerel yönetimler açısından, ajanslara aktarılan bu payların proje ve faaliyet desteği olarak kısmen de olsa geri alınma imkânı bulursa da bazı yerel yönetimlerin bu konulardaki kurumsal kapasite yetersizliklerinden, borçları ya da konuya ilgisizliklerinden dolayı kullanılamamaktadır.

Kutu-5. ÖİK Raporu Yerel Yönetimler ve Kalkınma Ajansları Bölümü

Dolayısıyla gelir tablosu gelirler açısından merkezi yönetime bağlılığın devam ettiğini gösterirken gelirler bakımından hedeflenenin değerlerin altında kaldığını görülmektedir. Kalkınma ajanslarının bütçe verimliliği tespit etmek için ikinci değerlendirme bu ajansların yaptıkları giderler üzerinden başka bir ifadeyle kullandıkları kaynakların incelenmesi suretiyle yapılabilir. Bu noktada 2010-2022 yılı kalkınma ajansları gider bütçesi gerçekleştirmelerine bakmak gerekir.

Tablo-2 incelendiğinde gider kalemlerinin genel hizmet giderleri ile proje, faaliyet ve destekleme giderleri olmak üzere iki kalemden oluşmasıdır. Genel hizmet giderleri kendi içinde genel yönetim, plan, program ve proje hizmetleri, izleme, değerlendirme ve koordinasyon hizmetleri, araştırma ve geliştirme hizmetleri, tanıtım ve eğitim hizmetleri ile personel giderlerinden oluşmaktadır. 2010-2022 arasında genel hizmet giderleri ortalama %40, proje, faaliyet ve destekleme giderleri ise ortalama %60 civarındadır. Son husus ise genel hizmet giderleri içerisinde oransal olarak genel yönetim giderlerinin yüksek (%30 civarındadır) olmasıdır. Bu oranlar birlikte değerlendirildiğinde, bütçe verimliliğinin çok düşük seviyede kaldığı görülmektedir.

Tablo-2: 2010-2022 Yılı Kalkınma Ajansları Gider Bütçesi Gerçekleşmeleri (Bin TL)

Yıllar	Genel Hizmet Giderleri	Proje, Faaliyet ve Destekleme Giderleri	Genel Toplam
2010	92.791	48.490	141.281
2011	142.278	173.386	315.664
2012	164.637	383.895	548.532
2013	171.468	330.413	501.881
2014	205.698	474.246	679.944
2015	249.590	466.442	716.032
2016	385.053	417.952	803.005
2017	269.686	414.891	684.577
2018	334.941	285.096	620.037
2019	368.718	428.070	796.788
2020	395.471	583.549	979.020
2021	469.852	761.292	1.231.144
2022	820.075	1.347.569	2.167.644

Kaynak: Sanayi ve Kalkınma Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü

Her iki tablo birlikte okunduğunda Tablo-3'teki gelir-gider dengesindeki uyumsuzluk ortaya çıkmaktadır. Kalkınma ajansları 2012, 2015, 2016 yılları dışında elde ettiği gelirlerinden daha az harcama yaptıkları görülmektedir. Dolayısıyla bütçe verimliliği açısından gerek gelir

gerekse de gider tablolarında kalkınma ajanslarının ön görülen hedeflere ulaşamadıkları, gelirler bakımından merkezi yönetime hala bağımlı oldukları, temel görevleri olan proje ve faaliyet destekleme giderlerinin arttığı, ancak kendisine verilen gelirlerin büyük bir kısmını harcayamadığını hatta kuruluş amacı olan AB ve diğer uluslararası fonlardan alınan kaynakların bile yeterli düzeyde kullanılmadığı sonucuna ulaşılmaktadır. Dolayısıyla bütçe verimliliği açısından yapılan inceleme; bu ajanslar tarafından sunulan hizmetlerin yerel düzeyde merkezi idarenin taşra örgütlerince (mülki idare, bakanlıklar) veya diğer kamu idareleri/ kurumlarınca yerine getirilebileceği konusunu gündeme getirmekte ve ajansların varlığının sorgulanmasına neden olmaktadır (Karasu, 2015: 291).

Tablo-3: 2010-2022 Kalkınma Ajansları Gelir-Gider Dengesi (Bin TL)

Yıllar	Gelirler	Giderler	Gelir-Gider Dengesi
2010	764.829	141.281	623.548
2011	939.688	315.664	624.024
2012	373.807	548.532	-174.725
2013	529.524	501.881	27.643
2014	724.410	679.944	44.466
2015	670.958	716.032	-45.074
2016	769.109	803.005	-33.896
2017	1.041.214	684.577	356.637
2018	989.161	620.037	369.125
2019	1.240.251	796.788	443.463
2020	1.320.073	979.020	341.053
2021	1.544.225	1.231.144	313.081
2022	3.144.369	2.167.644	976.725

Kaynak: Sanayi ve Kalkınma Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü

Esas itibariyle Türkiye’de de kalkınma ajanslarının temel kuruluş gerekçelerinden diğeri ise AB’den bölgesel kalkınma ve yapısal araçların kullanımı doğrultusunda (aday ülke olduğu katılım öncesi mali yardım kapsamında) AB fonlarının alınmasıdır. Bu gerekçe gerek 58. Hükümet Acil durum planında gerekse de katılım ortaklığı belgelerinde yer almaktadır (DDK, 2014: 773). Ancak yukarıda incelenen mali bilanço (gelir-gider) tablolarının detayları incelendiğinde AB’den alınan kaynakların son derece sınırlı kaldığı görülmektedir. Türkiye’de kalkınma ajanslarının tam olarak faaliyete geçmelerinin üzerinden yaklaşık 12 yıl geçmiştir. Kalkınma ajansları Tablo-1’de görüldüğü gibi 2015 yılından itibaren AB ve diğer uluslararası fonlardan yararlanmaya başlamıştır. Ancak 12 yıllık periyotta kurumsal olarak AB fonlarından mali kaynak kullanımı düşük seviyededir. Nitekim bu durum AB ilerleme raporlarına da yansımıştır. 2022 AB ilerleme Raporu’nda uygulamada kapasitenin eksik olduğu ve fon kullanımında kayıpların yaşandığının altı çizilmektedir (Dışişleri Bakanlığı AB Başkanlığı, 2023). Nitekim kalkınma ajanslarına ilişkin genel faaliyet raporlarında da AB ve diğer

uluslararası fonlardan ayrılan bütçenin yaklaşık %2,5'inin gerçekleştiğini ortaya koyan verilerde bu durumu teyit etmektedir (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı KAGM, 2021). Dolayısıyla modelin asli unsurlarından biri olan AB fonlarının kullanılmayışı/ kullanılmaması/ eksik kullanımı bir nevi kalkınma ajanslarının varlık nedenini tartışılır hale getirmektedir.

1.5. Bölge Planları

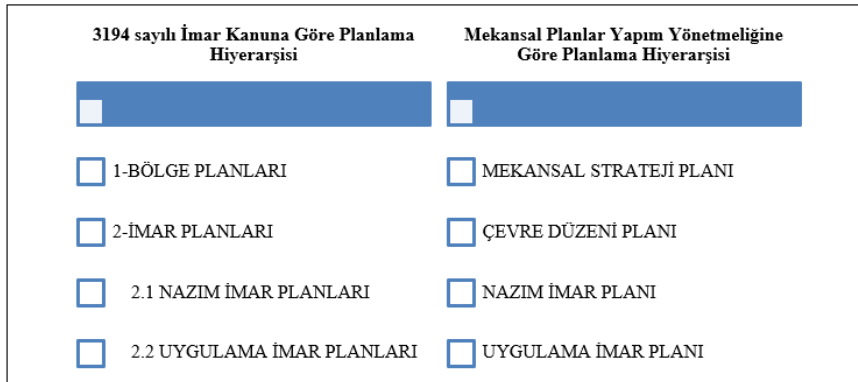
Kalkınma ajanslarının kuruluş gerekçelerinden biri, bu ajanslarca hazırlanacak bölge planlarıdır. Bölge planı, herhangi bir bölgenin ekonomik, sosyal, kültürel ve fiziki yönlerden geliştirilmesi için önceden belirlenen amaçlar doğrultusunda yapılan işlemler veya bölge olarak tanımlanan mekânın en rasyonel biçimde düzenlenmesi ve bu düzenlenmenin gerektirdiği biçimde donatılması faaliyetleri olarak tanımlanmaktadır (Taneri, 1986.; Kayan, 2012: 106)

Bölge planları esas itibariyle bir bölgenin kalkınmasının kalkınma ajanslarının asli unsurunu oluşturmaktadır (Trakya Kalkınma Ajansı, 2023). Bölge planlarını önemli kılan iki temel özellik bulunmaktadır. Bunlardan ilki katılımcı bir anlayışla yereldeki tüm aktörlerin talep ve beklentilerinin alınarak hazırlanması, ikincisi bölge ölçeğinde aşağıdan yukarı ve yukarıdan aşağı planlama yaklaşımlarını bütünleştiren yaptırım gücüne sahip bir belge olmasıdır. Yaptırım gücü aynı zamanda kalkınma ajansı kapsamında bulunan kamu kurum ve kuruluşlarının kendi stratejik planlarını bölge planını göz önünde bulundurarak hazırlamaları zorunluluğunu da beraberinde getirmektedir.

Türkiye’de bölge planlamasına ilişkin temel düzenleme 3194 sayılı İmar Kanunu’nda yer almaktadır. 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 6. maddesi ile planlar kapsadıkları alan ve amaçları bakımından “bölge planları” ve “imar planları” olarak ayrılırken, imar planlarının ise “nazım imar planları” ve “uygulama imar planları” olarak hazırlanacağı düzenlenmiştir. İmar Kanununun 8. maddesi ise bölge planını “sosyo- ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanan plan” olarak tanımlamıştır (RG, 1985) . Yapılan düzenlemelerle bölge planı planlama hiyerarşisine dâhil edilirken; bölge planını yapma ve yaptırma yetkisi, DPT’ye verilmiştir. Nitekim DPT bu yetki çerçevesinde bugüne kadar; GAP, DAP, DOKAP Bölgesel Gelişme Planı ve Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi gibi bölgesel planları ihale usulü ile üniversitelere veya danışmanlık firmalarına yaptırmıştır (Akpınar, 2010: 11). Bu planlar 2014 öncesi 4 yıllık olarak hazırlanırken, 2014 yılından itibaren 10 yıllık olarak hazırlanmaktadır. Örneğin Ankara Kalkınma Ajansı için iki bölge planı vardır: İlki 2011-2013 ikincisi 2014-2023’tür. Diğer kalkınma ajansları da benzer şekilde 2014-2023 yıllarını kapsayacak şekilde bölge planları yapılmıştır.

Kalkınma ajansları kurulduktan sonra, bölge planı hazırlama yetkisinin kalkınma ajanslarına verilmesi konusunda gerek 3194 sayılı Kanunda gerekse de 5449 sayılı Kanunda herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Uygulamada ilan edilen bölge planları incelendiğinde; bölge planlarının hazırlık çalışmaları kalkınma ajansları tarafından yapılırken; ancak nihai olarak bölge planları ilgilendirildikleri Bakanlık tarafından hazırlanmaktadır. 2011 yılında çıkarılan KHK’lerde planlama ile ilgili konularda birçok kuruma önemli yetkiler verilirken, kalkınma ajanslarına planlama konusunda bir yetki verilmemiştir. CHS sonrasında 4 sayılı CBK’de yapılan düzenleme ile ajansların görevleri arasında “*Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak*” sayılmış (RG, 2018); ancak hazırlama yetkisinin ajanslara verilmemiştir. Bu durum bölgesel planlama konusunda 2024-2033 yılları arasında hazırlanacak bölge planlarında da kalkınma ajanslarının asıl yetki sahibi kurumlar olarak kabul edilmediğini net şekilde göstermektedir.

Ayrıca Haziran 2014’te Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nca Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliğini çıkarılmıştır (RG, 2014). Şekil-5’te görüldüğü gibi bu yönetmeliğe göre bölge planları planlama kademeleri arasında yer almamaktadır. Bu durum bölge planlarının plan hiyerarşisindeki konumu ve zorlama düzeyi konusundaki belirsizliğin bir sonucudur. Nitekim aynı durum “*Devam eden yönetmelik çalışmaları sonuçlandırıldığında bölge planlarının plan hiyerarşisindeki yeri ve hukuki yaptırımı konularının netleşeceği ümit edilmektedir.*” (Kalkınma Bakanlığı , 2014: 126) şeklinde ifade edilen 10. Kalkınma Planı Yerel ve Bölgesel Kalkınma Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda da kendisini göstermektedir.



Şekil-5: Planlama Hiyerarşisinde Bölge Planının Yeri

Keza Cumhurbaşkanlığı DDK Rapor’unda bölge planının tanımı, kapsamı, içeriği, hazırlanması, uygulanması gibi konularda mevzuatın yetersiz olduğu (DDK, 2014: 99) ve bölge planının bölge aktörlerince sahiplenme düzeyinin düşük olduğu ifade edilmekte ve nedenle başarısının az olduğu (DDK, 2014:781) tespitleri göz önüne alındığında bölge planlarının herhangi bir zorlayıcılığı ve yaptırımı olmayan bir doküman haline geldiği söylenebilir.

Zorlayıcılığı ve yaptırımını olmayan bir dokümanın da kurumlar açısından bağlayıcılığı olduğu söylenemeyecektir.

Bu durumun aşılması amacıyla “*Bölgesel Gelişme Ulusal Strateji Belgesi (2014-2023)*” hazırlanmıştır. Bu belge Kalkınma Bakanlığı bünyesinde yer alan Bölgesel Gelişme Yüksek Kurul Kararı ile çıkarılmış ve RG’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (RG-Mükerrer, 2015). Böylece bölge planları bir üst politika metnine dayandırılarak bu planlara icrailik kazandırılmaya çalışılmıştır. Lakin CHS’ye geçiş sonrasında ulusal planlamaya ilişkin yetkiler Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığında kalırken bölgesel planlama yetkisi (doğrudan bir düzenleme bulunmamakla birlikte) Sanayi ve Teknoloji Bakanlığındadır. Artık bölgesel planların icrailiğini sağlayacak bir üst politika metnin nasıl oluşturulacağı konusu ise belirsizliğini sürdürmektedir. Dolayısıyla bölge planının planlama hiyerarşisinden çıkarılması/ çıkartılması ve bu durumu aşmak için bölgesel politikaların bir üst politika metnine dayandırılması çalışmaları bir nevi kalkınma ajanslarının üzerinde yükseldiği varlık nedenlerinden birinin yıkılması anlamına gelmektedir.

2. Yerel Düzeyde Yatırımlarla İlgili Diğer Kurumlar ve Model Olarak Kalkınma Ajansının Türkiye’deki Geleceği

Yerel düzeyde yatırımlarla ilgili tek yetkili ve görevli kurum kalkınma ajansları değildir. Bu noktada yerelde bölge kalkınma idareleri ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) da yer almaktadır. Her iki kurumda kalkınma ajanslarının varlığını sorgulatmaktadır. İlk olarak 2011 yılında “*642 sayılı Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı Teşkilatı Hakkında KHK*” ile Kalkınma Bakanlığına bağlı üç bölge kalkınma idaresi (BKİ) kurulmuştur (RG -Mükerrer, 2011). Ayrıca daha önceden kurulmuş olan GAP BKİ’de yine Kalkınma Bakanlığının bağlı kuruluşu olmuştur. GAP BKİ’nin görev süresi ise Cumhurbaşkanı kararıyla sürekli uzatılmaktadır. Yeni alınan karar ile görev süresi 31.12.2028 yılına kadar uzatılmıştır (RG, 2023).

CHS ile birlikte BKİ’ler doğrudan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının bağlı kuruluşu haline gelmiştir. Dolayısıyla bir yanda kalkınma ajansları bulunurken diğer yandan bölge kalkınma idarelerinin kurulması Hükümetin izlediği bölge kalkınma stratejisinin sorgulanmasına yol açmıştır. Nitekim önce NUTS bölgelerinin kurulması, ardından kalkınma ajanslarının kurulması ve son olarak merkezi düzeyde Kalkınma Bakanlığının kurulması ile bölge kalkınma stratejisi tamamlanmıştır. BKİ’ler bir nevi kalkınma ajanslarının gerçekleştiremediği bölgesel düzeydeki büyük altyapı projelerinin planlanmasını, koordinasyonunu, eşgüdümünü sağlayan ve bu yatırım projelerini hayata geçiren kurumlardır. Mevcut yapıda BKİ’ler, çoğunlukla da sulama ve atık projeleri olmak üzere genellikle devam

eden projeleri canlandırmak amacıyla kendi bütçesindeki kaynağı bölgedeki diğer kurumlara aktaran aracı kurum konumuna sahiptir. BKİ'ler bölge düzeyinde kalkınma amacıyla oluşturulmuş tüzel kişiliğe sahip yapılardır. Ancak bu idareler ajansa göre esnek bir yapıya sahip değildir. BKİ'ler bir başkan, 2 başkan yardımcısı ve sayısı değişmekle birlikte 5-6 birimden (planlama ve proje geliştirme, izleme-değerlendirme, yönetim hizmetleri, tarım-kırsal kalkınma, ekonomik kalkınma-sanayi ve hizmetler, beşerî, sosyal ve kurumsal gelişme koordinatörlükleri) oluşmaktadır. Kaldı ki BKİ'lerin kapsamında olan illerde farklı kalkınma ajansları da faaliyet göstermektedir. Örneğin toplam 11 ili kapsayan DOKAP BKİ kapsamında Doğu Karadeniz, Orta Karadeniz ve Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı yer almaktadır. Dolayısıyla bu durum tersten okunacak olursa kalkınma ajanslarının bölgesel kalkınmada yetersiz olduğunu ve Hükümetin istediği amaçlar çerçevesindeki kurumlar olmadığını göstermektedir. BKİ'lerde, kalkınma ajanslarının hazırladığı bölge planlarına benzer şekilde, 5 yıllık bölge eylem planı ve 3 yılı kapsayan bölge kalkınma programları hazırlamaktadır. Bu durumun da yerel düzeyde kapsamı farklı ve birbirinden ayrı planlamalar, uygulamada ve yönetimde karmaşaya ve kaynakların israfına kapı araladığı söylenebilir.

Yerel düzeydeki ikinci önemli kurum YİKOB'lardır. YİKOB'lar, 2013 yılında 14 ilde büyükşehir belediyesinin kurulmasıyla birlikte ortaya çıkmıştır. Yapılan düzenleme ile büyükşehir belediyesine dönüştürülen illerde il sınırı belediye sınırı haline gelmiş ve büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde valiye bağlı olarak YİKOB'lar kurulmuştur (RG, 2012). YİKOB'ların tam olarak faaliyete geçmesi 31 Mart 2014 yerel seçimleri sonrasındadır. 2016 yılına kadar genel bütçeli ve kamu tüzel kişiliği olmayan YİKOB'lar, 2016 yılından sonra kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli idareye dönüştürülmüşlerdir (RG -2.Mükerrer, 2016). Bu dönüşüme uygun olarak 2016 yılında "*Bakanlıklar ve Diğer Merkezi İdare Kuruluşlarının Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları Aracılığıyla Yapacakları İşlerin Yürütülmesine İlişkin Usul ve Esaslar*" ile "*Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği*" çıkarılmıştır (RG, 2016). 2018 yılında 1 sayılı CBK ile büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu ile CBK'de sayılan diğer hizmetlerin yerine getirilmesi üzere valiye bağlı olarak kamu tüzel kişiliğini haiz ve özel bütçeli idareler olduğu şeklinde düzenleme yapıldığı görülmektedir (RG, 2018). YİKOB'ların kalkınma ajanslarında olduğu gibi yatırımlarla ilgili önemli yetkilere sahip olduğu görülmektedir. Bu yetkiler aşağıdaki Kutu-5'de yer almaktadır (Mevzuat Bilgi Sistemi, 2014).

- Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonunu sağlamak,
- Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardımı koordine etmek, denetlemek, izlemek ve acil durumlarda bizzat yerine getirmek,
- Gerekliğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımları yapmak ve koordine etmek,
- İlin ihtiyaçları çerçevesinde gerektiğinde her türlü yatırım ve hizmetleri yerine getirebilmek amacıyla, kamu kurum ve kuruluşlarıyla, diğer tüzel kişilerle ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yapmak ve ortak projeler yürütmek.
- İlerdeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmemesi halinde söz konusu yatırım ve hizmetleri, valinin talimatı ile yerine getirmek.

Kutu-6. YİKOB'ların Yatırımla İlgili Görev, Yetki ve Sorumlulukları

YİKOB'ların kurulmasıyla birlikte yerelde ekonomik ve sosyal olarak gelişmiş büyükşehir kapsamında (il düzeyinde) kamu yatırımlarının takibi, koordinasyonu hatta yerine getirilmesi konusunda doğrudan merkezin temsilcisi konumundaki vali tarafından yapılabilecektir. Bu noktadan sonra kamu ya da özel projelere kaynak aktarma işlevi devam etmekle birlikte; kalkınma ajanslarının kapsam alanı daralmakta ve daha çok özel sektör yatırımcıları ajansların ilgi alanı haline gelmektedir. Dolayısıyla önce bölge kalkınma idareleri sonra da YİKOB'ların kurulması bölge düzeyinde yatırımların etkin olarak yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonunun sağlanması konusunda bu ölçekte çok başlı bir yapının ortaya çıktığını göstermektedir.

Tablo-4: Yatırımlarla İlgili Olarak Yerel Düzeyde Kurulan Örgütler

	Kalkınma Ajansı	Bölge Kalkınma İdaresi	YİKOB
Hukuki Dayanağı	•5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun •4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi	•388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname •642 sayılı Doğu Anadolu Projesi Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname	•6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun •1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi
Tüzel kişiliği ve Niteliği	Kamu Tüzel kişiliğine sahiptir.	Kamu Tüzel kişiliğine sahiptir.	Kamu Tüzel kişiliğine sahiptir
Özerklik Durumu	İdari ve mali özerkliği var.	İdari ve mali özerkliği bulunmamaktadır.	İdari ve mali özerkliği bulunmamaktadır.
Ölçeği	Bölge ölçeğinde NUTS Düzey-2	Bölge ölçeğinde Özellikle büyük altyapı ve sulama projelerinin kapsamındaki iller	İl/kent ölçeğinde Büyükşehir belediyesinin olduğu iller
Sayısı	26	4	30
Görev alanları noktasında temel farklılık	Kamu veya özel ayrımı olmaksızın küçük ve orta ölçekli yatırımlara ve sanayiye yöneliktir.	Kamu veya özel ayrımı olmaksızın büyük ölçekli ve özellikle de alt yapı ve sulama yatırımlarına yöneliktir.	Kamu yatırım programında yer alan tüm yatırımlara yöneliktir.
Merkez ile İlişki Düzeyi	Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının İlişkili kuruluşudur	Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının Bağlı kuruluşudur.	İlde Valiliğe bağlı olarak faaliyetlerini gerçekleştirmektedir.

Yukarıda yer alan Tablo-4 yerel/bölgesel düzeyde yatırımlar konusundaki çok başlı yapıyı açık bir şekilde gözler önüne sermektedir. Keza Hükümet 6360 sayılı Kanun ile ölçeği

büyükşehir belediyesi örgütlenmesi ile il başka bir deyişle kent ölçeğine çekmiş ve bölgesel ve yerel düzeydeki yapıyı yeniden şekillendirmeye başlamıştır. Dolayısıyla yaşanan süreçte bir taraftan kalkınma idareleri diğer taraftan YİKOB'lar ile kalkınma ajansları daha da işlevsiz hale gelmekte ve bu durum ajansların varlığını daha da tartışılır hale getirmektedir.

Türkiye'deki ajans deneyimine ilişkin yapılan incelemeler sonucunda ajans modelinin geleceğinin çok da parlak olduğu söylenemez. Nitekim ajans modelinin alındığı İngiltere'de dahi başarısız olan bölge kalkınma ajansları kaldırılması modelin kendi yapısından kaynaklanan sorunların olduğunu göstermektedir (Karasu, 2005:226). Türkiye'de kalkınma ajansı modelinin eksiklikleri ve başarısızlıkları temel olarak şu şekilde sıralanabilir:

1. Modelin Türkiye'deki kuruluş süreci sancılı olmuştur. Her şeyden önce kalkınma ajanslarının Türkiye'de kurulması doğrultusunda toplumsal ve ekonomik bir talep söz konusu olmamıştır. Ajans modelinin kurulmasında dış aktör AB olurken, cılız da olsa sermaye kesiminden talepler vardır (Dünya Gazetesi, 2008; Özkan, 2016). Yerel düzeyde merkez ve yerel arasında bölge gibi yeni bir ölçeğin oluşturulması konusunda bir talep yoktur. Dolayısıyla daha çok AB'nin yapısal ve uyum fonlarının kullanılması amacıyla iç talebin olmadığı bir kurum oluşturulmuştur. Dışsal talep sonucu kurulan ve iç talebin cılız olduğu ya da hiç olmadığı bir yapının uzun süre varlığını sürdürmesi beklenemez.

2. Kalkınma ajanslarının üç temel kuruluş gerekçesi bulunmaktaydı: Bunlar bölgesel kalkınma doğrultusunda AB'den sağlanan yapısal fonların kullanımı, bölge planlarının yapılması, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farkının kaldırılarak bölgeler arası rekabet anlayışı ile bölgesel kalkınma. Oysa yapılan incelemeler ajansların kurulma gerekçelerinin geçersiz kılındığını göstermektedir. Kalkınma ajanslarının faaliyete geçtiği yaklaşık 13 yıllık sürede özellikle 2015 yılından itibaren AB fonlarını kullanmaya başlamıştır. Kullanılan kaynak miktarı ise yıllık ortalama %3'ü geçmemektedir. Dolayısıyla kurumsal olarak AB fonlarından sağlanan mali kaynak yeterli düzeyde kullanılamamaktadır. Bölge planı konusunda ise bu planı yapma yetkisi önce Kalkınma Bakanlığında CHS sonrasında Sanayi ve Teknoloji Bakanlığında kalmış ve bu yetki ajanslara devredilmemiştir. Ancak uygulamada bölge planlarının koordinasyon ve hazırlık çalışmaları ajanslarca yapılırken; bölge planı nihai olarak Bakanlık tarafından yapılmaktadır. Ayrıca Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği ile bölge planları planlama hiyerarşisinden çıkarılmıştır. Bunun sonucu olarak bölge planları uygulama gücü ve bağlayıcılığı olmayan bir planlama belgesine dönüşmüştür. Son olarak bütüncül kalkınma (ulusal kalkınma) anlayışının olduğu

kurumsal yapı olan DPT kaldırılarak Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur. CHS ile ajanslar Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile ilişkilendirilmiştir. Böylece ajanslar merkezde Bakanlığın bulunduğu ve rekabet ilkesine dayanan piyasa anlayışının hâkim olduğu bölgesel kalkınma anlayışını temel alan bir yapı üzerinde yükselmektedir. Ancak eski yapıdan farklı olarak yeni yapının görevi hem kalkınma ajanslarının kendi arasında hem de ulusal-uluslararası kuruluşlar ile kalkınma ajansları arasında koordinasyon ve eşgüdümü sağlamaktır. Lakin kuruluşlarından bu yana yaklaşık 13 yıl geçen kalkınma ajansları bölgeler arasında ve bölge içinde gelişmişlik farklarını ortadan kaldırmada TÜİK verileri (TÜİK, 2023) göz önüne alındığında başarılı olmadığı gözlemlenmektedir. Dolayısıyla bu gelişmeler kalkınma ajanslarının üzerinde yükseldiği uçayağın sağlam olmadığını göstermektedir. Kuruluş gerekçeleri bir tespihin taneleri gibi dağılan ajansların da bu şekilde varlığını uzun süre sürdürmesinin mümkün olmadığı söylenebilir. Kaldı ki kuruluş aşamasından günümüze ajanslar daha çok kalkınma planlarının bölgesel/yerel düzeyde uygulayıcısı olarak görülmesi (Özen, 2005: 25) de bu anlayışın bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.

3. Kalkınma ajansları için diğer önemli bir husus, bölgesel kalkınmayı sağlayacak ve yatırımcılara rehberlik ve danışmanlık yapacak bu kurumların kurumsal kapasitelerinin yüksek olması gerekliliğidir. Ajansların kamu personel rejiminden farklı olarak özel hukuk rejimi kapsamında personel istihdam etmesi bu amaca yöneliktir. Ancak ajansların mevcut yapılarıyla bu kapasiteye sahip olmaktan uzak olduğu görülmektedir. Kalkınma ajanslarının kapsadığı her ilde yatırım destek ofisleri bulunmakla birlikte ajanslar yeterli personele sahip değildir. 2010 verilerine göre 26 kalkınma ajansında toplam 795 personel bulunurken (Kalkınma Bakanlığı, 2010: 18), 2022 yılında personel sayısı 1.247'ye çıkmıştır (Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı KAGM, 2022: 12). Kalkınma ajansı başına ortalama düşen personel sayısı yaklaşık 48'dir. Her ne kadar personel sayısı artırılmış olsa da kalkınma ajanslarının çok geniş bir coğrafyaya yayılmış illeri kapsadığı düşünüldüğünde personel bakımından yeterli olduğunu söylemek zordur. Kurumsal kapasite konusunda diğer bir husus bu ajansların bütçe verimliliğidir. Yukarıda ayrıntılı olarak incelenen ajansların bütçe verimliliğinin düşük olduğu görülmektedir. Ajanslar kendisine sağlanan muazzam kaynak ile proje ve destekleme görevlerini zamanla artırmıştır. Ancak öngörüldüğü gibi ajanslar yüksek performansa sahip kurumlar olamamış, aksine çok düşük bir kapasite ile faaliyetlerini sürdürmüşlerdir. Kendisine verilen kaynağı bile kuruluş amacı olan

hizmetler için kullanamaması bu kurumların varlığının sorgulanmasına yol açmaktadır.

4. Kalkınma ajansları yönetişimci yapılar olarak tasarlanmışsa da uygulamada bu durumun doğru olmadığı görülmektedir. Kalkınma kurulu toplantılarına katılımın çok düşük düzeyde kalması, yıllar itibariyle düşük katılım düzeyinin daha da artış göstermesi, düşük katılım düzeyinin kurulda temsil edilen tüm paydaşlara yansımaları, hatta bazı ajanslarda kanunen yılda en az iki kez toplanması gereken kurulların bu kurala dahi uymadığı göz önüne alındığında danışma organı niteliğinde olan kurulun yönetişimci yapısının uygulamada başarılı olmadığı görülmektedir. Yine kalkınma kurulunun üye sayısının 100'den 50'ye çekilmesi neticesinde ajanslar üzerinde merkezi yönetimin daha çok yönlendirme ve söz hakkına sahip kılındığı göz önüne alındığında bu yapıların katılımcı özelliği sorgulanır hale gelmektedir. Ayrıca ajansların karar organı olan yönetim kurulu başkanının merkezin temsilcisi olan vali olması, 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyesinin olduğu illerde il özel idaresinin kaldırılması nedeniyle il özel idaresinin temsilcilerinin yönetim kurulunda yer almayacak olması da mevcut kurul yapısında yerel düzeyde katılım seviyesini azaltıcı bir etki yaratmaktadır. Son olarak kalkınma ajansı genel sekreterlerinin ise kalkınma ajanslarının seçmesi/ataması yerine doğrudan Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından atanması ve görevden alınması ajansların yönetiminin demokratik ve yerel olmadığını; aksine ajansların giderek merkezi yönetimin bir unsuru haline dönüştüğünü ortaya koymaktadır.

5. En önemli hususu ise yerel düzeyde yatırımlarla ilgili çoklu bir yapının var oluşu ve bu yapıda merkezileşme düzeyinin giderek artmasıdır. Yaşanan merkezileşme 20.yy'ın klasik anlamdaki merkezileşmesi değildir. Merkez, bölge ölçeğinde yeni bir örgüt kurarken biçimsel olsa da bu kurumların demokratik, yerel ve etkin kurumlar olarak tasarlanmış; ancak kısa bir süre sonra gerek yaptığı düzenlemelerle gerekse de uygulama süreci ile bu yapıları kendine bağımlı kılarak yereli daha geniş bir ölçek olan bölge düzeyinde kendine daha da eklemiş ve merkezileşme düzeyini arttırmıştır. Nitekim merkezin yerelde kamu hizmetlerini bölge ölçeğinde örgütleyerek bunu daha da pekiştirdiği söylenebilir (Keleş, 2000: 158-160). Bu konuda Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı'nca hazırlanan Bölge Raporu'nun verileri bu durumu doğrulamaktadır. Bu rapora göre Türkiye'de kalkınma ajansları ve bölge kalkınma idareleri de dâhil olmak üzere 2014 yılı itibariyle toplam 695 bölgesel yapı bulunmaktadır (Küçükyağcı, 2014: 25-26). TÜİK dışında bölgesel örgütlenmeye sahip

hiçbir kurum kalkınma ajansları ile aynı kapsama sahip değildir. CHS sonrasında da bu durumda önemli bir değişiklik olmamıştır. Esasında merkez belirli hizmetler kapsamında yereli örgütlerken yereli yatırımlar bağlamında AB'nin talebi doğrultusunda örgütlemiştir. Ancak sonraki yıllarda yaptığı düzenlemeler ile yatırımlar bağlamında BKİ'ler ve YİKOB'lar vasıtasıyla yereli örgütlemiştir. Her iki yapıda kalkınma ajansı modeline göre daha merkezi yapılarıdır. Ayrıca kalkınma ajanslarında en azından biçimsel de olsa özel sektörün ve yerel düzeyde halkın katılımını önemseyen örgütlerdir. Oysa bölge kalkınma idareleri ve YİKOB'da böyle bir durum söz konusu değildir. Bunların görev, yetki ve sorumlulukları ajanslarla çakışmaktadır. Dolayısıyla demokrasi ve yerelliği arttıracak öne sürülen kalkınma ajanslarının bu ölçütü de sağlayamadığı görülmektedir.

Tüm bu özellikleriyle ele alındığında kalkınma ajanslarının kaldırılması ciddi bir konu olarak ön plana çıkmaktadır. Ancak bu kurumların AB talebiyle kurulmuş olması ve AB'den alınması muhtemel mali yardımlar nedeniyle Türkiye'de kalkınma ajanslarının kaldırılması henüz gündeme gelmemiştir. Ancak kurulmalarından bu yana geçen sürede gerek kalkınma ajanslarının gösterdiği performans gerekse de Hükümetin büyükşehir başka bir ifadeyle il/kent ölçeğine yönelmesi bu kurumların geleceğinin pek de parlak olmayacağı sinyalini vermektedir. Bu çerçevede yerel düzeyde diğer yatırımlarla ilgili kuruluş olan BKİ'ler ve YİKOB'ları da içine alacak şekilde tek bir örgütsel yapının oluşturulması idarenin etkinliğini ve verimliliğini sağlayacaktır.

Sonuç

Düzenleyici reformlar ve bu reformların önemli unsurlarından olan bölgeselleşme ve yerelleşme politikaları çerçevesinde bölge ölçeğinde oluşturulan kalkınma ajanslarının zamanla siyasal bölgeselleşme ve öz yönetim taleplerini gündeme getireceği ileri sürülmekteyse de Türkiye özelinde durumun farklı olduğu görülmektedir. Kalkınma ajanslarının Türkiye'deki kuruluş serüveni AB süreci ile gerçekleşmiş; bölge ölçeğindeki bu yapılar daha çok AB'nin talebi doğrultusunda ve katılım öncesi mali yardımlardan faydalanmak amacıyla kurulmuşlardır. Kalkınma ajanslarının kurulmasındaki iç talep cılız kalırken; faaliyete geçmelerinden sonrada gerek kurumsal kapasitelerinin gerekse de bütçe verimliliklerinin düşük oluşu nedeniyle bölgesel kalkınmada beklenen performansı gösterememişlerdir.

Bölge planlarının fiziki planlama hiyerarşisinden çıkarılması, AB fonlarını kullanmaması/kullanamaması ve uygulamada bölge ölçeğinde yerel katılım ve demokrasinin hayat bulmadığı göz önüne alındığında kalkınma ajanslarının temel kurulma amaçlarını dahi yerine getiremediği görülmektedir. Keza bölge ölçeğinde kurulan kalkınma ajanslarının

sınırları Türkiye'nin coğrafi bölge ayrımıyla uyumlu değildir. Dolayısıyla yukarıda ayrıntılarıyla incelenen kalkınma ajanslarının bu yapı ve niteliği ile ömrünün uzun olmayacağı söylenebilir. Nitekim Hükümetin kalkınma ajanslarına ek olarak bölgesel ölçekte bölge kalkınma idarelerini oluşturması, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehirleşme yoluna giderek il/kent bölgelerine yönelmesi ve büyükşehir statüsündeki illerde kalkınma ajansları ile benzer görev ve yetkilere sahip YİKOB'ların kurulması kalkınma ajansları şeklinde oluşturulan modelin varlığını daha da tartışmalı hale getirmiştir. Fakat tüm bu gelişmelere rağmen Türkiye'de ajansların kaldırılması ya da fonksiyonlarının YİKOB ve bölge kalkınma idarelerine göre yeniden düzenlenmesi doğrultusunda bir politikanın/çalışmanın olmadığı görülmektedir. Kaldı ki CHS'ye geçiş ile birlikte Kalkınma Ajanslarının merkezde koordinasyonunu sağlayan Kalkınma Bakanlığı kapatılmış, ajansların koordinasyonu Kalkınma Bakanlığının halefi niteliğindeki Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı yerine Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına verilmiştir. Diğer taraftan yeni sistemle birlikte kalkınma ajanslarının merkezdeki koordinasyonu kurumsallaşırken ajansların kurumsal kapasitelerinin geliştiği gözlemlenmektedir. Ancak CHS ile bir değişim olsa da yerel düzeyde merkezde kalkınma ajansı modelinin de bulunduğu yatırımlarla ilgili çoklu yapının olduğu düzende köklü bir değişim ve dönüşüm yaşanmamıştır. Son olarak esnek, demokratik ve yerel olduğu ileri sürülen bu yapının, öngörülenin aksine yerel katılım düzeyinin düşük, standart ve merkeziyetçi yapıya sahip kurumlar olduğu görülmektedir. Ajansların kamu-özel başka ifadeyle karma özelliklere sahip olduğu ve merkezin geleneksel sınırlamalarından önemli ölçüde bağışık olduğu söylenebilse de yönetişimci karar yapısıyla bir taraftan sermaye (özellikle doğrudan doğruya uluslararası sermayenin) diğer taraftan merkezi yönetim (özellikle Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının) arasında kalmıştır. Son dönemde yapılan düzenlemeler ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının bu kurumlar üzerindeki etkisi çarpıcı bir şekilde artmış ve ajanslar bir nevi Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının "taşra" kuruluşu haline gelmiştir. Dolayısıyla kalkınma ajansları üzerinden bölge ölçeğinde merkeziyetçilik yeniden kurgulanmıştır.

Özetle tüm bu gelişmeler dikkate alındığında kalkınma ajanslarının Türkiye'deki geleceği konusunda dört temel senaryo bulunmaktadır: Bunlardan ilki ajansların mevcut yapı ve işlevleri ile iktidara personel ve kaynak kullanımı sağlayan kurumlar olarak varlıklarını korumalarıdır. Ancak yatırımlar çerçevesinde oluşturulan yeni yapılar ve bunun getirdiği yetki ve görev karmaşası bu senaryonun gerçekleşme ihtimalinin çok düşük olduğunu göstermektedir. İkinci senaryo, kalkınma ajanslarının benzer işlevlere sahip bölge kalkınma idareleri ve YİKOB'lar ile görev, yetki ve sorumluluklarının uyumlaştırılmasıdır. Bu kapsamda bunların bir kısmının birleştirilmesi/kaldırılması gündeme gelebilecektir. Uzun dönemde en

rasyonel senaryo budur. Üçüncüsü kalkınma ajanslarının kurumsal kapasitesinin yükseltilmesine dönük düzenlemeler yapılarak ajansların temel işlevlerini yerine getirebilecek yapıya sahip kılınmasıdır. Kısa dönemde en rasyonel senaryo bu gözükmektedir. Kalkınma ajanslarının merkezi yönetim ve yerel yönetimlerden kaynak aktarımı yerine AB'den kaynak sağlayarak bölgesel kalkınmada kullanması sağlanabilir. Son senaryo ise bu ajansların kaldırılması ve bu kurumların yerelde yaptığı görevleri yerel yönetimlere/yerel yönetim birliklerine/ KOSGEB'e/ bakanlıkların taşra birimlerine/ her ilde oluşturulacak YİKOB'lara veya bölgesel/yerel ölçekte oluşturulacak yeni bir kuruma verilmesi olacaktır. Son senaryo kalkınma ajansı modelinin alındığı İngiltere'de yaşanmıştır. İngiltere 2010 yılında bölge kalkınma ajanslarını kaldırmış ve ajansların tasfiye süreci 2012 yılında tamamlanmıştır. Dolayısıyla yakın gelecekte bu senaryolardan hangisinin gerçekleşeceğini Hükümetin siyasi politikası belirleyecektir. Bu çerçevede yatırımlar temelinde yeni yapıların ve düzenlemelerin hayata geçirildiği CHS sonrası kalkınma ajanslarının kaderini yine ajansların kendi performansı belirleyecektir.

Kaynakça

- Akpınar, R. (2010). Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının Hazırlanan Bölge Planlarına Dair Bir Kritik: İzka'nın İzmir Bölge Planı (2010-2013) Örneği. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(4), 7-18.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu. (2014.). , *Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi Araştırma ve İnceleme Raporu (Hizmete Özel)*. Ankara: Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı.
- Çiner, C. U. (2009, Temmuz-Ağustos). Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Süreci. *Çalışma Ortamı*(115), 16-19.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2006). *Dokuzuncu kalkınma Planı(2007-2013) Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar ve Koordinasyon Özel İhtisas Komisyonu Raporu* . Ankara: DPT.
- Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. (2023, 08 01). *İlerleme Raporları*. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı: https://www.ab.gov.tr/ilerleme-raporlari_46224.html adresinden 10.07.2023 tarihinde alınmıştır.
- Dünya Gazetesi. (2008, 07 23). *MÜSİAD hazırladığı kalkınma raporunda 24 kentin ekonomik kalkınmasını sağlayacak bakanlık kurulmasını istedi / 24 kent için kalkınma bakanlığı kurulmalı*. Dünya Gazetesi Ekonomi: <https://www.dunya.com/ekonomi/musiad-hazirladigi-kalkinma-raporunda-24-kentin-ekonomik-kalkinmasini-haberi-39038> adresinden 16.08.2023 tarihinde alınmıştır.
- Engin, C. (2011). Kalkınma Ajansları: Türkiye ve İngiltere Ülke Örnekleri. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 3(2), 65-77.

- Ercan, F. (2006). Bölgesel Kalkınmada Değişim: Devlet Merkezli Bölgesel Kalkınmadan Piyasa Merkezli Bölgesel Birikime. A. Arı(Ed.) içinde, *Bölgesel Kalkınma, Politikalar ve Yeni Dinamikler* (s. 45-107). İstanbul: Derin Yayıncılık.
- Güler, B. A. (2005). *Devlette Reform Yazıları*. Ankara: Paragraf Yayınevi.
- Güler, B. A. (2006). *Yerel Yönetimler – Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım*. Ankara: İmge Yayınevi.
- Güler, B. A. (2006). Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir? *Memleket Mevzuat*(8), 25-27.
- Kalkınma Bakanlığı. (2010). *2010 Yılı Kalkınma Ajansları Genel Faaliyet Raporu*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Kalkınma Bakanlığı . (2014). *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu(Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018)*. Ankara: Kalkınma Bakanlığı Yayınları.
- Karasu, K. (2005). İngiltere’de Bölge Kalkınma Ajansları. M. Turan(Der.) içinde, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir? Ne Değildir?* (s. 197- 238). Ankara: Paragraf Yayınevi.
- Karasu, K. (2009). Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları. *Memleket Siyaset Yönetim*, 4(11), 1-43.
- Karasu, K. (2015). Kalkınma Ajansları:’Modelimi Kaybettim. Hükümsüzdür’(Ölçek Siyasetinin Yerelliği). *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 70(2), 273 - 316.
- Kayan, A. (2012). Türkiye’de Bölge Planlaması: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(20), 103-134.
- Kayasü, S., & Yaşar, S. (2006). Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Kalkınma Politikaları: Yasal ve Kurumsal Dönüşümler. *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu* (s. 199-213). Ankara: TEPAV.
- Keleş, R. (2000). *Yerinden Yönetim ve Siyaset* (4. Baskı b.). İstanbul: Cem Yayınevi,.
- Keskin, N. E. (2009). *Türkiye’de Devletin Toprak Üzerinde Örgütlenmesi*. Ankara: Tan Kitapevi.
- Küçükyağcı, N. (2014). *Bölgesel Yapılanma (Kamu Kurumlarının Hizmetleriyle İlgili Yönetim Bölgeleri Araştırma Raporu)* . Ankara: Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı Yayınları .
- Küçükyağcı, N. (2015). *Kamu Yönetimi Reformunda Bakanlıklar:2011 Örneği*. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Mevzuat Bilgi Sistemi. (2014, 04 04). *Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları İle Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik*. T.C. Cumhurbaşkanlığı Mevzuat Bilgi Sistemi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=19545&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5> adresinden 08 10.2023 tarihinde alınmıştır.
- Övgün, B. (2011). Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı. *AÜSBF Dergisi*, 66(3), 263-281.

- Övgün, B. (2011). Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı. *AÜSBF Dergisi*, 66(3), 263-281.
- Övgün, B. (2012). “Kamu Politikalarının Dönüşümünde Politika Transferinin Rolü: Bir Uygulama Örneği Olarak Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri. *Kamu Politikalarında Dönüşüm-KAYFOR X* (s. 163-179). Bursa: Uludağ Üniversitesi.
- Özçaglar, A. (2011). *İdari Coğrafya* . Ankara: Ümit Matbaacılık.
- Özen, P. (2005). *Bölge Kalkınma Ajansları*. Ankara: TEPAV.
- Özen, P. (2005). *Bölge Kalkınma Ajansları* . Ankara: TEPAV.
- Özkan, F. (2016, 07 10). Radikal Gazetesi. *Türkiye Gayretli Öğrenci Ama Sonuç Yok*. Radikal Gazetesi.
- Resmi Gazete. (1985, 05 09). *03.05.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanunu*. T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete: <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18749.pdf> adresinden 10.08.2023 tarihinde alınmıştır.
- Resmi Gazete. (2002, 09 22). *2002/4720 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı*. T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/09/20020922.htm#3> adresinden 23.07.2023 tarihinde alınmıştır.
- Resmi Gazete. (2005,11 17). *2005/9586 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Komisyonu Arasında İmzalanan Finansman Zaptı'nın Onaylanması Hakkında Karar*. T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/11/20051117-7.htm> adresinden 23.07.2023 tarihinde alınmıştır.
- Resmi Gazete. (2006, 02 08). *5449 Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun*. T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060208-1.htm> adresinden 23.07.2023 tarihinde alınmıştır.
- Resmi Gazete. (2008, 02 23). *Anayasa Mahkemesinin E: 2006/61, K: 2007/91 Sayılı Kararı (25/1/2006 Tarihli ve 5449 Sayılı Kanun ile İlgili)*. T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/02/20080223-11.htm> adresinden 23.07.2023 tarihinde alınmıştır.
- Resmi Gazete. (2011, 08 17). *KHK/649 sayılı Avrupa Birliği Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname*. T.C. Resmi Gazete Resmi Gazete: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/08/20110817-1.htm> adresinden 30.07.2023 tarihinde alınmıştır.
- Resmi Gazete. (2012, 12 06). *6360 On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*. T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete:

- <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206-1.htm> adresinden 24.07.2023 tarihinde alınmıştır.
- Resmi Gazete. (2014, 06 14). *Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği*. T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete: <http://www.resmigazete.gov.tr> adresinden 08.05.2023 tarihinde alınmıştır.
- Resmi Gazete. (2016, 12 30). *30 Aralık 2016 Tarihli ve 29934 Sayılı Resmî Gazete*. T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/12/20161230.htm> adresinden 24.07.2023 tarihinde alınmıştır.
- Resmi Gazete. (2018, 07 15). *4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi*. T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.4.pdf> adresinden 01.08.2023 tarihinde alınmıştır.
- Resmi Gazete. (2018, 07 10). *Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası: 1)*. T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf> adresinden 25.07.2023 tarihinde alınmıştır.
- Resmi Gazete. (2021, 07 14). *Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası: 80)*. T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2021/07/20210714-10.pdf> adresinden 02.08.2023 tarihinde alınmıştır.
- Resmi Gazete. (2023, 08 04). *Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığının Görev Süresinin 31/12/2028 Tarihine Kadar Uzatılması Hakkında Karar (Karar Sayısı: 7471)*. T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2023/08/20230804-6.pdf> adresinden 23.07.2023 tarihinde alınmıştır.
- Resmi Gazete-2.Mükerrer. (2016, 09 01). *KHK/674 Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*. T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/09/20160901M2-2.htm> adresinden 05.08.2023 tarihinde alınmıştır.
- Resmi Gazete-Mükerrer. (2011, 06 08). *KHK/641 sayılı Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*. T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-9.pdf> adresinden 30.07.2023 tarihinde alınmıştır.
- Resmi Gazete-Mükerrer. (2011, 06 08). *KHK/642 Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi ile Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*. T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/06/20110608M1-10.pdf> adresinden 30.07.2023 tarihinde alınmıştır.

Resmi Gazete-Mükerrer. (2015, 03 24). *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (2014-2023) ile İlgili 30/12/2014 Tarihli ve 2014/1 Sayılı Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu Kararı*. T.C. Cumhurbaşkanlığı Resmi Gazete: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2015/03/20150324M1-1-1.pdf> adresinden 04.08.2023 tarihinde alınmıştır.

Sanayi ve Kalkınma Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü. (2023, 08 08). *Kalkınma Ajansları Genel Faaliyet Raporları*. Sanayi ve Kalkınma Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü: <https://www.sanayi.gov.tr/bolgesel-kalkinma-faaliyetleri/raporlar-ve-yayinlar/01145b> adresinden 08.08.2023 tarihinde alınmıştır.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü. (2021). *Kalkınma Ajansları 2021 Yılı Faaliyet Raporu*. Ankara: Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü. (2022). *Kalkınma Ajansları 2022 Yılı Genel Faaliyet Raporu*. Ankara: Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü.

Sezgin, A. (2013). *Kalkınma Ajansı Uygulamasının Gelişmiş ve Az Gelişmiş Ülke Örnekleri Açısından Sonuçları (Yüksek Lisans Tezi)*. Çorum: Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Taneri, E. (1986). *Bölge Planlama*. İstanbul: Doğan Matbaası.

TBMM. (2005, 01 19). *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun Taslağı*. TBMM Kanun Tasarıları: <https://www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0950.pdf> adresinden 25.07.2023 tarihinde alınmıştır.

Trakya Kalkınma Ajansı. (2023, 08 04). *Bölge Planı nedir?* Trakya Kalkınma Ajansı: <https://www.trakyaka.org.tr/tr/33263/Trakya-Bolgesi-Bolge-Planlari> adresinden 04.08.2023 tarihinde alınmıştır.

Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı. (2023, 08 16). *Bölgesel İstatistikler*. Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı: <https://biruni.tuik.gov.tr/bolgeselistatistik/sorguGiris.do> adresinden 16.08.2023 tarihinde alınmıştır.

YAYED. (2009, Nisan). Türkiye’de Bölge Kalkınma Ajansı Adımları. *Memleket Mevzuat*, 4(46), 1-25.

Extended Summary

The Future of Development Agency Model in Turkey of The Multi-Structural Regarding Investments in The 2nd Century of The Republic

In today's world, where globalization is gaining momentum, countries are in constant competition with each other. In this competition, each country seeks to increase its national income and the welfare level of the people by attracting more investments. In this respect, Regional Development Agencies were established in the European Union (EU) and EU candidate countries, the first example of which was established in the USA in 1933. Regional Development Agencies; It is established to ensure the development of the cities or regions within the scope of the agency, to increase their national and international attractiveness in terms of investment, to preserve and develop their cultural and social values.

Regional Development Agencies will develop cooperation and coordination between local actors, public-private and non-governmental organizations, ensure regional development based on both national and international resources, contribute to regional development with innovation and planning at local level, and promote participatory democracy and governance understanding regionally level is anticipated. In this context, development agencies have been one of the only structures established in Turkey in the first decade of the 2000s to ensure sustainable development and to activate regional and local potential. Contrary to the trend in the world, in Turkey, the word "region" is evaluated negatively both socially and politically, so it is seen that this word is not included in the front of the development agencies. In fact, even this usage gives a clue as to how the development agencies will be established and in which direction this model will go. The development agency model rejects the understanding of static bureaucratic organization in which regional development policies are determined nationally from top to bottom. One of the most important features of this model is the autonomous and flexible agency organization in which development policies are determined from the bottom up with the participation of local dynamics.

Although it is claimed that the development agencies established at the regional scale within the framework of regulatory reforms and regionalization and decentralization policies, which are important elements of these reforms, will bring political regionalization and self-government demands to the agenda over time, it is seen that the situation is different in Turkey. The adventure of establishment of development agencies in Turkey took place with the EU process; These regional structures were established in line with the EU's request and to benefit from pre-accession financial aid. While the domestic demand for the establishment of development agencies remained weak; They could not show the expected performance in regional development at the beginning due to their low institutional capacity and budget efficiency after they started operating.

Considering that regional plans are removed from the physical planning hierarchy, EU funds cannot be used fully, and local participation and democracy at the regional scale do not come to life in practice, it is seen that development agencies cannot even fulfill their basic establishment goals. Likewise, the boundaries of the development agencies established at the regional scale are not compatible with Turkey's geographical division. Therefore, it can be said that the life of development agencies will not be long with this structure and quality.

As a matter of fact, the government's creation of regional development administrations on a regional scale in addition to development agencies, the move towards metropolitanization with the Law No. 6360, and the establishment of YIKOBs with similar duties and authorities in metropolitan provinces, the existence of the model created in the form of development agencies is even more controversial. However, despite all these developments, it is seen that there is no policy/study in Turkey to abolish agencies or reorganize their functions according to YIKOB (Investment Monitoring and Coordination Department) and regional development administrations. Moreover, with the transition to the Presidential Government System, the Ministry of Development, which provided the coordination of the Development Agencies at the center, was closed, and the coordination of the agencies was given to the Ministry of Industry and Technology instead of the Presidential Strategy and Budget Directorate, which is the successor of the Ministry of Development. On the other hand, with the new system, while the coordination of the development agencies in the center is institutionalized, it is observed that the institutional capacities of the agencies have improved. However, although there has been a change with the Presidential Government System, there has not been a radical change and transformation in the system where there is a multi-structure regarding investments, including the development agency model at the local level.

In this study, the place of this model among other institutions related to investments is discussed by discussing the establishment process of development agencies, which has been fifteen years since their establishment, their suitability to geographical borders, their institutional structures, duties, authorities and responsibilities, and their efficiency and productivity within the framework of budget analysis, which has been fifteen years since their establishment. As we enter the second century of the Republic, the successful and unsuccessful aspects of this model in Turkey are emphasized and it is evaluated whether the development agencies can continue to exist as a permanent structure in the future and in which direction this model can evolve in an order where there are multiple structures related to investments.