

## **KALKINMA AJANSLARI: “MODELİMİ KAYBETTİM. HÜKÜMSÜZDÜR” (ÖLÇEK SİYASETİNİN YERELLİĞİ)\***

**Doç. Dr. Koray Karasu**  
Ankara Üniversitesi  
Siyasal Bilgiler Fakültesi



### **Öz**

Ölçek ve buna uygun mekânsal örgütlenme tercihi, iktidarların ekonomik ve toplumsal yapı ve ilişkilere egemen olma ve onu dönüştürebilme aracıdır. İktidar değişikliklerini izleyen dönemlerde gerçekleşen köklü ölçek siyaseti değişikliklerini bununla ilişkilendirmek mümkündür. Ölçek siyaseti ve iktidar pragmatizmi bu noktada buluşmaktadır. Son yıllardaki yerelleşme ya da bölgeselleşme politikalarının gelişimine bakıldığında ölçek siyasetinin, genellikle 'yer'e ait özelliklere bağlı olarak belirlenmediği görülmektedir. Nitekim bu yazının konusunu oluşturan (bölge) kalkınma ajansları da ülkelere özgü ekonomik ve toplumsal ihtiyaçlardan doğmamıştır. Bu çalışmanın iki temel amacı vardır: Bir model olarak (bölge) kalkınma ajanslarını değerlendirmek ve farklı toplumsal-mekânsal özelliklere sahip İngiltere ve Türkiye'deki ajans uygulamalarından hareketle ölçek siyasetinin yerellik düzeyini ele almak

**Anahtar Sözcükler:** Bölgeselleşme, bölge kalkınma ajansları, ölçek siyaseti, yerelleşme, politika transferi

*Regional Development Agencies (RDA): “I Have Lost My Model, It is Null and Void!” (Locality of Scale Politics)*

### **Abstract**

Scale and the preference of organisation accordingly, are means to master and transform the economical and social structure and relations for the governments. It is possible to relate the radical changes in scale politics, in the periods following the government reshuffles, with this fact. Scale politics and government pragmatism meet at this point. Considering the progress of decentralisation or regionalisation in recent years, it is seen that the scale politics has not been defined in general depending upon the features of 'place' ('place'less scale politics). As a matter of fact, the RDA which are the subject of this study, had not born from the particular economical or social necessities of a state. This study has two essential objectives: To evaluate the RDA as a model, and to discuss the locality of scale politics, based on the RDA experiences in England and Turkey—which have different social and environmental features.

**Keywords:** Regionalisation, regional development agencies, scale politics, decentralisation, policy transfer

---

\*Makale geliş tarihi: 12.12.2014  
Makale kabul tarihi: 05.01.2015

## **Kalkınma Ajansları: “Modelimi Kaybettim. Hükümsüzdür” (Ölçek Siyasetinin Yerelliği)<sup>1</sup>**

### **Giriş**

Teritoryal ya da ölçek gibi mekânsal örgütlenme unsurları, kapitalizmin gelişmesine ya da aşamalarına göre en uygun biçimini almakta ve bu biçim hızla yayılarak adeta genelleşmektedir (Bayırbağ, 2006: 58). Bu genelleşmeyi bir tarihsel ana ait, ona uygun bir ölçeğin ya da örgütlenme modelinin, birbirinden çok farklı ekonomik ve toplumsal yapı ve ilişki biçimlerine sahip coğrafyalarda eş zamanlı olarak var olmasında görmek mümkündür. 90’lardaki bölge ölçeğinin muazzam yükselişi ve mantar gibi çoğalan bölge kalkınma ajansları genelleşmenin örnekleri olarak gösterilebilir.

1990’lı yılların ortalarından itibaren bölge, üretimin, yönetimin ve mekânın örgütlenmesi açısından farklı disiplinlerin gündeminde ön sıralarda yer almıştır. Yeni bölgeselleşme ya da yeni ekonomik coğrafya gibi bazı yaklaşımlar o dönemde bölgeyi en uygun ölçek olarak öne sürmüşlerdir. Bu yaklaşımlarda ileri sürülen argüman, ulusal ölçeğin, ulus-devlet ve onun örgütlenme araçlarının küreselleşen ekonomik yapıda işlevsizleştiği, buna karşılık kalkınma, sanayileşme, yatırımlar ve istihdam açısından esnek, kolay uyum sağlayabilen özellikleri ile bölgelerin bu yeni yapıya çok daha uygun olduğudur. *İktisadi ussallığa* dayanan bu tür açıklamaları, *demokratik yönetim* söylemi tamamlamaktadır. Buna göre, aşırı merkezîyetçi ve bürokratik nitelikteki ulusal düzeydeki yapılanmaların aksine bölge düzeyindeki yapılar, temsil ettiği ve hizmet verdiği topluma yakın ve onların taleplerine duyarlı ve katılımcı niteliğe sahiptir.

---

<sup>1</sup>Bu çalışma, 12-14 Eylül 2014 tarihlerinde Adnan Menderes Üniversitesi evsahipliğinde düzenlenen Kamu Yönetimi Sempozyumunda (XII. KAYFOR) sunulan bildiri metnine dayanmaktadır. Sempozyum düzenleyicilerinden yayın için gerekli izin alınmıştır.

Bölge kalkınma ajansları, yukarıda belirtilen iki temel argümana dayandırılan bölgeselleşme politikalarının somut bir ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır. 90'lı yılların ortalarından itibaren, Avrupa Birliği'nin bölgeselleşme politikalarının da etkisiyle, Avrupa coğrafyasının hemen hemen tümünde bölge kalkınma ajanslarının kurulduğu görülmektedir. Birçok ülke gibi Türkiye'de de AB'nin politikalarına uyum kapsamında gündeme gelen kalkınma ajansları, önemli itirazların yapıldığı bir ortamda 2006 yılında kurulmuştur. Kalkınma ajanslarının yasalaşma sürecinde ve resmi raporlarda dile getirilen görüşlere ve ajansların kurumsallaşma sürecinde kurulan ikili ilişkilerin sıklığı ve yoğunluğuna bakıldığında diğer birçok ülke gibi Türkiye'de de ajans örgütlenmesinde İngiltere'nin model alındığı rahatlıkla söylenebilir.

İngiltere'de 2010 yılında iktidara gelen Muhafazakâr Parti ve Liberal Demokrat Parti'nin oluşturduğu koalisyon hükümeti, ilk icraatlarından biri olarak bölge kalkınma ajanslarını kaldırmıştır. İngiltere'de Hükümet, sadece bölge kalkınma ajanslarını değil, bölge düzeyindeki bütün yapıları kaldırmıştır. Model ülke olarak kabul edilen İngiltere'de bölge ölçeğinin terk edilmesi ve kısa denilebilecek bir süre önce kurulan bölge kalkınma ajanslarının kaldırılması, doğal olarak bölge ölçeği ve kalkınma ajansı modelinin kendisi üzerine düşünmeye sevk etmektedir. Bu yazının çıkış noktası tam da budur.

Kamu örgütlenmesinde son dönemlerdeki ölçek ve örgütlenme değişimlerinin baş döndürücü hızda olması, bu değişimleri yakalamayı, analiz etmeyi ve kuramsal açıdan temellendirmeyi güçleştirmektedir. Sürekli yeniden ölçeklendirmeler, Urry'nin deyişiyle (Urry, 1999) bir ölçeğin tüketildiği anlamına mı gelmektedir? Ya da Harvey'in deyişiyle (1989: 408) kapitalizmin her bir aşamasına ait *özgün tarihsel coğrafya* değişikliği midir? Soruyu, ele aldığımız konuya özgü hale getirirsek, İngiltere'nin bölge ölçeğini terk etmesini ve bu kapsamda bölge kalkınma ajanslarını kaldırmasını kapitalizmin bir aşamasına dair bir tüketme ve yeni bir aşamasına dair bir çözüm olarak mı değerlendirmeliyiz? Bu soruları yanıtlamak elbette kapitalizmin aşamalarına, tarihsel anlarına ve buna uygun geliştirilen ölçeksel/mekânsal çözümlere yönelik geniş bir analizi gerektirir ki bu tür bir inceleme bu çalışmanın kapsamını aşmaktadır. Bu yazıda, ölçeklerin kendisini, ölçek siyasetini ve mekânsal/bölgesel politikaları ele alma ve bu konulara ilişkin kuramsal bir tartışma yapma, bütün yönleriyle kalkınma ajansları deneyimini değerlendirme gibi bir amaç güdülmemiştir. Çalışma, *belirlenen birkaç noktayı odak alarak* kalkınma ajansı modelini Türkiye ve İngiltere'deki uygulamalar çerçevesinde değerlendirmeyi, İngiltere ve Türkiye'deki ölçek ve mekânsal örgütlenme tercihlerini ve bunlardaki değişiklikleri ölçek siyaseti açısından ele almayı amaçlamaktadır.

## 1. Bir Model Olarak Kalkınma Ajanları: Türkiye'de Hedefler - Sonuçlar

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevlerine İlişkin Kanun'un genel gerekçesinde belirtildiği gibi ajanslar, Ağustos 2002'de Bakanlar Kurulu kararıyla yürürlüğe konulan İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması'na (Düzyey 2/ NUTS 2) dayanmaktadır. Yine Gerekçe'de, farklı politika belgelerinde (2003 AB Katılım Ortaklığı, 58. ve 59. Hükümet Acil Eylem Planı ve Ön Ulusal Kalkınma Planı gibi) bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere bölge birimlerinin kurulmasına yönelik ihtiyaçtan söz edilmektedir. Örneğin Acil Eylem Planı'nda "*kaynakların hem yerinde ve daha etkin kullanılması, hem de iller ve bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla*" planlama, koordinasyon, uygulama, izleme ve değerlendirme fonksiyonları olan yeni hizmet bölgeleri ve birimlerinin oluşturulmasının hedeflendiği belirtilmektedir. 2006 yılında 5449 sayılı Yasa'nın çıkarılması ve "ara kurumlar" olarak kalkınma ajanslarının oluşturulmasıyla bu politika hedefine ulaşılmış oldu. Çok kısa biçimde özetlediğimiz bu süreç sonrasında 2009'da kalan 16'sının da kurulmasıyla toplam 26 kalkınma ajansı faaliyete geçmiştir.

Kalkınma ajanslarının kuruluşları üzerinden, model hakkında genel bir değerlendirme yapabilmeye olanak tanıyacak ölçüde bir faaliyet süresinin geçtiği söylenebilir. Bu bölümde, Yasa genel gerekçesinde belirtilen hedefler açısından Türkiye'de kalkınma ajansı örgütlenmesi birkaç alt başlıkta kısaca değerlendirilecektir. Belirtmek gerekir ki bu bölümde ajans modelinin ortaya çıkış nedenlerine yönelik bir inceleme ya da ajanslara yönelik genel bir başarı değerlendirmesi yapmak amaçlanmamaktadır.

### 1.1. Ajansların Coğrafi Sınırlarının Uygunluğu

Ortaya çıkışından itibaren kalkınma ajansı modeli, ölçek ve coğrafi sınırların uygunluğu açısından tartışma konusu olmuştur. Diğer AB üye ve aday ülkelerinde olduğu gibi Türkiye'de de (2002 yılından itibaren) Düzyey 2 bölümlenmesi bölgesel kalkınmada ve dolayısıyla kalkınma ajanslarının kuruluşunda temel alınacak coğrafi sınırlar olarak kabul edilmiştir. Düzyey 2 bölümlenmesinin özellikle de işlevsel ekonomik coğrafyaya uygun olmadığı eleştirisi sıklıkla dile getirilmiştir. Bu eleştirilere göre daha çok sektörel temelde faaliyet gösteren kalkınma ajansları, doğal olmayan bir ekonomik coğrafya (ölçek) üzerinde kuruludurlar; bu nedenle de kalkınma ajanslarının bölgesel düzeyde rekabet edebilecek bir ekonomi yaratması mümkün olamamaktadır. Bu yönde bir eleştiriyi Cumhurbaşkanlığı DDK Raporu'nda da görmek mümkündür. Rapor'da Düzyey 2 temelinde belirlenmiş olan 26

kalkınma ajansının coğrafi sınırlarının işlevsel ekonomik coğrafya bölümlenmesine uygun olmadığı, farklı özelliklere sahip illeri bir araya getirdiği, bu açıdan da belirli bir bütünlüğe sahip olmadığı belirtilmektedir (DDK, 2014: 776). Birden fazla ili bir araya getiren ajanslarda, farklı sektörlerle yoğunlaşan, farklı üretim özellikleri sergileyen, farklı potansiyele sahip illerin temsilcileri arasında ajansın faaliyet politikasını belirlemeye yönelik sıkça yaşanan çekişme/çatışmalar (örneğin belirlenecek destek alanları için) yukarıdaki yargıyı destekler niteliktedir.

Kalkınma ajanslarında Düzey 2 bölümlenmesi temel alınmışken, bölgesel kalkınmaya dair 2011 yılında kurulan Bölge Kalkınma İdarelerinin (BKİ) coğrafi sınırları Düzey 2 değildir. BKİ'lerin coğrafi sınırları Düzey 1'e yakın olmakla birlikte tam olarak Düzey 1 de değildir. Örneğin Konya Ovası Projesi BKİ'nin coğrafi sınırları içinde Konya, Aksaray, Karaman ve Niğde illeri yer almaktadır. Bu iller hem Düzey 1 hem de Düzey 2 sınıflandırmasında başka bölgelerde yer almaktadır.<sup>2</sup>

Bölge Kalkınma İdarelerinin coğrafi sınırlarının kalkınma ajanslarının örgütlendiği bölgesel düzey olan Düzey 2'den farklı olması ajansların coğrafi sınırlarıyla ilgili tartışmaları daha da artırmıştır. İlk bakışta farklı işlevlere sahip olan BKİ'lerin ve kalkınma ajanslarının coğrafi sınırlarının bu işlevlere uygun biçimde belirlendiği akla gelebilir.<sup>3</sup> Yatırımcı proje örgütleri olmaları nedeniyle BKİ'lerin kalkınma ajanslarından farklı bir coğrafi alanda örgütlendiğini düşünmek bölgesel kalkınmanın farklı bileşenlerinin birbirinden bağımsız biçimde yönetildiği sonucunu doğurur; bu da daha başka tartışmaları beraberinde getirir.

## **1.2. Özerk, Esnek ve Katılımcı Bir Yapı mı? Kalkınma Bakanlığı'nın Taşra Örgütü mü?**

Kalkınma ajansı modeli kuramsal temelini, ulusal olarak yukarıdan aşağıya belirlenen bölgesel kalkınma politikalarını ve durağan ve bürokratik kurumsallaşmaları reddeden yeni bölgeselleşme yaklaşımından almaktadır. Buna göre modelin kilit özellikleri yerel dinamiklerin katılımıyla aşağıdan yukarıya belirlenen kalkınma politikaları ile özerk ve esnek ajans

---

<sup>2</sup>TR 5 Batı Anadolu Düzey 1'de yer alan Konya ve Karaman illeri TR 52 numaralı Düzey 2 bölgesindedir. TR 7 Orta Anadolu Düzey 1'de yer alan Niğde ve Aksaray ise TR 71 numaralı Düzey 2 bölgesinde yer almaktadır.

<sup>3</sup>BKİ'lerin kuruluş KHK'sında belirtilen görevlerin büyük bir bölümünün ajanslar ile çok benzer olduğunu da hatırlamak gerekir.

örgütlenmesidir. Bu tür bir açıklamayı 5449 sayılı Yasa'nın genel gerekçesinde de görmek mümkündür.

5449 sayılı Yasa, kalkınma ajanslarını tüzel kişiliğe sahip kılmıştır. Ancak Yasa'da tüzel kişiliğin niteliği açık olarak belirlenmemiştir. Açılan dava sonucunda Anayasa Mahkemesi'nin verdiği bir karar ile ajansların statüsü kamu tüzel kişiliği olarak belirlenmiştir. Kamu tüzel kişiliği olmalarına ilişkin yargı kararı sonrasında ajanslar doğal olarak önemli hak ve ayrıcalıklara sahip olmuşlardır. 2005 yılında çıkarılan Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu'nda açık olarak idari ve mali özerklikten söz edilirken 5449 sayılı Yasa'da kalkınma ajanslarının özerkliğine ilişkin bir ifadeye yer verilmemiş, bir başka deyişle bu örgütlerin özerkliğine ilişkin özel bir vurgu yapılmamıştır.

Kamu tüzel kişisi olmaları ve Yasa'da kendi karar yapılarının, görev alanlarının ve bütçelerinin açık biçimde düzenlenmiş olması ajansları, en azından biçimsel açıdan, idari ve mali özerkliğe sahip kılmaktadır. Ajanslar, 5449 sayılı Yasa ile düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi kılınmıştır. Bu hüküm ile de kalkınma ajansları önemli bir esneklik alanı kazanmışlardır. Yasal çerçeve ile belirlenen örgütlenme özellikleri, yönetim pratiğinde ne derece yaşam bulabilmektedir? Bir başka deyişle kalkınma ajanslarının özerk ve esnek bir yapıya sahip oldukları söylenebilir mi?

Herhangi bir özerklik incelemesinde olduğu gibi bu soruya yanıt arayışında da normalde ajansların sahip oldukları karar ve hareket serbestisine bakmak gerekir. Ancak 5449 sayılı Yasa'nın çizdiği çerçeve buna imkan tanımamaktadır. Yasanın mantığı, özerklik düzeyine ilişkin değerlendirmeyi, ajans sisteminin merkezine oturtulmuş (o zamanki statüsüyle) DPT'nin sahip olduğu yetkiler ya da müdahale alanından hareketle yapmayı zorunlu kılmaktadır.

5449 sayılı Yasa, Devlet Planlama Teşkilatı'na, yeni biçimiyle Kalkınma Bakanlığı'na, rehberlik, danışmanlık, izleme, değerlendirme, usul ve esas belirleme, işbirliği ve koordinasyon sağlama görev ve yetkisi vermiştir. Kalkınma Bakanlığı'na 2011 yılındaki KHK'lar ile de bölgesel planlama ve ajanslar konusunda bazı yeni yetkiler verilmiştir.

Uygulamadan elde edilen bilgilere de dayanılarak Kalkınma Bakanlığı'nın ajanslar ile ilgili kullandığı bazı önemli yetkileri aktaralım:<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Yer verdiklerimiz dışında da (örneğin personel ile ilgili) Bakanlığın ajanslar üzerinde kullandığı çok sayıda yetki söz konusudur.

*Çalışma Programı:* Ajansların bütçelerine temel teşkil eden ve yıl içinde hedeflenen faaliyetlere yer verilen yıllık Çalışma Programları, Bakanlık tarafından onaylanmaktadır.<sup>5</sup>

*Bütçe:* Kuruluş Yasasının 19. maddesinde ajansların gelir kalemlerine yer verilmektedir. Örneğin maddede genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından (vergi iadeleri ile mahallî idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden) binde beş oranında ayrılacak transfer ödeneğinden söz edilmektedir. Bu hükme yer verilmiş olması, ajansların mali özerkliği açısından önemlidir. Ancak uygulamada gelirler her zaman bu maddede düzenlendiği şekliyle gerçekleşmemektedir. Bakanlık bütçesinde gösterilen bu transfer ödeneğinin tümü ajanslara aktarılmamaktadır. Ödenek tavanı ve aktarılabilecek pay Yüksek Planlama Kurulu'na belirlenmektedir. Örneğin binde beş oranının rakamsal karşılığı (2014) yaklaşık 1,5 milyar TL iken, ajanslara 2014 yılında sadece 450 milyon TL pay ayrılmıştır (2012 ve 2013 yılları için de miktar aynıydı). Ayrılan payın hangi ölçütlere göre dağıtılacağına ve aylık harcama programına göre ödeneğin hangi miktarda serbest bırakılacağına Bakanlık karar vermektedir. Bakanlık, ajanslara ayrılan payları düşürebilmekte, hatta ödenek aktarımını bazı durumlarda bütünüyle durdurabilmektedir.<sup>6</sup>

Ajansların bütçeleri 5449 sayılı Yasa gereği onaya tabi değildir. Yasa'da bütçe taslağının "*görüş alınmak üzere DPT Müsteşarlığı'na gönderileceği*" hükme bağlanmıştır. Ajanslar, bütçelerini çalışma programları ile birlikte Bakanlığa göndermektedirler. Bakanlık, çalışma programında yer alan faaliyetler ile bütçe kalemleri arasında bir uyumsuzluk görmesi durumunda bütçeyi ajansa geri göndermekte ve ajanslardan bunu düzeltmesini talep etmektedir. Bu açıdan çalışma programını onaylayan Bakanlık, aynı zamanda çalışma programı ile bütçe uyumuna verdiği "*uygunluk görüşü*" ile aslında kalkınma ajanslarının bütçelerini *de facto* onay sistemine tabi kılmıştır.

*Harcama Programı:* Ajanslar gelir-gider durumunu, nakit akışlarının yer aldığı harcama programını üç ayda bir Bakanlığa göndermektedirler. Bakanlık

---

<sup>5</sup>Bu arada belirtmek gerekir ki 2014 Haziran ayı itibarıyla hala 2014 Çalışma Programı onay süreci tamamlanmamış çok sayıda ajans vardır. Bu da çalışma programına bağlı işlerin yürümemesi, bir başka deyişle ajansların sadece önceki yıllardan kalan işlerini yürütebilmesi anlamına gelmektedir (Bazı durumlarda bakanlıktan özel izinler alınarak faaliyetler yürütülebilmektedir).

<sup>6</sup>DOĞAKA 2013 Faaliyet Raporu'ndan: "Ajansımız 2013 yılı gelirlerinin % 28.06'sını oluşturan, merkezi yönetim bütçesinden aktarılabilecek olan pay olan 19,6 milyon TL, Maliye ve Kalkınma Bakanlığı tarafından alınan karar neticesinde 5,5 milyon TL olarak gerçekleşmiştir." (DOĞAKA, 2013: 32).

harcama programına göre bazı kesintilere gidebilmekte, hatta kaynak aktarımını bütünüyle durdurabilmektedir. Örneğin mevcut mali kaynağın projelere kullandırılmamasına bağlı olarak ajansın bütçesinde bir şişme görüldüğü durumda Bakanlık merkezden aktarılacak kaynağı kısılabilmektedir.

*Mali Yönetim Yeterliği Denetimi:* Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği (2009) gereği ajanslar kaynaklarını kullanma ve hesap verme açısından mali yönetim yeterliği denetimine tabi olmaktadır. Buna göre ajanslar, Kalkınma Bakanlığı tarafından oluşturulan Mali Yeterlik Komisyonu'nun<sup>7</sup> denetiminden geçmektedirler. Komisyon, her bir ajansı mali yönetim yeterliği açısından akredite etmektedir. Bu yeterliği alamayan ajansların mali destek vermesine izin verilmemektedir. Ajanslar bu yeterlik denetimine 2012-2013 yılında tabi olmuşlardır. Bu denetimin 5 yılda bir tekrarlanması öngörülmektedir.

*Mali destek programı:* Bakanlık, ajansların yapacakları mali yardımların yer aldığı üst doküman olarak ajansların mali destek programı rehberlerini yasa ve diğer düzenlemelere uygunluk açısından denetlemektedir.

*Proje ve destek konuları:* Ajansların destekleyeceği alanları (teklif konuları) bakanlık denetlemektedir. Örneğin ajansın proje desteğine dair teklif konusu ajansın Çalışma Programında yer almıyor ise Bakanlık buna izin vermemektedir.

*Güdümlü proje onayı:* Ajansların 5 milyon TL'yi geçen güdümlü projeleri Bakanlık onayına tabi kılınmıştır. Bu miktarın altındakiler onaya tabi değildir. Ancak bütçe ile uyumluluğu açısından çalışma programları Bakanlıkça denetlendiği için 5 milyon TL altındaki güdümlü projeler de dolaylı da olsa Bakanlık denetimine tabi olmaktadır.

*Merkezi izleme/yönetme sistemi:* Kalkınma Bakanlığı'nca yönetilen *Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi* (KAYS), ajanslar ile ilgili her türlü bilgi akışının merkezi olarak bakanlık tarafından denetlenmesine olanak tanıyan bir programdır. Ajansların bütün faaliyetleri, teklifleri, yurt dışı izinleri, personel istihdamı ve her türlü harcamaları KAYS'da izlenebilmektedir. Sayılan bu konuların çok önemli bir bölümü KAYS sisteminde bakanlık iznine/onayına tabidir.

Kalkınma ajanslarının özerkliğini değerlendirirken merkezi yönetiminin temsilcisi olan valinin bu örgütün başında olduğunu da göz önünde

---

<sup>7</sup>5 kişilik Komisyon, Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve İçişleri Bakanlığı temsilcilerinden oluşmaktadır. Komisyon, kurumsal kapasite, örgütlenme, iç denetim, risk değerlendirmesi, bilgi teknolojileri, hukuksal alt yapı, muhasebe vb. gibi konuları içeren bir denetim gerçekleştirmektedir.



bulundurmamız gerekir. Bütün bu açıklamalar aslında daha başlangıçta belirtilen kalkınma ajansı modelinin özerk bir yapı hedeflemediğini ortaya koymaktadır.

Ayrıca bir noktaya daha dikkat çekmek gerekmektedir. Ajanslar faaliyete geçtikten sonra DPT/Kalkınma Bakanlığı, 5449 sayılı Yasa'da öngörülen rehberlik, danışmanlık ve eşgüdüm işlevinin çok ötesinde bir güce kavuşmuştur. Bakanlık, Yasa'da kendisine tanınan geniş yetkilerin yanında, yasal düzenlemelerde açık olarak düzenlenmemiş ya da yer verilmemiş birçok konuda da ajanslar üzerinde yetki kullanır hale gelmiştir. Yasa'da idari özerkliğe dair hükümlerin varlığına rağmen, yıllar geçtikçe ajans sistemi giderek daha çok merkezileşmiştir. Bu durum, "*ajanslar adeta Kalkınma Bakanlığı'nın taşra örgütü haline dönüşmüştür*" şeklindeki nitelemeyi haklı çıkarmaktadır.<sup>8</sup>

Daha önce de belirttiğimiz gibi esneklik, benimsenen ajans modelinin kilit özelliklerinden biri olarak ileri sürülmektedir. Buna karşılık aslında kalkınma ajansları son derece standart yapıdadırlar.<sup>9</sup> Standart olma özelliğini üç açıdan görmek mümkündür:

- Farklı ülkelerdeki kalkınma ajanslarının birbirine çok benzeyen, hatta aynı biçimde örgütlenmiş olması,
- Kalkınma ajanslarının ülkenin bütün bölgelerinde kurulması,
- Ülkedeki bütün kalkınma ajanslarının örgütlenme özelliklerinin<sup>10</sup> aynı olması.

---

<sup>8</sup>Cumhurbaşkanlığı DDK Raporu'nda bu duruma ilişkin şu tespite yer verilmektedir (DDK, 2014: 796): "Uygulamada ikincil mevzuat düzenlemeleri ile pek çok konuda Kalkınma Bakanlığı'na onay ve izin yetkisi verilmektedir. Ayrıca Kalkınma Bakanlığı'nın fiili olarak da ajanslar üzerinde önemli derecede etkili olduğuna, bu haliyle Kalkınma Bakanlığı'nın ajanslarla ilgili koordinasyon fonksiyonunun ötesinde bir konumda bulunduğu ilişkin algının gerek yönetim kurulları gerek ajans çalışanlarında hakim olduğu görülmektedir." Yine Rapor'da "kuruluş kanununda öngörülen amaç ve felsefesi ile olan uyumunun gittikçe azalması sonucunda ne'î şahsına münhasır yapılar olarak kurgulanan ajansların mali destekler ve bölge planlaması konusunda merkezin taşradaki aracı kurumu şeklinde" algılandığı belirtilmektedir (DDK, 2014: 798).

<sup>9</sup>Ajansların belki de görece esnek oldukları nokta, destekleyecekleri faaliyet alanlarının kendilerince belirlenmesidir.

<sup>10</sup>İşlevleri, organları, iç örgütlenmesi, kalkınmada kullanacağı araçlar, mali yapıları, merkezi yönetim ile ilişkileri, personel yapısı vb. gibi özellikler.

Örneğin belirttiğimiz özellikler itibarıyla İngiltere ve Türkiye'deki ajanslar birbirine çok benzemektedir.<sup>11</sup> Her iki ülkede de ülke coğrafyasının tümünde kalkınma ajansları kurulmuş, kalkınma ajanslarının tümü ilgili yasaların çizdiği çerçevede standart biçimde örgütlenmiştir.

Birbirinden çok farklı ekonomik ve toplumsal örgütlenme biçimine sahip iki ülkede ve bu ülkelerin bütün bölgelerinde birbirine çok benzeyen, kalkınma ajanslarının kurulmuş olması ya da birbirinden farklı özelliklere, dinamiklere ya da ihtiyaçlara sahip bölgelerin kalkınması için standart bir yapılanmaya gidilmiş olması kalkınma ajansı modelinin beslendiği yeni bölgeselleşme yaklaşımıyla da uyumsuzdur.<sup>12</sup>

Kalkınma ajansları, modelde hedeflendiği şekliyle yerel dinamiklerin belirleyiciliğinde, katılımcı ve aşağıdan yukarıya süreçlerle işleyen "yönetişimci" yapıda kurumlar hiç olmamıştır. Yasa'da biçimsel açıdan ajans yönetim kurulunda ya da kalkınma kurullarında yerel temsilcilere yer verilmesi, ajans modelini kendiliğinden katılımcı ya da demokratik hale dönüştürmemektedir. Ajansların katılımcı yapıda olduklarının ancak söylem düzeyinde kaldığı çok sayıda farklı araştırmada ortaya koyulmuştur.<sup>13</sup> Bakanlığın ve valilerin ajanslar üzerinde sahip oldukları olağanüstü yetkiler düşünüldüğünde kalkınma ajansları, modelde ortaya koyulan örgütlenme biçimi hedeflerinden çok uzaktadır. 6360 sayılı Yasa sonrasında kalkınma ajanslarının

---

<sup>11</sup>Elbette bu iki ülkedeki kalkınma ajanslarının örgütlenme biçimlerinde, karar süreçlerinde, mali yapılarında ya da diğer örgütlerle kurdukları ilişkilerde bazı farklılıklar bulunmaktadır. Ancak bunlar özü etkileyen farklılıklar değildir.

<sup>12</sup>Cumhurbaşkanlığı DDK Raporu'nda da kalkınma ajanslarının hem bütün bölgelerde kurulmuş olması, hem de 26 farklı bölgede standart biçimde örgütlenmesi eleştirilmektedir. Bu durumun bölgesel gelişmeye dair yeni paradigma ve 5449 sayılı Yasa'nın temel amaç ve felsefesi ile uyumlu olmadığı vurgusu yapılmaktadır. Yine Rapor'da ajansların işlevsel bölge temelinde bölgenin özelliklerine göre farklılaşan amaçlara ve örgütlenme biçimine sahip olması gerektiği belirtilmektedir. Buna göre az gelişmiş bölgeler için lider, yönlendirici gücü öne çıkan, bölgenin dezavantajlarını gidererek, doğrudan girişimciliği, yatırımı, üretimi, ürün çeşitlendirmesini, istihdamı, mali ve teknik boyutu destekleyecek bir ajans modeli olmalıdır. Gelişmiş bölgelerdeki kalkınma ajansları ise, yenilikçilik, kümelenme, markalaşma, uluslararasılaşma ve işbirliği ağları oluşturmayı sağlayacak bir yapıda örgütlenmelidir (DDK, 2014: 776).

<sup>13</sup>İngiltere ile ilgili tespitler için bkz.: (Karasu, 2009). Türkiye'deki duruma ilişkin Cumhurbaşkanlığı DDK Raporu'nda bazı tespitlere yer verilmektedir. Rapor'da kalkınma kurullarına katılımın çok düşük düzeylerde kaldığı ve giderek daha da düştüğü, hatta yasal olarak yılda en az iki kere toplanması gereken kalkınma kurullarının buna bile uymadığı belirtilmektedir (DDK, 2014: 779).

yönetimi daha da merkezileşmiştir. Bilindiği üzere bu Yasa ile büyükşehirlerde il özel idareleri kapatılmıştır. İl özel idareleri kapatılan yerlerde kalkınma ajansları yönetim kurullarında il genel meclisi başkanları yer almayacaktır. Bunun bir sonucu olarak valilerin etkisi daha da artacaktır. Örneğin Güney Ege Kalkınma Ajansı'nın coğrafi sınırlarında yer alan 3 ilde (Aydın, Denizli ve Muğla) büyükşehir belediyesi kurulmuş, il özel idareleri kaldırılmıştır. Ajansın yönetim kurulunda seçimle göreve gelen 3 üyenin (il genel meclisi başkanları) üyeliği doğal olarak kalkmış olmaktadır. Ajansın yönetim kurulunda daha önce 3 vali, 6 yerel yönetim temsilcisi ve 3 oda başkanı yer almakta iken, yeni durumda 3 vali, 3 yerel yönetim temsilcisi ve 3 oda başkanı vardır. Bu durum bile biçimsel açıdan ajansların karar yapılarındaki yerel dinamiklerin etkisini (yerelleşme düzeyini) azaltıcı bir sonuç doğurarak ajans örgütlenmesini "model"den uzaklaştırmaktadır.

Yeni bölgeselleşme yaklaşımının ulusal planlama ve kalkınma modellerine ve örgütlenme biçimlerine yönelttiği eleştirilerin tümünü, aslında bu yaklaşımın somut bir ürünü olan kalkınma ajanslarına yöneltmek mümkündür. İngiltere ve Türkiye uygulamalarına bakıldığında kalkınma ajansları, merkezi yönetimin yakın denetiminde, bürokratik, karar süreçlerinin yukarıdan aşağıya doğru olduğu, yerel taleplere duyarlı olmayan, demokratik denetime kapalı örgütlenme biçimleridir.

### 1.3. Bölge Planı'nın Plan Hiyerarşisinden Çıkarılması

Kalkınma ajansı modelinin asli unsurlarından biri, ajanslar tarafından hazırlanacak bölge planlarının varlığıdır. Modelde bölge planı birkaç açıdan önemli görülmektedir: Planın bölgenin potansiyelini harekete geçirecek bir içeriğe ve yaptırım gücüne sahip olması, yerel aktörlerin ve kurumların talep ve beklentilerini dile getirebilecekleri katılımcı bir süreç içinde hazırlanması ve ajans coğrafyasındaki kurumların kendi stratejik planlarını bölge planını göz önünde bulundurarak hazırlamaları.

3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Planlama Kademeleri" başlıklı 6. maddesi, kapsadıkları alan ve amaçları açısından planların *Bölge Planları* ve *İmar Planları* şeklinde, imar planlarının ise *Nazım İmar Planları* ve *Uygulama İmar Planları* olarak hazırlanacağını hükme bağlamaktadır. Bu hüküm ile bölge planı planlama hiyerarşisi içinde yer almıştır. Yine aynı Yasa'da bölge planı hazırlama yetkisi DPT'ye verilmiştir: "*Sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde DPT yapar ya da yaptırır.*"

Birçok politika belgesinde bölge planlarının hazırlanmasında kalkınma ajanslarının asıl yetkili kurum olması gerekliliğine yer verilmektedir. Bütün bu

açıklamalara rağmen ne 3194 sayılı Yasa'da ne de kalkınma ajanslarının kuruluşuna dair 5449 sayılı Yasa'da bölge planı hazırlama yetkisi kalkınma ajanslarına verilmiştir. 2011 yılında çıkarılan KHK'larda planlama ile ilgili konularda birçok kuruma önemli yetkiler verilirken kalkınma ajanslarına yine bir yetki verilmemiştir. Bu durum bölgesel planlama ve kalkınmada kalkınma ajanslarının aslında birincil derecede önemli ve yetki sahibi kurumlar olarak görülmediklerini açık biçimde göstermektedir.

5449 sayılı Yasa'da ajanslara sadece bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere *destek olma* görev ve yetkisi verilmiştir. Bu noktada 3194 sayılı Yasa'daki bir hüküm ("yaptırır" hükmü) devreye girmektedir. Kalkınma Bakanlığı kendisine verilen bu yetkiden hareketle bölge planları ile ilgili "hazırlık ve koordinatörlük" görevini kalkınma ajanslarına vermiştir. Kalkınma ajansları tarafından hazırlanan bölge planları onay için Bakanlık'a sunulmakta, plan ile ilgili son kararı Bakanlık vermektedir. Böylece dolaylı da olsa ajanslar bölge planlarını hazırlama olanağına sahip olmuşlardır. Üst ve alt ölçekli planlar arasında uyumu ve bütünlüğü sağlama öngörülen bölge planlarına İmar Kanunu'nundaki planlama hiyerarşisi içinde yer verilmesi kağıt üzerinde ajanslara önemli bir güç kazandırmaktadır.<sup>14</sup>

Türkiye'de planlama konusunda geçmişte DPT ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı arasında hep bir çekişme olmuştur. Bu çekişme kurumların yeni statülerinde de devam etmektedir. Bazı niteliksel farklılıklar bulunmakla birlikte bölgesel planlamada hem mekânsal strateji planlarını oluşturan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, hem de bölge planları / stratejileri / bölgesel kalkınma projelerini oluşturan Kalkınma Bakanlığı yetki sahibidir. Her iki kurumun da farklı bir planlama anlayışı ve plan hiyerarşisi bulunmaktadır. Kalkınma Bakanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı arasındaki planlama konusundaki çekişme özellikle de 2011 yılında çıkarılan KHK'lar sonrasında daha çok artmıştır.

Bölge planı açısından kritik önem taşıyan bir gelişme 2014 yılında yaşanmıştır. Haziran 2014'te Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın çıkardığı *Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği*'nin<sup>15</sup> "Mekânsal Planlama Kademelenmesi ve Genel Esaslar" ana başlığını taşıyan 6. maddesinde

<sup>14</sup>Bölge planları daha önce 4 yıllık için hazırlanmaktaydı. Örneğin 2010-2013. Hazırlanmakta olan bölge planlarının ise 10 yıllık olması öngörülmektedir. Kalkınma ajanslarının internet sitelerinde 2014-2023 Bölge Planı hazırlık süreci ve taslaklarına dair bilgilere ulaşmak mümkündür.

<sup>15</sup>Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, *Resmi Gazete*, 14.6.2014, Sayı: 29030.

mekânsal planlama kademeleri ve ilişkileri düzenlenmektedir.<sup>16</sup> "*Mekânsal planlar kapsadıkları alan ve amaçları açısından Mekânsal Strateji Planları, Çevre Düzeni Planları ve İmar Planları olarak hazırlanır. Buna göre planlama kademeleri, üst kademeden alt kademeye doğru sırasıyla, Mekânsal Strateji Planı, Çevre Düzeni Planı, Nazım İmar Planı ve Uygulama İmar Planından oluşur.*"<sup>17</sup> Görüldüğü üzere bu Yönetmelik'te Kalkınma Bakanlığı'nca hazırlanan (kalkınma ajanslarına hazırlatılan) bölge planlarına mekânsal ya da fiziki planlama hiyerarşisinde (kademelenmesinde) yer verilmemiştir.

Bölge planının, planlama sisteminden, plan hiyerarşisinden bütünüyle çıktığını söylemek elbette mümkün değildir. Birçok yasa metninde bölge planına dair düzenleme varlığını sürdürmektedir. Örneğin 3194 sayılı İmar Kanunu'nun sözünü ettiğimiz ilgili hükmü halen yürürlüktedir. Aynı şekilde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Stratejik Plan ve Performans Programı" başlıklı 41. maddesinde, belediye başkanının stratejik planı, kalkınma planı ve programı ile varsa bölge planına uygun olarak hazırlamakla yükümlü olduğu belirtilerek bölge planına yer verilmektedir. Benzer bir hüküm 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda da vali için öngörülmüştür. Buna karşılık bölge planının, özellikle Çevre ve Şehircilik Bakanlığı faaliyet alanında ve genel olarak da mekânsal/fiziki planlama alanında planlama hiyerarşisinden çıkarıldığı söylenebilir. Fakat bu durum sadece Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın faaliyet alanı ile sınırlı kalmamakta, giderek diğer alanlara da

<sup>16</sup>Yönetmeliğin aynı maddesinin 5. fıkrasında "Mekânsal strateji planları ve çevre düzeni planları hazırlanırken kalkınma planı, bölge planları, bölgesel gelişme stratejileri ve diğer strateji belgeleri ile ortaya konulan hedefler dikkate alınır" hükmüne yer verilmektedir. Bu hüküm bölge planına, 1. fıkradaki plan hiyerarşisi içinde sayılan planlar kadar bir güç vermemektedir.

<sup>17</sup>Mekânsal strateji planına dair çeşitli tanımlara bakıldığında bu planların bölge planlarından çok da farklılaşmadığı söylenebilir. Yönetmeliğin 4. maddesinde tanımlanan *Mekânsal Strateji Planı* ile İmar Kanunu'nda Kalkınma Bakanlığı'nın yetkisine verilen bölge planının özellikleri arasındaki koşutluk hemen göze çarpmaktadır: "*Mekânsal strateji planı: Ülke kalkınma politikaları ve bölgesel gelişme stratejilerini mekânsal düzeyde ilişkilendiren, bölge planlarının ekonomik ve sosyal potansiyel, hedef ve stratejileri ile ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşiklerini de dikkate alarak değerlendiren, yeraltı ve yer üstü kaynakların ekonomiye kazandırılmasına, doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunmasına ve geliştirilmesine, yerleşmeler, ulaşım sistemi ile kentsel, sosyal ve teknik altyapının yönlendirilmesine dair mekânsal stratejileri belirleyen, sektörlere ilişkin mekânsal politika ve stratejiler arasında ilişkiyi kuran, 1/250.000, 1/500.000 veya daha üst ölçek haritalar üzerinde şematik ve grafik dil kullanılarak hazırlanan, ülke bütününde ve gerekli görülen bölgelerde yapılabilen, sektörel ve tematik paftalar ve raporu ile bütün olan planı*"

genişlemektedir. Kamu örgütlenmesinde bölge planı giderek etkisiz bir planlama belgesi haline dönüşmüştür.

Planlama işlevinin örgütlenmesi ve plan hiyerarşisi ile ilgili tartışmalar, daha önce de değindiğimiz gibi kökleri 1980 öncesine giden Devlet Planlama Teşkilatı'nın ekonomik-sosyal planlama ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın mekânsal/fiziki planlama çekişmesine dek uzanmaktadır. Bu çekişmede, bakanlıklar üstü bir konumda yer almasının ağırlığını kullanarak Devlet Planlama Teşkilatı geçmişte bir üstünlük sağlayabilmiştir. Ancak 2011 yılında bir bakanlığa dönüşmesi sonrasında kurum artık bakanlıklar üstü konumunu yitirmiştir. Kamu örgütlenmesindeki güç ilişkisi bakımından Kalkınma Bakanlığı, DPT'den farklı bir noktadadır. Her ne kadar bünyesinde Yüksek Planlama Kurulu gibi yapılar varlığını sürdürmekte ise de Bakanlık, DPT'nin geçmişte sahip olduğu güç ve etkinliğe sahip değildir. Özellikle planlama ile ilgili olarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na önemli oranda rol kaptırmıştır.

Bu noktada şu akla gelebilir: Ortada biri Yasa (3194 sayılı), diğeri yönetmelik (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı) hükmü varken elbette idarenin yasallığı ilkesi gereği yasa hükmünün uygulanması beklenir. Bu açıdan bakıldığında bir sorun yoktur. Ancak yönetim ilişkisi, hukuk ilişkisinden farklıdır. Kamu örgütlenmesinin kendine özgü ilişki biçimlerinde hukuksal açıdan var olan hiyerarşiler yönetsel açıdan aynı karşılığı bulamayabilmektedir. Uygulamada, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın *Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği* hükümlerinin yerel yönetimler ve diğer kamu örgütlerinin planlama faaliyetlerinde çok daha belirleyici olduğu görülmektedir. Geçmişte 3194 sayılı Yasa'da plan hiyerarşisi içinde yer verilen bölge planlarının ne düzeyde bağlayıcı olduğu ya da olabildiği daha çok bir uygulama sorunu idi. *Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği* sonrasında ise en azından Çevre ve Şehircilik Bakanlığı uygulamalarında artık mevzuat açısından da bölge planları belirli noktalarda devre dışı bırakılmış oldu. Kalkınma ajansı modelinin dayandığı temel unsurlardan biri olan bölge planlarının en azından mekânsal ya da fiziki planlama düzeyinde plan hiyerarşisinden çıkarılması, bölge planlarını yaptırımı ve zorlayıcılığı olmayan bir *niyet dokümanı* haline dönüştürmektedir.<sup>18</sup> Bölge planlarının bölgedeki kurumlar açısından

---

<sup>18</sup>Onuncu Kalkınma Planı - Yerel ve Bölgesel Kalkınma ÖİK Raporu'nda da bölge planlarının plan hiyerarşisindeki yerine ilişkin bir beklentiye yer verilmektedir: "Devam eden yönetmelik çalışmaları sonuçlandırıldığında bölge planlarının plan hiyerarşisindeki yeri ve hukuki yaptırımı konularının netleşeceği ümit edilmektedir" (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 126). Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın yönetmelik düzenlemesi elbette bu beklentiye uygun değildir.

bağlayıcılığı hemen hemen hiç kalmamıştır.<sup>19</sup> Bölge planının devre dışı kalması doğal olarak kalkınma ajanslarının devre dışı kalması sonucunu doğurmaktadır.

#### 1.4. Bütçe Verimliliği

Kalkınma ajansları, bütçe büyüklüklerine, gelir gerçekleştirmelerine, bütçenin kalemler arasındaki dağılımına, bütçe kullanımı/gider gerçekleştirmelerine bakılarak mali açıdan değerlendirilebilir.

Ajans modelini uygulamaya sokan 5449 sayılı Yasa'nın genel gerekçesindeki ifadeler ajansların (hedeflenen) bütçe büyüklüğü ve harcama kalemlerine dair genel bir bilgi vermektedir:

26 Kalkınma Ajansının kurulması halinde, bu kuruluşların kullanabileceği toplam kamu kaynağının tutarı yıllık yaklaşık 666 Trilyon TL olarak hesaplanmaktadır.

Söz konusu 666 Trilyonluk bu kaynağın; yüzde 68'inin (450 Trilyon TL) Genel Bütçe vergi gelirlerinden yapılacak transfer ile yüzde 19'unun (127 Trilyon TL) Belediyelerin bütçelerinden, yüzde 13'ünün (89 Trilyon TL) ise İl Özel İdarelerinin bütçelerinden transfer edilmesi suretiyle karşılanması öngörülmektedir.

Ayrıca, bölgede bulunan illerin sanayi ve/veya ticaret odalarının da ajanslar tarafından kullanılacak bütçeye ortaklık ve maliyet paylaşımı esasına dayalı olarak katkı sağlamaları öngörülmüştür.

Her bir kalkınma ajansının getireceği muhtemel yıllık malî yük yukarıdaki tahminler doğrultusunda yaklaşık 25,6 Trilyon TL olacaktır.

Yapılan tahminlere göre, ortalama bir ajansın işletme (cari) giderlerinin bu harcama toplamı içinde ortalama yüzde 4,6 gibi cüzi bir paya sahip olması beklenmektedir. Bütçenin geri kalan kısmı kalkınma amaçlı proje ve faaliyetlere destek amacıyla kullanılacaktır.

Kalkınma ajansları, gelir ve giderler açısından Yasa'nın gerekçesinde yer verilen bu hedeflere hiçbir zaman ulaşamamış, hatta yaklaşamamışlardır. Çizelge 1'de kalkınma ajanslarının 2012 yılı bütçe gerçekleştirmeleri yer almaktadır. Bütçe gerçekleştirmelerinde birkaç nokta dikkat çekmektedir:<sup>20</sup>

<sup>19</sup>DDK Raporu'na göre yasal zorunluluğa rağmen bölgedeki kurumların bölge planlarını dikkate almadıkları saptanmıştır. Aynı şekilde bölge planlarının hazırlanma sürecinde gerçek anlamda yerel aktörlerin katılımı da sağlanamamıştır (DDK, 2014: 777).

<sup>20</sup>Bu çalışmada Kalkınma Bakanlığı'nın *Kalkınma Ajansları 2012 Faaliyet Raporu*'ndaki ve bazı ajansların 2013 faaliyet raporlarındaki verilerden

**Çizelge 1:** Kalkınma Ajansları 2012 Yılı Gelir Gerçekleşmeleri (TL)

Gelirler	Bütçe	Pay %	Gerçekleşme	Pay %	Fark
Genel Bütçe	450.000.000	63,9	81.800.000	21,9	-368.200.000
İl Özel İdareleri	27.648.685	3,9	28.169.554	7,5	520,869
Belediyeler	125.069.186	17,8	150.095.641	40,2	25.026.454
Sanayi ve Ticaret Odaları	5.527.851	0,8	6.740.892	1,8	1.213.041
Diğer Gelirler	95.830.839	13,6	107.001.049	28,6	11.170.210
<b>Gelirler Toplamı</b>	<b>704.076.562</b>	<b>100,0</b>	<b>373.807.136</b>	<b>100,0</b>	<b>-330.269.426</b>

**Kaynak:** Kalkınma Bakanlığı, 2013: 39.

Çizelge 1’de verilen rakamlar/oranlar kalkınma ajansları toplamıdır. Kalkınma ajanslarının bütçelerinde belirlenen gelirleri elde edemedikleri görülmektedir. Örneğin toplamda 2012 yılı beklenen gelir 704,1 milyon TL iken, gerçekleşen gelir miktarı 373,8 milyon TL’dir. Bütçe gerçekleşme oranı sadece % 53’tür.

Kalkınma ajanslarının öngörülen gelirlerinin dağılımına bakıldığında ilk sırayı belirgin bir farkla genel bütçe payı (% 63,9) almaktadır. Bununla birlikte YPK kararıyla ayrılan 450 milyon TL’lik genel bütçe payının sadece 81,8 milyon TL’si gerçekleşmiştir.<sup>21</sup> Oransal açıdan bunun karşılığı % 21,9’dur.

Genel ortalama açısından 2012 bütçesine göre belediyelerden gelen paylar, bütçede hedeflenenden daha fazladır. Bir başka deyişle bütçe gerçekleşmesi açısından hedeflerin gerisinde kalınmamıştır.<sup>22</sup> Belediyelerden sağlanan gelirlerin toplam gelirler içindeki oransal karşılığı % 40,2’dir. Genel

---

yararlanılmıştır. Gelir ve giderlerin yıllara göre sarkmaları söz konusu olabilmektedir. Örneğin 2012 Faaliyet Raporu’nda 2012 yılına ait toplam gelirlerin düşük gerçekleşmiş olmasının nedeni olarak, ajanslara merkezi bütçe gelirlerinden aktarılan payın ajans hesaplarına 2013 yılında geçmiş olması gösterilmektedir. Bu açıdan daha geniş yıllara yayılan ortalamaların alınmasının daha sağlıklı bir değerlendirmeye olanak tanıyacağını göz ardı etmemek gerekir.

<sup>21</sup>Genel bütçe paylarının gerçekleşme oranının çok düşük olmasında birçok neden rol oynamaktadır. Bunlar arasında, Maliye Bakanlığı’nın kamu harcamalarını kısımaya dair politikası, ajansların yeterli düzeyde proje üretememesi, destek sağlayamaması, bütçeleri ile çalışma programları arasındaki uyumsuzluklar nedeniyle bakanlığın çok sayıda projeye onay vermemesi ya da ödeneklerin sarkması gibi nedenler sayılabilir. Örneğin DOKA 2013 Faaliyet Raporu’nda kalkınma ajansı merkezi yönetim paylarının Maliye Bakanlığı tarafından azaltıldığı, bu nedenle de beklenen gelir düzeylerine yaklaşamadığı ifade edilmektedir (DOKA, 2013: 31).

<sup>22</sup>Bir önceki yıldan sarkan gelirlerin etkisi ile.



ortalamaya göre bütçe gerçekleşmesinde ajansların gelirlerinde en yüksek payı belediyelerden sağlanan gelirler oluşturmaktadır. Belirtmek gerekir ki ortalamayı yansıtan bu oran, küçük illerin oluşturduğu ajanslar açısından çok daha düşüktür. Büyük illerde örgütlü olan kalkınma ajanslarının belediye ve il özel idare payları daha düzenli olarak yatmaktadır. Buna karşılık küçük illerden oluşan kalkınma ajanslarında yerel yönetimlerin payları hemen hemen hiç tahsil edilememektedir. Bir örnek vermek gerekirse; DOĞAKA'da belediyelerden aktarılan payların gerçekleşme oranı % 1'in bile altındadır. Ajans coğrafyasında yer alan Kahramanmaraş ve Osmaniye illeri belediyelerinden 2012 yılı içinde ajanslara hiçbir katkı gitmemiştir (DOĞAKA, 2013: 31, 32).<sup>23</sup>

Sonuç olarak kalkınma ajanslarının kurumsal gelir kaynakları açısından hedeflenen noktalardan çok uzakta olduğu söylenebilir.

Bütçe verimliliğine ilişkin ikinci değerlendirme ajansların kullandıkları kaynakların dağılımına bakılarak, giderler üzerinden yapılacaktır (Bkz.: Çizelge 2).

**Çizelge 2:** Kalkınma Ajansları 2012 Yılı Gider Gerçekleşmeleri (TL)

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

**Kaynak:** Kalkınma Bakanlığı, 2013: 43.

<sup>23</sup>Çoğu zaman yerel yönetimler yükümlü oldukları payları gecikmeli olarak yatırmaktadırlar. Bu nedenle ajans bütçesindeki "önceki yıllardan tahsil edilecek gelirler" kalemine de bakmak gerekmektedir. Bazı ajansların katkı paylarını yasal yükümlülüğe rağmen yerel yönetimlerden yıllarca alamadıkları görülmektedir. Ajansların bu durumda valileri ya da Kalkınma Bakanlığı'nı devreye soktukları ya da İLBANK'ta alacak sırasına girme yoluna gittikleri, ancak ajansların bu yolla da çok fazla bir gelir tahsilatına gidemedikleri görülmektedir. Yerel yönetimlerden yasal payların aktarılmaması ve bunun doğurduğu olumsuz sonuçlara Onuncu Kalkınma Planı - Yerel Yönetimler ÖİK Raporu'nda da değinilmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2014: 128).

Gider bütçesi gerçekleştirmelerine (2012) bakıldığında en çok dikkat çeken nokta ajansların bütçe verimliliğinin çok düşük düzeylerde kalmış olmasıdır. Bu yargıyı üç oran desteklemektedir:

- Genel olarak ajansların gider bütçelerinin gerçekleşme düzeyinin düşük olması,
- Genel yönetim giderlerinin toplam giderler içindeki oransal yüksekliği,
- Proje destek giderinin gerçekleşme oranının çok düşük olması.

Yukarıda belirttiğimiz noktaları biraz açalım. Ajanslar, hedeflenen (2012) bütçe giderlerinin sadece ortalama % 34,6'sını gerçekleştirebilmiştir. Bu oran bazı ajanslarda çok daha düşük düzeydedir. Örneğin DAKA'da ve İSTKA'da sadece % 14,6'dır. Bu oranlar kalkınma ajanslarının kaynaklarını kullanmadıklarını ya da kullanamadıklarını göstermektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013). Kalkınma ajansları tarafından kullanılmayan ve devreden kaynağın büyüklüğü başlı başına modeli sorgulatacak boyutlardadır.

İkinci nokta genel yönetim giderlerinin oransal yüksekliğidir. Yukarıda aktarıldığı gibi 5449 sayılı Yasa'nın genel gerekçesinde ajansların cari giderlerinin ortalama % 4,6 olması öngörülmüştür. Oysa cari giderlerin hiç de beklendiği şekilde *cüzi bir paya* karşılık gelmediği görülmektedir. Kalkınma ajanslarının örgütsel işleyişe yönelik giderlerinin (yönetim hizmetleri) toplam harcamalar içinde önemli bir miktara ulaştığı görülmektedir. Bütçe gerçekleştirmelerine bakıldığında bu oran % 23,6'dır.<sup>24</sup> Genel yönetim giderleri kalkınma ajanslarının harcamalarının dörtte birini oluşturmaktadır.<sup>25</sup> Hatta bazı kalkınma ajanslarında bu gider kalemi oransal olarak % 30'ları dahi geçmektedir. Örneğin DAKA'da bu oran % 38'dir (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

Üçüncü, belki de en çok dikkat çeken nokta, kalkınma ajanslarının kurulma amaçları olan asli fonksiyonlarına (proje/faaliyet desteği, mali yardım) yönelik bütçelediği kaynağın sadece % 30'unu kullanabilmiş olmalarıdır. Bir başka deyişle ajanslar, ortalama % 30 performans ile çalışmaktadırlar. Bazı

---

<sup>24</sup>Genel yönetim giderleri için 5449 sayılı Yasa gerekçesinde öngörülen oran sadece % 4,6'dır. Bununla birlikte 2012 yılı bütçe hedeflerinde öngörülen oran % 15,9, 2012 gerçekleşmesi ise % 23,6'dır.

<sup>25</sup>Muhasebeleştirme açısından (fonksiyonel kodlar) genel yönetim giderleri içinde yer verilmesi de aslında yönetim gideri olarak kabul edilebilecek olan tanıtım ve eğitim, araştırma ve geliştirme gibi doğrudan bölgesel kalkınmaya yönelik olmayan örgütsel harcamalar da eklendiğinde ortalama % 23,6 olan genel yönetim gideri oranı ortalama % 30'lara kadar çıkmaktadır.

ajanslarda bu oranlar çok daha düşüktür. Örneğin İstanbul Kalkınma Ajansı'nda proje ve faaliyet gerçekleştirme oranı % 11,9; DAKA'da proje destekleme hizmetlerinin gerçekleştirme oranı % 9,6'dır (Kalkınma Bakanlığı, 2013).

Kaynak kullanan örgütlerin hizmet ya da mal üretmesi elbette doğaldır. Ajanslar da örneğin 2012 yılında yaklaşık 550 milyon TL kaynak kullanmış ve bazı projelere ve faaliyetlere destek sağlamışlardır. Ajansların bütçe verimliliği ile ilgili bir değerlendirmede odak noktası kullanılan kaynak miktarı ile yarattıkları değer arasındaki oransal ilişki olmalıdır.<sup>26</sup> Gider gerçekleştirmelerine dair bütçe rakamlarına bakıldığında, uzun denebilecek bir süreden beri faaliyet gösteren kalkınma ajanslarının kurumsal performanslarının çok düşük düzeylerde kaldığı görülmektedir. Kalkınma ajansları harcadıkları kamu kaynağının üçte birini sadece kendi örgütsel varlıklarını finanse etmek için kullanmaktadırlar. Ajanslara aktarılan kamu kaynağının başka bir mekanizma ya da kurum (örneğin mülki idare, yerel yönetim, mahalli idare birlikleri, KOSGEB, Tarım ve Kırsal Destekleme Kurumu vb. gibi var olan yapılar) aracılığıyla kullanılması durumunda da ajansların ürettikleri hizmetler rahatlıkla üretilebilirdi. Asli fonksiyonları açısından % 10 ila % 30 arasında değişen bir performansla çalışmakta olan kalkınma ajanslarının bütçelerinin % 30'unun örgütsel harcamalara gidiyor olması kalkınma ajansı modelini daha da fazla sorgulatır hale getirmektedir.

### **1.5. Bölgesel Kalkınmada Örgüt Enflasyonu: Bölge Kalkınma İdarelerinin Kuruluşu**

İngiltere'de bölge idareleri ve bölge kalkınma ajansları dahil bütün bölgesel kuruluşların kaldırıldığı, bölge ölçeğinin terk edildiği yıllarda Türkiye'de, var olan bölgesel kalkınma kuruluşlarına yenileri eklenmiştir. 2011 yılında kanun hükmünde kararname ile yeni BKİ'ler<sup>27</sup> kurulmuştur.<sup>28</sup> Yine

---

<sup>26</sup>Bu değeri sadece, verilen proje destekleri ya da yardımlar gibi maddi, ölçülebilir araçlar aracılığıyla yerel/bölgesel ekonomik potansiyelin gelişmesine yapılan katkı ile sınırlı olarak da düşünmemek gerekir. Modelin kendi tanımında yer verilen yerel dinamiklerin harekete geçirilmesi, özyönetim ya da katılım gibi yerel demokrasiye katkı sağlayacağı özellikler de bu değerini içini doldurmaktadır. Ancak ajanslar bölgesel kalkınmaya ilişkin asli fonksiyonlarda olduğu gibi yerel demokrasi/katılım gibi noktalarda da bir katkı sağlayamamıştır.

<sup>27</sup>Doğu Anadolu Projesi BKİ, Konya Ovası Projesi BKİ ve Doğu Karadeniz Projesi BKİ.

<sup>28</sup>Kalkınma ajanslarının nasıl adlandırılacağı kuruldukları dönemde ciddi düzeylerde tartışma konusu olmuştur. Kamuoyu ile paylaşılan taslakların tümünde (hatta Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu'nda da bölge kalkınma ajansları ifadesi sıkça geçmektedir)

646 sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlığı bünyesinde *Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu* (BGYK) ve *Bölgeler Komitesi* adlı iki yapı daha oluşturulmuştur. 2011 yılında bölgesel kalkınmaya yönelik yeni yapılar oluşturulması, ilk bakışta, İngiltere'nin aksine Türkiye'de bölge ölçeğinin benimsenmeye devam edildiğini, hatta bölgesel düzeyde kurumsallaşmanın geçmişe göre daha da önemli görüldüğünü ortaya koymaktadır. En azından yasal-kurumsal değişikliklerle ortaya koyulan politika tercihi bunu göstermektedir. Fakat kalkınma ajansları varlığını sürdürürken, yine bölgesel düzeyde, yine kalkınma amaçlı ve yine tüzel kişiliğe sahip<sup>29</sup> yeni bölgesel kalkınma örgütleri kurulmasının (bölgesel örgüt enflasyonu), doğrudan doğruya "bölge" tercihinin yönelik ölçek siyasetinden kaynaklandığını söylemek güçtür. BKİ'ler, kalkınma ajanslarının da üzerinde yükseldiği ve son dönemlerde hükümetler tarafından benimsenen yenilikçilik, esneklik ve girişimcilik temelindeki bölgesel kalkınma paradigması ile uyumlu değildir. Yatırımların bölgesel düzeyde eşgüdümünü sağlamaya ve bölgesel altyapı projelerini yürütmeye yönelik bir örgüt yapılanması olarak BKİ'ler tüzel kişiliğe sahiptir. Ancak merkezi yönetimin çok yakın denetim ve gözetimindedir. Mevcut yapıda ve anlayışta BKİ'ler de

---

"bölge kalkınma ajansları" adı kullanılırken, Tasarı'da ve yasalaşan metinde kurumun adı "kalkınma ajansı" olmuştur. Belki de o dönemde bu adlandırma tercihi federalizm tartışmalarına meydan vermemek ya da bölge sözcüğünün çeşitli kesimlerde yaratabileceği tepkiyi önlemek için bulunmuş pragmatik bir çözümdü. Aradan 5 yıl geçtikten sonra 2011 yılında bir KHK ile adında bölge sözcüğü geçen Bölge Kalkınma İdareleri oluşturuldu. Bu kez ne KHK'yı çıkaran Hükümet bölge sözcüğünü kullanmada bir çekince içine girdi ne de kamuoyunda bazı kesimler kurulan bölge kalkınma idareleriyle Türkiye bölünüyor, federalizme gidiyor tepkisini gösterdi. Bu durum, BKİ'lerin kurulmaları sürecinde AB gibi doğrudan bir dış etkinin varlığının hissedilmemesi, kuruldukları coğrafya itibarıyla Bölge Kalkınma İdareleri'nin tehlikeli görülmemiş olması, sessiz sedasız, alelacele oluşturulan bu kurumları kimsenin ciddiye almamış olması ya da toplumsal muhalefet kanallarının tıkanması ile açıklanabilir.

<sup>29</sup>Anayasa Mahkemesi 1991 yılında vermiş olduğu GAP İdaresi ile ilgili kararında bu örgütün hukuksal statüsü ile ilgili değerlendirmeyi Anayasa'nın 126. maddesindeki "*birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir*" hükmü kapsamında yapmıştır. Anayasa Mahkemesi, Esas: 1990/1, Karar: 1990/21, Karar Günü: 17.7.1990, R.G. 16.07.1991 tarih ve 20931 Sayı. Bilindiği üzere 126. madde, tüzel kişiliği olan yerinden yönetim kuruluşları ile ilgili değildir; 'Merkezi İdare'yi, devlet tüzel kişiliği içindeki merkezi yönetime bağlı yapıları düzenlemektedir. Örneğin 1987-2002 yılları arasında faaliyet gösteren olağanüstü hal bölge valiliği bu tür bir yapıdır. Ancak bu açık hükme rağmen Mahkeme ayrı bir tüzel kişilik olan GAP İdaresi Başkanlığını merkezi idare (md. 126/3) çerçevesinde değerlendirmiştir. Bu değerlendirme hukuksal ve yönetsel açıdan uygun değildir.

kalkınma ajansları gibi ölü doğmuş kurumlardır. Kuruluşları üzerinden üç yıla yakın bir zaman geçmesine rağmen hala eylem planları bile bitirilememiştir. Harcama kapasiteleri düşük, personeli yetersiz ve kurumsal yapıları da çok zayıf olan bu kurumlar kamu yatırımlarının eşgüdümünü sağlama amacından çok uzaktırlar. Var olan yapıda BKİ, genellikle yürüten projeler (çoğunlukla da sulama projeleri) ve atık projeleri canlandırmak için kendi bütçesindeki kaynağı valilere aktaran aracı kurum konumundadır. BKİ'ler esnek, katılımcı nitelikte yapılar değildir; tipik olarak 20. yy'ın örgütlenme biçimidir. Bu açıdan 2011 yılında kurulan BKİ'ler, kuruldukları dönemin ekonomik ve politik tercihleriyle uyumsuzdur, yani anakroniktir.

Kalkınma ajansları planlama, eşgüdüm ve mali destek sağlama, bölge kalkınma idareleri ise planlama, eşgüdüm ve yatırım projelerini gerçekleştirme örgütleridir. Her iki örgüte yasa ile verilen görev alanları açısından bakıldığında çok önemli benzerlikler göze çarpmaktadır. BKİ'lere verilen görevler çok açık bir biçimde ajansların görevleri ile çakışmaktadır. Kritik farklılık noktası kalkınma ajanslarının küçük ve orta ölçekli yatırımlara ve sanayiye, BKİ'lerin ise büyük ölçekli ve özellikle de alt yapı yatırımlarına yönelmiş olmasıdır. Bu farklılıklara rağmen yine de şu sorular akla gelmektedir: Aynı coğrafi sınırlar içinde bölgesel kalkınmayı planlayacak ve eşgüdümleyecek birden fazla örgüte neden ihtiyaç duyulmuştur? Yatırım, eşgüdümleme ve proje üretmeye yönelik tek bir bölgesel kalkınma örgütü oluşturulamaz mıydı? BKİ'lerin kurulduğu coğrafyalarda kalkınma ajanslarının bölge planlamasındaki rolleri ne olacaktır? BKİ'lerin kurulmuş olması benzer bir işlev alanında faaliyet gösteren kalkınma ajanslarını işlevsiz kılmaz mı?

İlgili KHK'da BKİ'lerin planlama sürecinde kalkınma ajansları ile ilişki içinde olması gerekliliğine dair ifadeler yer verilmiştir. Ancak BKİ'ler ile kalkınma ajansları arasında bölgesel politikaların belirlenmesi, uygulanması ve eşgüdümlemesi açısından bir bağ kurulmamıştır. KHK'da yer verilen "*kalkınma ajanslarından görüş ve öneriler alma, ajanslar ile işbirliği yapma*" gibi hükümlerin ne derece yaşam bulabileceği tartışılır. Kamu örgütlenmesinde bilinen bir gerçek vardır, eğer ilgili mevzuat, ilişki biçimlerini doğrudan ve açık olarak düzenlememiş ise, birlikte hareket etme ya da işbirliği içinde olma gibi ifadeler temenniden öte bir anlam taşımamaktadır. Sonuç olarak BKİ'lerin kurulmuş olmasının, kalkınma ajansı modelinin varlığını ve uygulanabilirliğini daha da sorgulatır hale getirdiğini söyleyebiliriz.

### **1.6. Modelin Uygulanamayan Asli unsuru: AB Fonları**

AB, 1990'larda geliştirdiği bölgeselleşme politikalarıyla, kendi bölgesel fonlarının, yine kendi belirlediği modelde örgütlenecek bölgesel yapılar tarafından yönetilmesini hedeflemiştir. Bölge kalkınma ajanslarının kuruluşu

amaçlarından biri tam da budur. Kalkınma ajanslarının kuruluşuna dair 5449 sayılı Yasa'nın genel gerekçesinde bu amacı açık biçimde görmek mümkündür.<sup>30</sup> Birçok ülkede kalkınma ajanslarının çalışma alanı giderek sadece AB'nin bölgesel fonlarının yönetimi olmaya başlamıştır. İngiltere'de bölge kalkınma ajansları kurulmadan önce AB'nin bölgesel kalkınmaya ilişkin sağladığı çeşitli fonlar merkezi yönetim kuruluşu olan Bölge İdareleri (GOR) tarafından yönetilmekteydi. Bölge kalkınma ajansları kurulduktan sonra AB fonlarının yönetimi ajanslara verilmiştir. Faaliyette buldukları süre içinde AB fonları, bölge kalkınma ajanslarının gelir kalemleri içinde önemli bir miktarda oluşturmuştur.

Türkiye'de ajansların kuruluşlarının üzerinden 5 ila 8 yıl geçmiştir. Modelin asli unsurlarından birini oluşturmasına rağmen birkaç doğrudan proje desteği dışında, kurumsal olarak henüz AB fonlarından mali kaynak sağlamamışlardır. Asli unsurlarından birinin yaşam bulmamış olması doğal olarak ajans modeli neden benimsendi sorusunu akla getirmektedir.

## 2. Model Olarak Kalkınma Ajansının Türkiye'deki Geleceği

"İngiltere'de ya da Türkiye'de kalkınma ajansları beklenen faydaları sağlayamadı" şeklinde bir ifade, işleyişe ait bir başarısızlık ya da uygulama kaynaklı modelden sapma gibi bir algıya neden olmaktadır. Oysa yazıda da ele alındığı gibi İngiltere ve Türkiye'deki ajans deneyimine ilişkin veriler, değerlendirmeler ve sonuçlar, modelin kendisinden kaynaklanan yapısal sorunlara işaret etmektedir. Katılımcı, rekabetçi, yenilikçi, dinamik, taleplere duyarlı, özerk ve esnek bölgesel planlama ve kalkınma hedeflerinin hiçbirini açısından beklenen hedeflere ulaşamamış, hatta yaklaşamamıştır. Ortaya koyulan hedefler ile ortaya çıkan sonuçlar arasındaki büyük uçurum, modelin iyi uygulanamamasından kaynaklanmamaktadır.<sup>31</sup> Sorun, kalkınma ajansı modelinin kendisidir. Modelin kendisi ve modele öncülük yapan ülkenin

---

<sup>30</sup>Cumhurbaşkanlığı DDK Raporu'nda da AB'nin çeşitli bölgesel fonlarından yararlanılması amacının, kalkınma ajanslarının kurulmasında etkili olan temel unsurlardan biri olduğu belirtilmektedir (DDK, 2014: 773).

<sup>31</sup>İngiltere'de bölge kalkınma ajanslarının 10 yıllık performanslarına bakıldığında, örneğin en temel değişkenler olarak bölgelerarasındaki kalkınmışlık düzeyi farkını azaltma; istihdam ya da yerel kalkınmaya etkileri açısından hedeflenenlerin çok gerisinde kaldığı resmi raporlarca da ortaya koyulmuştur (Karasu, 2009).

modeli terk etmesi<sup>32</sup> değerlendirildiğinde, her iki şekilde de model başarısızdır; tam bir kayıptır.<sup>33</sup>

İngiltere'de bölge kalkınma ajanslarının sadece kaldırılma sürecinde yaklaşık 1,5 milyar Sterlin genel yönetim harcaması gerçekleştirilmiştir.<sup>34</sup> Ajansların 1,4 milyar Sterlin tutarındaki borç ve yükümlülüklerini de bakanlık üstlenmiştir. Böylece bölge kalkınma ajanslarının kaldırılmalarının toplam maliyeti 3 milyar Sterlin'e yaklaşmıştır (House of Commons, 2013: 7; Ward ve Hardy, 2012: 5). İngilizler çok büyük bir kamu kaynağının kullanıldığı bu başarısız modelin yarattığı kamu zararının siyasal ve yönetsel sorumlularını aramaktadırlar.

İngiltere'deki bu gelişmelere rağmen Türkiye'de şu anki konjonktürde kalkınma ajanslarının kaldırılmasına yönelik açıklanmış bir plana ya da düşünceye rastlanılmamıştır.<sup>35</sup> Hatta kalkınma ajanslarınca hazırlanan 2014-2023 Planları Kalkınma Bakanlığı'nda onay sürecindedir. Bununla birlikte Türkiye'de mevcut durumda Kalkınma Bakanlığı dahil hiçbir kurum kalkınma ajanslarına sahip çıkmamaktadır. Cumhurbaşkanlığı DDK Raporu'nda ve

<sup>32</sup>İlginçtir ki İngiltere şimdi de kalkınma ajanslarının kaldırılma süreci açısından modellik yapmaktadır. Çok sayıda akademik çalışmada ve resmi kurum raporunda bu kaldırılma süreci ayrıntılı bir biçimde ele alınmaktadır. Hükümetler, kurulmasında olduğu gibi kaldırılması deneyiminden de kendilerine yönelik dersler çıkarma arayışındadır.

<sup>33</sup>Türkiye'de ajansların kurulması sürecinde resmi belgelerde İngiltere'nin bu konudaki öncü/model olma konumuna yapılan vurgu nedeniyle bu şekilde bir gönderme yapmaktayız. İngiltere'nin bölge kalkınma ajanslarını kaldırmış olması modelin başarı ya da başarısızlığının değerlendirilmesinde elbette ölçüt olarak düşünülmemelidir. Örneğin İngiltere'de hükümet değişse ve yeni gelen hükümet bölge kalkınma ajanslarını yeniden kursa bu gelişme de aynı şekilde kalkınma ajansı modeli açısından bir başarı göstergesi olmayacaktır. Bir ülkenin bir modeli oluşturması, benimsemesi ya da terk etmesi diğer ülkeler açısından incelenmesi gereken bir örnek olay olma özelliği dışında bir anlam taşımaz.

<sup>34</sup>Bu durum "kara delik" olarak nitelendirilmiştir. "Cost of Scrapping RDAs Opens 1,5 bn Sterlin Black Hole" *Local Government Chronicle*, 22.09.2010.

<sup>35</sup>İngiltere'de bölge kalkınma ajansları, iktidar değişikliği sonrasında yeni hükümetin kendi tercihlerine uygun yeniden ölçeklendirme ve yeni mekânsal örgütler oluşturmasının bir sonucu kaldırılmıştır. Kalkınma ajanslarını kuran İşçi Partisi'nin ajansları kaldırma yönünde açıklanmış bir politikasının olmadığı düşünülürse eğer iktidar değişikliği olmasaydı kalkınma ajansları varlığını sürdürecekti. Türkiye'de ise, her ne kadar ajansların temelini oluşturan İBBS ile ilgili girişimleri bir önceki hükümet başlatmış olsa da kalkınma ajansları, kuruldukları andan itibaren aynı siyasal partinin iktidarında faaliyet göstermişlerdir. Bu boyut da göz önünde bulundurulmalıdır.

Onuncu Kalkınma Planı Yerel ve Bölgesel Kalkınma ÖİK Raporu'nda kalkınma ajansı modeli, sadece uygulamalardaki başarısızlıklar açısından değil, bizzat modelin kendisi açısından da eleştirilmektedir (DDK, 2014; Kalkınma Bakanlığı, 2014: 126). Bütçe verimliliklerine bakıldığında şu anda kalkınma ajanslarının çok düşük bir kapasite ile çalıştıkları görülmektedir. Aynı zamanda ajanslar, yöneticileri ve personeli ile bütün olarak motivasyonlarını yitirmiş durumdadırlar.<sup>36</sup>

Hükümet'in kalkınma ajanslarını odağa alan yerel ve bölgesel kalkınma anlayışının olduğunu söylemek mümkün değildir. Hükümet, yerel ve bölgesel düzeydeki iktisadi yapıyı dönüştürmede büyükşehir belediyesi örgütlenmesi ile kentlere yönelmiştir. Bu kapsamda, yakın bir zamanda ölçeksel genişleme ile faaliyet alanları mülki sınırlara genişletilen büyükşehir belediyelerinin, ilerleyen yıllarda bir kez daha ölçeksel genişlemeye tabi tutularak İngiltere'dekine benzer kent bölgelerine dönüştürülmesini de görebiliriz. Bu da kalkınma ajanslarının bütünüyle işlevsiz hale gelmesine neden olacaktır.

Kalkınma ajansları, yakın bir gelecekte İngiltere'de olduğu gibi kaldırılabilir ya da yeni oluşturulan BKİ'ler ile birlikte hedeflenen amaçlardan uzak, iktidara personel ve kaynak kullanım olanağı sağlamaya devam ederek düşük profilli bir örgüt olarak varlıklarını sürdürebilirler. Ancak bakanlıkların gün geçtikçe daha da yetki yoğunlaşmasına gittiği, BKİ'lerin ve ölçeği genişletilmiş büyükşehir örgütlenmelerinin var olduğu bir ortamda, *modelini kaybetmiş* kalkınma ajanslarının geleceği çok da parlak görünmemektedir.

---

<sup>36</sup>Kalkınma ajansları, personeli için de cazibesini yitirmiştir. Ajansların kuruldukları dönemde sağladığı olanaklar nedeniyle bürokraside bu kurumlara geçmek isteyen önemli sayıda personel söz konusuydu. Örneğin ajanslarda kalkınma uzmanlarının maaş düzeyi bir DPT uzmanının iki katını aşmakta idi. Ancak YPK'nın artışları sınırlaması ve 666 sayılı KHK'nın da etkisiyle maaş düzeyleri giderek geriledi. Yine kuruldukları dönemde ajansların açtıkları sınavlara yoğun bir başvuru olmaktadır. Giderek bu da azalmıştır. Öyle ki Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı'nın uzman ve destek personeli pozisyonu için çıktığı ilana yeterli başvuru olmamış ve personel sınavı iptal edilmiştir. [http://bakka.gov.tr/site/haber/527/personel-sinavi-iptal-edilmistir/#.U\\_H6iaOaWN8](http://bakka.gov.tr/site/haber/527/personel-sinavi-iptal-edilmistir/#.U_H6iaOaWN8), Son erişim tarihi, 20/5/2014. İlk kuruldukları dönemde bu kuruma yönelik mülki idare amirlerinin var olan ilgisi de (örneğin genel sekreterlik için) azalmıştır. Ajansların önemli bir bölümünde halen genel sekreterlik makamı boştur (vekâleten yürütülmektedir). Personel açısından kurumun cazibesini yitirmesi Cumhurbaşkanlığı DDK Raporu'nda ayrıntılı bir biçimde ele alınmaktadır. Raporda yer verilen bir ifade durumu özetler niteliktedir: "*Kalkınma uzmanları artık iş bulma arayışına girmiştir.*" (DDK, 2014: 788).



### 3. İngiltere’de Bölge Ölçeğinin Terk Edilişi: Yeniden Yerele Dönüş mü?

İngiltere'nin 2010 yılında bölge ölçeğini bütünüyle terk etmesi ve bölgesel düzeydeki yapıların tümünü kaldırması, hatta bazı yazarların (Pugalis ve Fisher, 2011: 501) deyimiyile bölge sözcüğünü politika ve iktisat sözlüklerinden adeta silmiş olması ölçek olarak yeniden yerele dönüş anlamına mı gelmektedir? Soruyu yanıtlamaya kısaca İngiltere’deki son otuz yılın ölçeksel değişmelerine ve bölge ölçeğindeki örgütlenme tercihlerine bakarak başlayalım.<sup>37</sup>

İngiltere’de bu dönemde devletin sürekli olarak yeniden ölçeklendirildiğine tanık olmaktadır:

- 1980’lerin başlarında Thatcher’in siyasal programında yoğun olarak yer verdiği yerel girişimcilik söylemi, bir iktisadi alan olarak ‘yerel’in biçimlendirilmesi, ekonomik planlama ve kalkınma amaçlı yerel düzeyde esnek-girişimci yapılanmalar, *YEREL*
- 1990’ların ortalarından 2010’a dek süren dönemde bölgelerin muazzam yükselişi, *BÖLGE*
- 2010 yılında bölgenin bütün olarak terk edilişi, ‘yeni yerelleşme’ söylemi ve (tam olarak olmasa da) yerel ölçekte yeni yapılar, *YEREL*

İngiltere’deki bölgeselleşme ile ilgili gelişmelere baktığımızda 1980’lerden günümüze dek 5 farklı bölgeselleşme politikası ve örgütlenme tercihinin görmek mümkündür:<sup>38</sup>

- İngiliz coğrafyasının tümünü kapsayacak şekilde bölgesel düzeyde standart yapılar olarak 1994 yılında Muhafazakâr Parti tarafından kurulan Bölge İdareleri (*Government Office for the Regions*). Bu örgütler merkezi yönetimin uzantısı, taşra örgütü niteliğindedir. Amaç, bakanlıkların il düzeyini aşan faaliyetlerini eşgüdümlemektir. Kuruldukları dönemde AB’nin bölgesel fonlarını yönetmeye başlamışlardır. (*MERKEZİ YÖNETİM*)

<sup>37</sup>İngiltere’de bölgeselleşme politikaları ve bölgesel düzeydeki kurumsal yapılar başka çalışmalarda ele alınmıştır (Karasu, 2005, 2009, 2013a). Bu nedenle bu konulara ayrıntılı yer verilmeyecektir.

<sup>38</sup>Bu kurumsal yapıların dışında yüzyılı aşan bir süredir kurumsallaşmış olan işlevsel bölgelerden (Örn. biyo-teknoloji bölgeleri, sanayi bölgeleri, oto sanayi bölgeleri) söz edebiliriz (Bailey ve Propris, 2013).

- İşçi Partisi'nin iktidara gelmesinin hemen ardından kuruluş yasasını çıkardığı (1998), 1999'da faaliyete geçen, bölgesel kalkınmayı sağlamaya yönelik özerk bir yapı olarak Bölge Kalkınma Ajansları (*Regional Development Agencies*). (*HİZMET YERİNDEN YÖNETİM*)
- Yine İşçi Partisinin yasal altyapısını (2003) hazırladığı ancak 2004 yılında referandumun gerçekleştirildiği ilk bölgede % 78 oranında olumsuz yanıt çıkması nedeniyle kurulamayan ve rafa kaldırılan Bölge Yerel Yönetimleri (*Elected Regional Assemblies*). (*YER YÖNÜNDE/COĞRAFİ YERİNDEN YÖNETİM*)
- Referandumda bölge yerel yönetimlerinin kurulmasına ilişkin olumsuz sonuç çıkması sonrasında İşçi Partisi 2006 yılından itibaren yeni bir rota belirlemiştir. İşlevsel ekonomik coğrafya temelinde merkez kent ve onun ekonomik çevresindeki kentleri içine alan *Kent Bölgeleri* (*City Regions*). (*BİÇİMSEL YETKİLERLE DONATILMIŞ İŞLEVSEL BÖLGE*)
- 2010'da iktidara gelen koalisyon hükümeti bölge ölçeğini terk etmiş ve bölgesel düzeydeki bütün yapıları kaldırmıştır. (*BÖLGESİZLEŞME POLİTİKASI*)

İngiltere'de bölge idareleri ve bölge kalkınma ajansları 1999 yılından itibaren birlikte varlığını sürdürmüşlerdir. Bu iki bölgesel yapı, Londra ve diğer 8 bölgede olmak üzere toplam 9 bölgede aynı coğrafi sınırları paylaşmışlardır. Eğer kurulabilmiş olsalardı bölge yerel yönetimlerinin de ayrı coğrafi sınırları paylaşması öngörülmüştü.

2010 yılında iktidara gelen koalisyon hükümeti, yerel topluluklara ve yönetimlere müdahale ettikleri, onların özerkliğini ellerinden aldıkları, merkezileşmeyi artırdıkları ve demokratik meşruiyetleri olmadığı gibi gerekçelerle bölge kalkınma ajanslarını kaldıracaklarını açıklamıştır.<sup>39</sup> Hükümet göreve başlamasının hemen ardından, ajansların kaldırılmasına yönelik takvimi de ilan etmiştir. Haziran 2010'da başlayan tasfiye süreci Haziran 2012'de tamamlanmıştır. 1998 yılında yoğun karşı çıkışlara rağmen<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup>Muhafazakâr Parti, kurulmaları sürecinden itibaren bölge kalkınma ajanslarına karşı yoğun bir muhalefet yürütmüştür. Ayrıntılı bilgi için bkz: (Karasu, 2005, 2009, 2013a).

<sup>40</sup>Bölge kalkınma ajanslarının kurulma sürecinde, şu anda iktidarda olan Muhafazakar Parti üç temel argüman ile karşı çıkmıştır: Bölge kalkınma ajansları yerel yönetimlerin özerkliğine ve kurumsal yapılarına zarar verir; bölge kalkınma ajansları

İşçi Partisi hükümetinin ve bazı çevrelerin çok büyük beklentileri (ve iddiaları) ile kurulan bölge kalkınma ajansları sadece 14 yıl yaşayabilmiş,<sup>41</sup> İngiliz yönetim tarihinin bir parçası olmuşlardır.

Koalisyon hükümeti döneminde kaldırılan sadece bölge kalkınma ajansları değildir. Bölge düzeyindeki bütün yapılar tasfiye edilmiştir. Bu açıdan sadece bölgesel yapıların değil bölge ölçeğinin de terk edildiğini söylemek mümkündür. *İngiliz bölgeselleşmesinin* bütünüyle rafa kalktığı bu dönemde İngiltere’de “bölgelerin sonu” ya da “bölgelerin ölümü” şeklindeki tanımlamaları sıkça görmek mümkündür.

İngiltere’de bölge ölçeğindeki yapıların kaldırılmasına yoğun bir toplumsal, yönetsel ya da siyasal muhalefet gelmemiştir. Sadece hükümetin tercihine bağlı olarak bölge ölçeğinin kolaylıkla terk edilebilmiş olması, İngiltere’de bölge ölçeğinin ve bölgesel yapıların ekonomik ve toplumsal temellerinin olmadığını, bölgesel yapıların kendilerini yerel olarak örgütleyemediğini, ekonomik ve siyasal bir aktör (fail) haline dönüşemediğini göstermektedir. İngiltere’de bölge ölçeğinin, “katılaşmış sabit” (Brenner, 2006) haline dönüş(e)mediği, ekonomik ve toplumsal açıdan bir bütünlüğe, bütünlük içeren değerlere ve ilişkilere sahip ol(a)madığı söylenebilir.<sup>42</sup> Bununla birlikte Harrison (2011: 27) gibi bazı yazarlar, yasal ve kurumsal olarak terk edilen bölgelerin İngiltere’de yerleşmiş bazı temellerinin olduğunu ve kolaylıkla ortadan kalkmayacağını savunmaktadırlar.

---

bir AB projesidir, İngiliz bölgeleri Brüksel’e bağlı olamaz; bölge kalkınma ajansları ülkeyi federalizme götürebilir (Karasu, 2005).

<sup>41</sup>Faaliyete geçmeleri ve tasfiye süreci de düşünüldüğünde aslında aktif olarak sadece 10 yıl görev yapmışlardır.

<sup>42</sup>Türkiye’deki “bütünşehir tipi” olarak da adlandırılan büyükşehir belediyelerinin geleceğine ilişkin de bu tür bir değerlendirme yapabiliriz. İl mülki sınırlarını kapsayan bir coğrafi ölçekte kentsel yönetimlerin kendisini sürekli kılabilmesi, sadece ulusal ölçekteki iktidarların gerçekleştirdiği yasal-kurumsal düzenlemeler ile gerçekleşemez. Elbette bu süreçte, ulusal ölçekteki kurumların rolü, etkisi önemlidir; hatta çoğu zaman belirleyicidir. Ulusal ölçekteki kurumların üstleneceği ya da destekleyeceği büyük alt yapı projelerinin, üretim ve tüketimi yönlendirecek yasal-kurumsal düzenlemelerinin büyükşehir belediyelerinin ölçeksel büyümesinin sonuçları üzerinde önemli etkisi olacaktır. Ancak il mülki sınırlarında örgütlü bir büyükşehir (kent) belediyesinin varlığını sürdürebilmesi, esas olarak bu yapıların diğer yapılar/toplumsal aktörler kuracağı ilişkilere bağlıdır. Büyükşehir belediyelerinin sınırları içine alınan alanın *kentsel mekan* haline dönüştürülüp dönüştürülemeyeceği ya da kırsal alandaki iktisadi yapı ve ilişkileri (örneğin emek, tüketim, kamu hizmetleri, ticaret ile ilgili) kentin iktisadi bütünlüğüne dahil edilip edilemeyeceği gibi konular bu noktada belirleyici olacaktır.

Bölge ölçeğinin terki İngiltere’de devletin toprak üzerinde örgütlenmesi açısından önemli bir politika değişikliği anlamına gelmektedir. Bu gelişme sonrasında İngiltere’de 1947’den sonra ilk kez, planlama, konut, sağlık, istihdam gibi alanlarda bölge ölçeğinde politika üretecek bir kurumun olmadığı bir döneme girilmiştir (Pugalis ve Townsend, 2012: 6).

İngiltere’de bölge ölçeğinin yerini yerel ölçeğin aldığını söylemek mümkün müdür? Bu soruya tam olarak evet yanıtı vermek mümkün değildir. Bölge ölçeği bütünüyle terk edilmişse de Hükümetin tercih ettiği ölçek yerel, benimsediği politika da yerelleşme değildir.<sup>43</sup> Bu noktayı biraz açalım.

Koalisyon hükümeti, bölge ölçeğini terk etmesi sonrasında ulus altı düzeyde yeni bir mekânsal örgütlenme tercihi ortaya koymuştur. 2010 yılı Birleşik Krallık Bütçesi’nde Yerel Girişim Ortaklıkları (*Local Enterprise Partnership*) (LEP) adıyla yeni bir yapı kurulacağına yer verilmiştir. 2011 yılında da ilk LEP’ler oluşturulmuştur. 2014 yılı itibariyle 39 adet LEP bulunmaktadır.

İngiltere’de yerel ölçek, kökleri yüzlerce yıl öncesine dek uzanan il (*county*) ve altı düzeydeki örgütlenmelere karşılık gelmektedir. Oysa Hükümetin yeni kurduğu LEP’ler coğrafi açıdan tam olarak bu ölçekte örgütlenmiş yapılar değildir. Coğrafi büyüklük açısından LEP’lerin önemli bir bölümü il düzeyinden büyük, bölge düzeyinden küçüktür.<sup>44</sup> Birçok LEP, bölge ile yerel arasında ara bir kademede yer almaktadır. Koalisyon hükümeti yerel ölçeği biraz daha büyütürken ölçeği kendi içinde yeniden ölçeklendirmiştir. LEP’ler aslında önceki İşçi Partisi hükümetinin 2006’dan itibaren gündeme getirdiği kent bölgelerine büyük oranda benzemektedir. Koalisyon hükümeti eski politikadan bir kopuş vurgusu için kent bölgesi ifadesini kullanmayıp yeni bir söylem ve pratik geliştirmiş ve LEP’leri oluşturmuştur (Harrison, 2011: 34).

LEP’ler, kuruluşları bakanlık tarafından belirlenen, bakanlığın yakın denetiminde olan, örgütün yönetiminin özel sektör yöneticilerine verildiği, gönüllülük esasına dayalı piyasa tipi yapılardır. Hükümet’in açıklamalarına göre LEP’ler, bölge kalkınma ajanslarının işlevlerini daha küçük bir ölçekte örgütlemek üzere oluşturulmuşlardır. Ancak LEP’ler, yapısal ve işlevsel boyutlarıyla bölge kalkınma ajanslarından çok farklı örgütlerdir. Bölge kalkınma ajanslarından farklı olarak LEP’lerin tüzel kişiliği yoktur, yani özerk

<sup>43</sup>Doğal olarak yerel ölçek hangisi sorusu akla gelmektedir: Semt/mahalle mi, kent merkezi mi, il sınırları mı, il sınırları ve ekonomik çevresini birlikte ifade eden kent bölgesi mi? Bütün bunlar bölge altı düzey olarak “yerel”in içinde sayılmaktadır.

<sup>44</sup>LEP’lerin büyük bir bölümünün coğrafi sınırları birbiri ile çakışmaktadır. Çünkü bir yerleşim yeri, birden fazla LEP’e dahil olabilmektedir. Bu da LEP’lerin standart bir kademe olmadığını ortaya koymaktadır.

örgüt değıllerdir. Aynı zamanda sabit gelir kaynakları<sup>45</sup>, işlevsel coğrafi sınırları, yerel ve bölgesel kalkınmaya dair yasal olarak belirlenmiş yetkileri de yoktur. Bu özellikleri ile LEP'lerin bölge kalkınma ajanslarını yerel ölçekte ikame etmek için kurulduklarını söylemek mümkün değildir. Kurumsal kapasiteleri ve hareket serbestileri çok sınırlı olan LEP'ler bazı yazarlar tarafından "ölü doğmuş kurumlar" ya da "dişsiz aslan" olarak nitelenmiştir (Bkz.: Pugalis ve Bentley, 2013: 864).

Bilindiğı üzere İngiltere'de merkezi yönetimin uzantısı mülki idare gibi ülke çapında standart bir taşra örgütlenmesi yoktur. 1994'te kurulan bölge idareleri bu tür bir işlev görmüştür. Bölgesel düzeydeki bütün yapıların kaldırılması sonrasında İngiltere'de ulus altı yapılanmada ulusal kurumlar ile yerel yönetimler arasında standart ve kurumsal nitelikte bir kademe kalmamıştır. Belirttiğimiz gibi gönüllülük esasına göre örgütlenen LEP'lerin kurumsal kapasitesi çok zayıftır. Ulusal ölçek ile yerel ölçek arasındaki boşluğu dolduracak nitelikte örgütler değıllerdir. Bölgenin terk edilmesi ve bölgesel yapıların kaldırılmasından sonra İngiltere'de devletin toprak üzerinde örgütlenmesinde ortaya çıkan boşluk (*lacuna*) yeni tartışmaları beraberinde getirmiştir (Pugalis, 2011).

Diğer bir tartışma noktası, aşırı parçalanma ile ilgilidir. İngiltere'de yeni yapıda 9 bölge kalkınma ajansının yerini 39 LEP almıştır. Kamu örgütlenmesinde çok daha parçalı bir yapıya neden olan LEP'ler ile birlikte hizmet ve kaynak kullanımı açısından optimum ölçek tartışması da başlamıştır (Bentley vd., 2010: 535). Coğrafi sınırları itibariyle optimum ölçeğin altında olan bazı LEP'ler, kurulmalarından kısa bir süre sonra birleşme yoluna gitmişlerdir. Bu durum LEP'lerin örgütlenme ölçeğinin yeterli büyüklükte olup olmadığı tartışmalarını beraberinde getirmektedir (Hildreth ve Bailey, 2013: 12).

Optimum büyüklük gibi LEP'lerin coğrafi sınırının işlevsel ekonomik coğrafyaya uygun olup olmaması da yine bir başka tartışma konusudur. Harrison'un araştırmasında (2011: 9, 25-27) LEP'lerin önemli bir bölümünün *gerçek* ya da *doğal işlevsel ekonomik coğrafyaya* sahip olmadığı ortaya koyulmaktadır.<sup>46</sup>

<sup>45</sup>Hükümet LEP'lere çeşitli fonları aktarmaya başlamıştır. Ayrıca AB fonlarının bir bölümü de LEP'lere aktarılmaya başlanmıştır.

<sup>46</sup>Hatta Harrison (2011: 25), İngiltere için bilimsel verilere dayanan işlevsel ekonomik coğrafya haritasının bile olmadığını savunmaktadır. Ayrıca, standart, tek bir işlevsel ekonomik coğrafya olmadığını, bu açıdan iddia edildiğı şekliyle LEP'ler için böyle bir coğrafi temelin olamayacağını da belirtmektedir.

İlginçtir ki İngiltere’de bazı kesimler, yaygın olmasa da, yeni terk edilmiş olan bölge ölçeğinde yeniden bir örgütlenmeye gidilmesi gerekliliğini dillendirmeye başlamıştır. Yeniden ölçeksel büyüme arayışı doğal olarak neden bölge ölçeği terk edildi sorusunu akla getirmektedir.

#### **4. Ölçeksel Farklılaşma, Mekânsal Örgütlenme Tercihleri ve Yerelleşme**

İngiltere’nin bölge ölçeğini terk ederek yerel ölçeğe yönelmesi kendiliğinden daha demokratik bir örgütlenme sonucunu doğurur mu? Ya da Türkiye’de küçük belde belediyelerinin birleştirilerek daha büyük bir ölçekte yapılandırılması, büyükşehir belediye örgütlenmesinin il mülki sınırlarına genişletilmesi (ölçeksel büyüme) kendiliğinden daha verimli bir örgütlenme sonucu doğurur mu?

Bu sorulara, ölçeklere atfedilen ve genellikle de kabul gören bazı özellikler düşünüldüğünde ilk planda hemen evet yanıt vermek mümkündür. Örneğin ulusal, bölgesel ve yerel şeklindeki ölçeksel sıralamanın aynı zamanda demokratik açıdan da bir sıralamayı ifade ettiğine dair yargıyı yaygın biçimde görmek mümkündür. Buna göre yerel ölçek, karar alıcılara en yakın olması açısından çoğulcu ve demokratik, ulusal ölçek ise baskıcı, müdahaleci ve standartlaştırıcı olarak kabul edilmektedir (Yılmaz, 2006: 201). Demokratiklik açısından diğer iki ölçeğin arasında bir yerde konumlandırılan bölge ölçeği ise etnik ve kültürel temelli bölgecilik politikalarını bir tarafa bırakırsak, daha çok optimum büyüklük ve verimlilik ile ilişkilendirilmektedir. Anayasa’nın kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlama amacıyla birden çok ili içine alan bölge düzeyinde bir örgütlenmeye olanak tanınması ya da yeni bölgeselleşme yaklaşımının yenilikçi, esnek ve taleplere duyarlı bir örgütlenme ölçeği olarak bölgeyi öne sürmesi buna örnek olarak gösterilebilir.

Bazı özellikler atfedilmekle birlikte aslında ölçekler soyut ve yüklemsizdir. Bu açıdan aslında ölçeklerin doğası gereği demokratik, baskıcı ya da verimli olma gibi özellikleri yoktur. Ölçekler ile ilgili değerlendirmeler genellikle (biraz da kaçınılmaz bir biçimde) o ölçeğin somutlaşmış biçimleri, bir başka deyişle o ölçekte örgütlü olan yapılar düşünülerek yapılmaktadır.<sup>47</sup> Böyle olunca da ölçek ile örgütlenme biçimi eşleştirilmekte, ölçekteki yapılara dair yargılar doğal olarak ölçeğin kendisine de atfedilmektedir. Örneğin yerel

---

<sup>47</sup>Brenner (2006: 324) bu durumu, temel ölçeksel terimlerin aynı zamanda belirli toplumsal, politik ve ekonomik süreçlerin somut sosyolojik içeriğini ifade etmek üzere mekânsal belirteç olarak kullanılması olarak tanımlamakta ve eleştirmektedir.

ölçek yerel yönetimlerle, bölge ölçeği bölge kalkınma ajansları gibi bölgesel yapılarla, ulusal ölçek ise merkezi yönetim ya da hükümetle eş tutulmaktadır. Bu tür bir eşleştirmeden yola çıkılarak yapılan analizler giderek ölçeğin kendisinden bağımsızlaşarak mekânsal örgütlenmeye odaklanmaktadır.

Bazı ekonomik ve toplumsal faaliyetler bazı ölçeklerde çok daha uygun bir zemin bulur, gelişir, hatta giderek sanki o ölçeğin tipik bir özelliği gibi görülmeye başlar. Örneğin Gough (2006: 29) emek süreci, emek örgütlenmesi ya da kamu hizmetlerinin örgütlenmesi ile yerel ölçek arasında bu tür bir eşleştirme yapmaktadır. Ekonomik ve toplumsal örgütlenmedeki değişime bağlı olarak bazı ölçeklere daha önce atfedilen bazı işlevsel özellikler değişebilmektedir. Örneğin 20. yy'ın önemli bir bölümünde ulusal ölçeğin bir parçası, keynesyen refah devletinin bir unsuru olarak kabul edilen yerel ya da bölge, aynı coğrafi büyüklüğü ifade etmekle birlikte son 10 yıl içinde yeni ekonomik coğrafyada kolektif tüketim süreçlerinin ve girişimciliğin bir temsilcisi (Brenner, 2006: 324) biçiminde tanımlanmaktadır.

Son yıllarda yerelleşme ve bölgeselleşme ile ilgili reformların hemen hemen tümünün ortak özelliği, ulus altı yapılara yetki aktarımına dayalı demokratikleşme söylemini içermeleridir. Yeni yerel yönetim yasalarında, bölge kalkınma ajanslarının kuruluşunda ya da LEP'lerin kuruluşunda yerel karar alıcılara yetkiyi devretme, katılımcı, aşağıdan yukarıya karar süreçleri oluşturma gibi politikalar demokratikleşme söyleminin içini doldurmaktadır. Bölge kalkınma ajanslarının ya da LEP'lerin sadece örgütlendikleri ölçeksel düzeyin karar alıcılara ulusal ölçeğe göre daha yakın olmasına bağlı olarak kendiliğinden demokratik olmaları beklenemez. Yerel demokrasinin varlığı, yerel ölçekte var olan toplumsal ilişkilerin kendisine bağlıdır. Yerel ölçekteki toplumsal aktörlerin özyönetime sahip olması, kendi iradeleri ile ekonomik ve siyasal konularda etkin rol alabilmesi, siyaset oluşturabilmesi ile yaşam bulabilir (Karasu, 2013b). Yerel ölçekteki aktörlerin, diğer ölçekteki aktörler ile çeşitli biçimlerde kurdukları ilişkide (mücadele, müzakere, işbirliği, çatışma) belirleyici konumda olabilmesi gerekmektedir (Bayırbağ, 2006: 60). Bu nedenle yerelliğin, yerel ölçek dışındaki aktörler tarafından inşa edildiği/üretildiği durumlarda yerel demokrasiden söz etmek güçtür.

Bölge kalkınma ajanslarının da LEP'lerin de oluşumları, karar yapıları, yetki ve görevleri, mali kaynakları ulusal ölçekteki yapılarca belirlenmiştir. Her iki yapı da ulusal ölçekteki yapıların yakın denetiminde faaliyet yürütmüşlerdir. Bölge kalkınma ajansları da LEP'ler de yerel demokrasinin olmazsa olmaz koşullarına sahip değildirler. Örneğin karar alıcıları seçimle göreve gelmemektedirler, yerel halka karşı sorumlu değildirler. Nitekim daha önce de belirttiğimiz gibi İngiltere'de Muhafazakar Parti 1990'larda kuruluşları sürecinde ajanslara demokratik meşruiyetinin olmaması nedeniyle yoğun

muhalefet etmiş, 2009'da yayımladıkları bir raporda ajansların "yerel yönetimlerin özerkliğini çaldığını" savunmuştur (Karasu, 2009).

Kalkınma ajanslarına demokratik meşruiyete sahip olmadıkları yönünde bir eleştiri getiren ve hükümet programında yerelleşme söylemine yoğun olarak yer veren bir partinin iktidarında doğal beklenti ajansların kaldırılması sonrasında yerel yönetimlerin daha da yetkilendirilmesi, güçlendirilmesidir. Hükümetin uygulama tercihleri ise hiç de bu beklentileri karşılayacak biçimde gerçekleşmemiştir.

Ajanslar kaldırılırken yerel yönetimler doğal olarak ajansların yetki, görev ve varlıklarının kendilerine devredileceğine dair bir beklenti içine girmişlerdir. Oysa Hükümet, kaldırdığı ajansların yetkilerini ve tüm varlıklarını yerel yönetimlere değil, merkezi yönetim kurumlarına (bakanlıklara) devretmiştir.

Yerel yönetimlerin hayal kırıklığı, sadece ajansların mirasından mahrum bırakılma ile sınırlı kalmamıştır. Koalisyon hükümeti, bölgesel düzeydeki bütün kurumları kaldırırken yerel ölçekteki mevcut yapıları güçlendirmemiştir. 2011 Yerel Yönetim Yasası (*Localism Act*), il ve ilçe meclislerini güçlendirmek, daha özerk kılmak bir yana bakanlıklara tanınan yeni birçok yetki ile yerel yönetimler üzerindeki idari vesayeti artırmıştır. Bölge kalkınma ajansları kaldırılırken, yerel yönetimleri güçlendirmeyen hükümet, yukarıda da belirttiğimiz gibi adeta kurumsal oyalanma taktiği izleyerek demokratik sorumluluğa sahip olmayan, piyasa tipi bir örgüt olan LEP'leri kurmuş ve onlara yerel konularla ilgili yetkiler aktarmıştır. Seçimle göreve gelen il meclisleri ve yerel yönetimlerin aktif biçimde kullandıkları yerel yönetim birlikleri varken, Hükümetin LEP'leri kurmasının gerisinde yerel demokrasi arayışının olmadığı rahatlıkla söylenebilir.

Bazı yazarlar (Bentley vd., 2010) bölge ölçeğinin terk edilmesi ile İngiliz kamu örgütlenmesinde 'yeni bölgeselleşme'nin yerini 'yeni yerelleşme'nin aldığını dile getirmektedirler.<sup>48</sup> Ward ve Hardy'nin (2012) çalışmalarına koydukları başlık, bu konudaki tartışmaları en iyi biçimde yansıtmaktadır: "*Vites Değiştirme: Yerelleşme, Yeni Bölgeselleşme mi?*".

LEP'lerin oluşturulması ilk bakışta bölge ölçeğinden yerel ölçeğe geçişi ifade etmektedir. Bu durumda LEP tercihi yerelleşme olarak düşünebilir mi? Birçok yazar (Örn.: Harrison, 2011: 26-27; Ward ve Hardy, 2012: 86) bu soruya yukarıda belirttiğimiz nedenlere bağlı olarak olumsuz yanıt vermektedir.

---

<sup>48</sup>Harrison (2011: 32) ise yeni yerelleşmenin İşçi Partisi dönemine ait bir politika adlandırması olduğunu belirterek, koalisyon hükümetinin politikasını "yeni 'yeni yerelcilik'" (*new 'new localism'*) şeklinde tanımlamaktadır.



İlginçtir ki LEP'lerin bir yerleşme uygulaması olmadığına dair öne sürülen görüşler, geçmişte bölge kalkınma ajanslarının kuruluşunun yerleşme olmadığına dair getirilen görüşler ile aynı içeriktedir.

İngiltere'deki 1980'lerde Muhafazakar Parti'nin girişim bölgeleri (*enterprise zones*), 1997 sonrası İşçi Partisi'nin bölge kalkınma ajansları ve kent bölgeleri, koalisyon hükümetinin LEP'leri, dayandıkları politikalar ve söylem açısından ilk bakışta farklı gibi görünmektedir.<sup>49</sup> Oysa son otuz yıldaki devletin yeniden ölçeklendirilmesine dair tercihlerin ortak noktaları, farklılıklarına oranla çok daha fazladır. Üç temel ortak özelliği şöyle ele alabiliriz (Harrison, 2011; Hildreth ve Bailey, 2013: 11; Bentley vd., 2010: 535; Pugalıs ve Bentley, 2013: 863, 872; Bailey ve Propriş, 2013):

Birincisi, yukarıda belirttiğimiz şekilde ister bölge ölçeği ister yerel ölçek olsun ölçek ve örgütlenme tercihlerinin yerel demokrasiyi hedeflememesi ve yoğun bir biçimde merkezileşmeye neden olmalarıdır.<sup>50</sup> Mekânsal örgütlenme tercihinin yerel ya da bölge ölçeğinde olması iktidarların merkezileşme düzeyi açısından çoğu zaman bir farklılaşma yaratmamaktadır. Bölge kalkınma ajansları ile merkezîyetçi bölgeselleşme yaşanırken (*centralist regionalism*), LEP'ler ile merkezîyetçi yerelleşmeye (*centralist localism*) ya da "yerelleşmenin merkezileşmiş biçimi"ne geçilmiştir (Karasu, 2009; Broughton vd., 2011). Değişen şey ölçek ya da mekânsal örgütlenmeler gibi görünmektedir. Ancak aslında değişen, iktidarların ekonomik ve toplumsal örgütlenmeye hakim olma biçimi ve buna uygun araçlardır.

İkincisi, yerel yönetimlerin yerel ve bölgesel kalkınmada sahip oldukları rolü azaltmaları, hatta bazı açılardan ortadan kaldırmalarıdır. Son yıllarda farklı

<sup>49</sup>Bazı çalışmalarda İngiltere'de mekânsal politika-kalkınma ilişkisi, iktidarların benimsediği söylem, politika ve uygulamalar arasındaki koşutluk ve uyumsuzluk boyutlarıyla araştırılmaktadır. Örneğin bkz.: Bentley vd., 2010; Pugalıs ve Bentley, 2013; Hildreth ve Bailey, 2013. Bu çalışmalarda İşçi Partisi ve koalisyon hükümeti döneminde ölçek siyaseti ve mekânsal örgütlenme açısından politikaların ve kurumsal tercihlerin farklılaşmalarına rağmen politik söylemin aynılaştığı ortaya koyulmaktadır.

<sup>50</sup>Yeniden ölçeklendirme ve bunun yerleşme ile ilgili sonuçları açısından benzer bir değerlendirmeyi Türkiye'deki gelişmeler için de yapmak mümkündür. Son yıllarda merkezi yönetimin yakın denetimindeki kalkınma ajanslarının kurulması, mekânsal ve bölgesel planlama ve kalkınma konularında TOKİ'ye, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na ve Kalkınma Bakanlığı'na önemli yetkilerin aktarılması, belediyelerin imar ve planlama ile ilgili bazı yetkilerinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'na geçmesi, çok sayıda belediye ve köy yönetiminin kapatılması ve dev ölçekli belediye örgütlenmelerinin oluşturulması gibi yeniden ölçeklendirme uygulamalarının tümünün ortak noktası çeşitli biçimlerdeki merkezileşme sonucunu doğurmalarıdır.

hükümetlerce benimsenen yerel ve bölgesel kalkınma politikalarının ortak sonucu, ulus-altı düzeyde demokratik örgütlenme birimi olan yerel yönetim yapıları (il meclisleri) ile ekonomik kalkınma arasındaki bağı koparmalarıdır. Bu politikalar, ulusal keynesyen refah devletinde toplumsal yeniden üretim ve tüketim süreçlerinde önemli rol üstlenen yerel yönetimlerin bu işlevlerinin tasfiyesini hedeflemektedir.

Üçüncüsü, esnek birikimi, piyasalaşmayı hedeflemeleri ve bu sonucu doğurmalarıdır. Farklı siyasal partilerin iktidarlarında tercih edilen bu yapıların üzerinde yükseldikleri paradigma açısından bir farklılıktan söz etmek mümkün değildir. Her üç yapı da neo-liberalizmden beslenen, güçlü merkezin yakın denetiminde olan, işletmecilik ve girişimcilik temelli piyasa dostu örgütlerdir. Bu örgütler ile yerel ekonominin denetimi yerel yönetimlerden giderek daha fazla uzaklaşmış, yerel ekonomik ilişkiler daha fazla oranda piyasanın doğal akışına bırakılmıştır. Son 30 yıldaki bütün hükümetlerin yerel demokrasi ile piyasalaşma/esnek girişim kültürü arasında ikincisi lehine olan tercihi oldukça nettir. Hildreth'e göre (2011: 712) hükümetlerin aralarındaki farklılık, Muhafazakar Parti'nin piyasacı, İşçi Partisi'nin sosyal piyasacı, koalisyon hükümetinin ise ultra-piyasacı bir yerelleşme anlayışına sahip olmasıdır.

Yerel yönetimler açısından yarattığı doğrudan yıkıcı etkiler nedeniyle koalisyon hükümetinin LEP tercihinin ayrı bir parantez açmak gerekmektedir. LEP'ler, Hükümetin ultra-liberal ve muhafazakâr değerlere dayanan 'Büyük Toplum' (*Big Society*) politikasının bir ürünüdür (Karasu, 2013a: 282-283). *Büyük Toplum*, toplulukçu yerelleşme (*community localism*) biçimini temel almaktadır (Hildreth, 2011: 709). Buna göre yerel yönetimlere değil, doğrudan yerel topluluklara, yurttaşlara ve yerel nitelikteki gönüllü yapılara yetki aktarımı gerçekleştirilmelidir. Hükümet apolitik, parçalı, rekabetçi ve toplumsal süreçlerinden soyutlanmış bir 'yerel' yaklaşımından hareketle yerel düzeydeki üretim, tüketim ve örgütlenme pratiklerini dönüştürmeyi hedeflemektedir. *Büyük Toplum* politikası ile her türlü mekânsal ilişki ve örgütlenmenin piyasaya açılması başlıca hedef olarak ortaya koyulmuş, ticarileşme en alt yerel birimlere dek uzanmıştır. Bu yeni yapıda yerel yönetimler yarışan yerellikler kapsamında bireyselleştirilmekte, yerel demokrasinin çekirdek birimi olan mahalle ve semt örgütlenmeleri, 'alan temelli' olmaktan, sektör/işlev temelli bir yapıya dönüştürülmekte, rekabetçi bir mahalle/semte örgütlenmesi hedeflenmektedir.<sup>51</sup>

<sup>51</sup>LEP'lerin kurulmasından sonra, yerel yönetim ideal tip özelliklerini en çok barındıran semt/mahalle örgütlenmesinin altı boşaltılmıştır. Uzun yıllardır (hatta bazı hizmetler için yüzyıllardır) semt/mahalle örgütlerince ücretsiz ya da çok cüzi ücretlerle sunulan hizmetler LEP'lerin politikalarıyla piyasa şartlarında sunulmaya başlanmıştır. Mahalle/semte yönetimlerinin özyönetim modeliyle yürüttükleri hizmetler (toplul

LEP'ler, geleneksel yerel yönetim yapılanmalarına alternatif olarak oluşturmuştur. Örneğin bir yandan yerel planlama, istihdam, mali destek alanları ve yerel vergi artışları konularında yerel yönetimlerin bazı yetkileri LEP'lere devredilirken, diğer yandan yerel yönetimlerin ve yerel yönetim birliklerinin bütçelerinde kısıntıya gidilmesi bu yargıyı destekler niteliktedir (Harrison, 2011: 5, 34). Aslında LEP'ler, Harvey'in (1989: 416) 1970 ve 80'lerdeki kent girişimciliğinin en önemli ögesi olarak tanımladığı kamu-özel ortaklığı formunun günümüze uyarlanmış biçimidir. O dönemde de geleneksel yerel yönetim yapılanmasına alternatif olarak yerel girişim bölgeleri ve kentsel kalkınma ortaklıkları (*urban development corporations*) gibi bazı örgütlenmeler oluşturulmuştur. Her iki dönemdeki yapıların ortak özelliği, belirli bir yerdeki ekonomik ve toplumsal koşulları iyileştirmeye odaklanmaktan çok, spekülasyon nitelikte moda, imaj, taklit ve tüketim temelli yeniden inşalar ile o yeri bir cazibe alanı haline dönüştürmeyi amaçlamalarıdır.

## 5. Ölçek Siyaseti ve Politika Transferi

Ölçek siyaseti, politika transferi ile değişir mi? Ya da devletin yeniden ölçeklendirilmesini sadece dış etki kaynaklı olarak açıklamak mümkün müdür? Merkez konumundaki ülkelerin ya da örgütlerin belirlediği reform, politika, yapı ya da düzenlemelerin hızla yayılarak genelleşmesi politika transferi tezlerini elbette güçlendirmektedir.<sup>52</sup> Çevre ülkelerdeki ölçek, politika ve

---

ulaşımdan, market, fırın ya da radyo işletmeciliğine kadar çok geniş bir yelpazede hizmet sunmaktadırlar) birer birer büyük ölçekli şirketlerin denetimine geçmiştir (Broughton vd., 2011: 82, 89). Koalisyon hükümetinin LEP'leri kurmasındaki diğer bir amaç, gönüllü kuruluşların ya da üçüncü sektörün yerel kamu hizmetlerinde etkin bir rol almasını sağlamaktır. Yerel kamu hizmetlerinin en önemli üreticilerinden biri belirttiğimiz gibi mahalle/semt yönetimlerinin sahip oldukları işletmelerdir. LEP'lerin yeni yerel planlama anlayışı ile yerel kamu hizmetlerinin piyasa ilişkisi içinde üçüncü sektör örgütlerine devri hedeflenmektedir. Örneğin koalisyon hükümeti onlarca farklı yerel yönetim birliği tarafından yürütülen su ve kanalizasyon hizmetlerini tek bir yapıda birleştirmiş, bu yapıyı vakıf (*trust*) statüsünde örgütlemiştir (Karasu, 2013a: 283). Bazı yazarlara (Broughton vd., 2011: 92) göre bir politika değişikliğine gidilmez ise yakın bir gelecekte, kurumsallaşmış katılım mekanizmaları ile İngiliz yerel yönetim geleneğinin belkemiğini oluşturan il ve ilçe meclislerinin ve mahalle/semt örgütlerinin yerini, içinde gönüllülük esasına dayalı üçüncü sektör örgütlerinin de olduğu piyasa örgütlerinin alacağı öngörülmektedir.

<sup>52</sup>Mekânsal politikaların ve ölçek siyasetinin belirlenmesinde dış etkinin varlığına ilişkin tartışmalar sadece çevre olarak nitelendirilen ülkeler açısından yapılmamaktadır. Örneğin İngiltere'de bölge kalkınma ajanslarının ve LEP'lerin

mekânsal örgütlenme tercihlerinin merkez konumundaki ülkelerle büyük oranda aynılaşması, politika transferinin göstergelerinden biri olarak sunulmaktadır. Bu tür değerlendirmelerin haklılık payı bulunmakla birlikte, bu tercihleri salt politika transferi/dış etki ile açıklamak doğru değildir. Bu, soruların gerçek yanıtından uzak, kolaycı bir yaklaşım olur. Ercan ve Oğuz (2006: 160-161), eşitsiz gelişme kuramından hareketle geliştirilen ve ölçek değişimine ilişkin süreçlerin erken kapitalistleşen coğrafyalardan geç kapitalistleşen coğrafyalara doğru tek yönlü bir nedensellik ilişkisi içinde geliştiğini varsayan açıklamaları eleştirmektedirler. Ölçek siyasetindeki değişim tek başına gelişmiş ülkelerin (ya da erken kapitalistleşen ülkeler) ya da AB, DB, OECD vb. gibi kuruluşların etkisi ile açıklanamaz. Ülkelerdeki ölçek değişimleri, karşılıklı etkileşimin, müzakerenin, işbirliğinin olduğu süreçler sonunda gerçekleşir. Bu süreçler eşitsizdir, ama karşılıklıdır, karşılıklı etkiye açıktır. Ölçek siyasetinin politika transferi/dış etki ile belirlendiği şeklindeki değerlendirmeler ya da bu çerçeve ile sınırlı olarak yapılan analizler farklı toplumsal kesimlerin taleplerini, toplumsal güç mücadelelerini görünmez kılmaktadır. Bu tür analizler genellikle devletler (merkez-çevre, gelişmiş-az gelişmiş) ya da AB gibi ulus üstü yapılar ile tek tek ulus devletlerarasında tek boyutlu ve tek yönlü bir belirleme ilişkisinin varlığını temel almaktadır. Oysa Harvey'in (1989: 415) belirttiği gibi ölçek, farklı coğrafyalardaki, farklı toplumsal kesimlerin mücadele, müzakere, çatışma ya da uzlaşma içinde oldukları toplumsal bir süreçte inşa edilmektedir. Ölçek siyasetinin belirlenmesini sadece uluslararası ya da küresel sermaye etkisine bağlamak içsel dinamiklerin, yerli sermayenin ve sermaye dışı kesimlerin bu süreçteki rolünü göz ardı etmek anlamına gelmektedir (Harvey, 1989; Ercan ve Oğuz, 2006: 164).

İngiltere'de bölge kalkınma ajanslarının kurulmasında elbette AB'nin bir etkisi söz konusudur. Hatta kurulmaları sürecinde ajanslara muhalefet eden kesimlerin (örneğin şu anda iktidarda olan Muhafazakar Parti) itiraz nedenlerinden biri, modelin dış kaynaklı olması ve AB dayatması ile benimsenmiş olmasıdır (Karasu, 2005). Ancak İngiltere'de ajansların kuruluşunu sadece AB etkisi ile açıklamak mümkün değildir. Ajansların kuruluşu, AB'nin talepleri ile iktidardaki İşçi Partisi'nin (ve onun dayandığı sermaye kesimlerinin) benimsediği politikaların bir noktada örtüşmesinin bir sonucudur. Merkez konumundaki birkaç ülkenin yönlendirdiği AB, çevre konumundaki üye devletlerin sınırları düzenlemelerinden kurtulmayı ve sermaye ve emeğin esnek hareket edebileceği bölgesel temelde büyük bir pazarın oluşumunu hedeflemiştir. İşçi Partisi ise oy desteği itibarıyla güçlü

---

kuruluşu birçok çalışmada dış etki (Dünya Bankası, AB/Barca Raporu ve OECD) ile açıklanmaktadır (Karasu, 2005; Hildreth ve Bailey, 2013: 4).

olduğu büyük kentlerin merkez olacağı bölge kalkınma ajansları ile diğer partilerin güçlü olduğu il düzeyindeki ve kırsal düzeydeki iktisadi yapıya hakim olmayı hedeflemiştir.<sup>53</sup> O tarihte AB'nin ve İngiltere'de hükümette olan siyasal partinin çıkarları ortak bir payda olarak bölge kalkınma ajanslarında buluşmuştur. Benzer bir değerlendirmeyi Türkiye'de kalkınma ajanslarının kurulması süreci için de yapmak mümkündür. Türkiye'de de İngiltere'de olduğu gibi sermayenin bazı kesimlerinin özellikle de ihracata yönelik sektörlerde üretkenliği ve yenileşmeyi sağlama amacıyla (Gough, 2006: 42) ajansların kurulmasına yönelik istekli tutumunu göz önünde bulundurmadan sadece politika transferi şeklinde bir nitelendirme yapmak eksik, hatta hatalı bir analize neden olacaktır.

## 6. İktidar Pragmatizmi ve Ölçek Siyasetinin Yerelliği<sup>54</sup>

Son yıllarda kapitalizmin örgütlenmesine yönelik "en uygun ölçek" arayışında ölçeksel büyümeye gidildiği ve bunun giderek genelleştiği söylenebilir. 90'lardan itibaren Avrupa coğrafyasının tümünde bölgesel yapıların yükselişi bununla ilişkilidir. Aynı şekilde İtalya'da mülki idarede illerin birleştirilmesi, Türkiye'de bazı köylerin ve belde belediyelerinin kapatılması ve büyükşehir belediyelerinin il mülki sınırlarına genişletilmesi, İngiltere'de kent bölgeleri uygulamaları da ölçeksel genişleme ya da büyümenin örnekleridir.

Peki, bu durumda İngiltere'de bölge ölçeğinin terk edilmesi ve daha küçük ölçeğe doğru yönelme (tam olmasa da yerel ölçeğe dönüş), son yıllarda yaygın biçimde görülen yukarı doğru ölçeksel hareketliliğe aykırı bir gelişme değil midir? İletişim ve teknoloji alanlarındaki gelişmelerin de etkisiyle kapitalizmin üretim, yönetim ve tüketimi düzenleme biçiminde 10-15 yıl öncesinde en uygun büyüklük olarak kabul edilen ve adeta genelleşen bölge ölçeği artık bu özelliğini yitirdi mi?

Bu sorulara ölçeği belirleyen unsurlardan yola çıkarak bir yanıt arayabiliriz. Brenner (2006: 312), ölçeği ele alırken üç farklı boyutun eş

<sup>53</sup>İngiltere'de nüfusun % 50'si halen kırsal alanda yaşamaktadır (Karasu, 2013a: 197). Küresel bölge ya da kent hedefine uygun bölge kalkınma ajansları ya da kent bölgeleri türünde yapılanmalar ile % 50'nin yaşadığı kırsal alanın kentlerin iktisadi düzenleme alanına dahil edilmesi hedeflenmiştir. Türkiye'de 6360 sayılı Yasa ile sınırları genişletilen büyükşehir örgütlenmesi ile güdülen temel amaç da budur.

<sup>54</sup>Burada yerellik sözcüğünü ölçeksel hiyerarşideki 'yerel' olarak değil, 'yere ait olma' anlamında kullanılmaktadır.

zamanlı varlığından söz etmektedir. Bunlar: Sermayenin eşitsiz gelişmesi; sanayinin konumlanması (üretim faaliyetleri); devlet iktidarı - politik düzenleme ve toplumsal hareketlerdir. Birbiriyle ilişkili ve birbirini besleyen bu üç farklı boyutun da elbette devletin yeniden ölçeklendirilmesinde ya da ölçek siyasetinin belirlenmesinde eş zamanlı etkileri vardır. Ancak ele aldığımız konu özelinde bir değerlendirme yapıldığında, kapitalizmin gelişmesi için en uygun ölçek tercihi, politik ve yönetsel düzenlemeler (devlet iktidarı ve politik düzenleme tercihi) diğer iki boyuta göre biraz daha öne çıkmaktadır.

Ölçek (ve buna uygun mekânsal örgütlenme tercihi), “*hegemonik projelerin*” hem bir parçası hem de bir ürünüdür (Bayırbağ, 2006: 55). Bu nedenle ölçeği, iktidarların ekonomik ve toplumsal yapı ve ilişkilere egemen olma ve onu dönüştürebilme aracı olarak nitelendirmek mümkündür. Bu noktada ölçeğin ikinci bir özelliğine vurgu yapılması gerekmektedir. Ölçek, bir yönüyle çelişen, çatışan toplumsal güçlerin ve süreçlerin maddi kılınmasıdır, somut bir görünümüdür. Ama ölçek aynı zamanda, toplumsal ilişki biçimlerinin kaynağı, belirleyicisidir (Smith, 2006: 143). Ölçeğin bu ikinci özelliği nedeniyle iktidar ilişkilerine, devlet örgütlenmesine ve politika tarzına yoğunlaşmak gerekmektedir.<sup>55</sup> İktidarlar, ölçek ve örgütlenme tercihleri aracılığıyla temsil ettikleri kesimlerin ihtiyaçları doğrultusunda, sermayenin gelişmesini biçimlendirmeyi ve buna uygun bir üretim ve yönetim örgütlenmesi oluşturmayı hedeflerler.

Yerleşik ekonomik ve yönetsel yapı ve ilişkileri kırma ya da ortadan kaldırma ve yerel üzerindeki iktidarını oluşturma hedefine yönelik olarak, iktidar değişikliklerini izleyen dönemlerde gerçekleşen köklü ölçek siyaseti değişikliklerini bununla ilişkilendirmek mümkündür. Kimi zaman politik düzenleme tercihindeki değişikliklere bağlı olarak aynı iktidar döneminde de bazı köklü ölçek ve örgütlenme değişiklikleri olabilmektedir. Bu türde bir değişikliğe örnek, Thatcher’ın 1985’te Londra ve diğer metropol belediyelerini kaldırmasıdır. Thatcher’in öne sürdüğü argümanlar “büyük ölçeklerin yerel

<sup>55</sup>Brenner’in ölçek siyasetinin belirlenmesinde devlet iktidarı ve politik düzenlemeleri öne çıkarması bazı yazarlarca “*sermaye birikim sürecinde açığa çıkan farklı sınıf konumlarını ve bu konumlar arasında kurulan çoğul nedensellik ilişkisini anlama(ya)*” olarak vermediği gerekçesiyle eleştirilmektedir. Eleştiri için bkz.: Ercan ve Oğuz, 2006: 164. Bu eleştirilerin haklılık payı bulunmaktadır. Bununla birlikte bizim de kullandığımız Brenner’in açıklamaları, kapitalizmin ölçeksel kümelenmelerinin evriminde toplumsal sınıfların belirleyici etkisini ya da toplumsal yeniden üretim-tüketim süreçlerinin rolünü dışarıda bırakmak, toplumsal ilişkileri yok sayarak sadece kurumsal yapı (devlet/iktidar) ile sınırlı kalmak anlamına gelmemektedir.

demokrasiyi engellediği" ve "yerel kamu harcamalarını kısma ihtiyacı" idi. Dile getirilen argümanlar bunlar olmakla birlikte bu kararın arkasında aslında iki siyasal neden vardı: Metropol belediyelerinin muhalefetteki İşçi Partisi'nin elinde olması ve kendisine siyasal rakip görmeye başladığı Londra belediye başkanı Ken Livingstone'ın önünü kesme (Bkz.: Karasu, 2013a). Yukarıda açıkladığımız şekilde Thatcher'ın bu ölçek tercihi değişikliği de aslında doğrudan üretim örgütlenmesi ya da sermaye birikimi ile ilgili değildir. Bunlar üzerinde değişikliğe gidebilmek için kendi iktidarının tesisine yönelik politik düzenleme hamlesidir.

*Dağınık, parçalı, küçük ya da güçsüz yapıların varlığı, kaçınılmaz biçimde güçlü bir merkezi yapıyı, iktidarı doğurur* şeklindeki örgütlenme ilkesi (Napolyoncu yönetim ilkelerinden biri olarak da sayılır) örgütlenme alanının bilinen *atasözlerinden* biridir. Ölçek siyasetinin ve örgütlenme tercihlerinin köklü biçimde değiştiği dönemlerdeki dağınık, parçalı, karmaşık ve belirsiz kamu örgütlenmesi, iktidarlara ekonomik ve toplumsal örgütlenme biçimini, yönetim ilişkisini kolaylıkla dönüştürme olanağını sağlar. Bunu karmaşa içinde yeni düzen (kaos-kozmos) olarak nitelendirebiliriz. Ölçek siyaseti ve iktidar pragmatizmi bu noktada buluşmaktadır. Kamu örgütlenmesinde yeniden ölçeklendirme sürecine bağlı olarak çok sayıda örgütün kaldırıldığı, yeniden biçimlendirildiği ya da kurulduğu bu dönemlerde dağınıklığa, eşgüdümsüzlüğe, yetki çakışması ya da çatışmasına ilişkin yakınmalar sıkça dillendirilir. Karmaşa ya da belirsizlik olarak nitelendirilen bu durum çoğunlukla siyasal ya da yönetsel bir zafiyetten kaynaklanmamaktadır. Neo-liberal politikaları uygulayan (güçlü) iktidarların kendilerine köklü dönüşümleri gerçekleştirebilmeleri için oldukça esnek bir hareket alanı sağlaması açısından çoğu zaman bilinçli bir tercihin sonucudur. Son yıllardaki sürekli yeniden ölçeklendirmeler, neo-liberalizmin "iş yapma" biçimini tanımlayan başlıca özelliklerden biridir. Neo-liberalizmin sürekli düzensizlik halini barındıran coğrafi ekonomik düzenlemeleri, *hegemonik dönüşümlerinin mekânsal mantığını* yansıtmaktadır (Bayırbağ, 2006: 60).

İngiltere'de son iki hükümet döneminde kamu örgütlenmesinde yaşananlar tam da bu durum ile örtüşmektedir. Ölçek siyasetindeki ve örgütlenme tercihlerindeki kritik farklılaşmaların iktidar değişikliklerinin hemen sonrasında gerçekleşmesi bir tesadüf değildir. İşçi Partisi'nin iktidara gelmesinin (1997) hemen ardından "bölge" ölçeğini ve buna bağlı olarak da bölgesel yapıları tercih ettiği dönemde, İngiliz kamu örgütlenmesinde yerel ölçekteki yerleşik yapı ve ilişkiler büyük oranda çözülmüştür. İşçi Partisi, çok büyük karşı çıkışlara rağmen desteğini aldığı sermaye kesimlerinin talepleri doğrultusunda İngiliz yerel demokrasinin belkemiğini oluşturan yerel yönetimleri güçsüz kılacak bölgeselleşme reformlarını uygulamaya sokmuş, bölgesel yapılar temelinde kamu örgütlenmesini bütünüyle yeniden

biçimlendirmiştir. Bu dönemde kamu örgütlenmesinin ana motifi bölge olmuştur. Daha önce kurumsal anlamda somutluk kazanmayan bölge ölçeğinin bir iktidar tarafından benimsenmesi ve bu ölçekte yeni yapılar oluşturulması sonrasında emek süreci ve örgütlenme pratikleri itibariyle yönetim ilişkisi de bu yeni duruma göre yeniden kodlanmış, biçimlendirilmiştir.

2010 sonrasında koalisyon hükümeti dönemi için de benzer bir değerlendirme yapmak mümkündür. Koalisyon hükümeti "şok edici bir karar" ile bölge ölçeğini terk etmiş, bölge kalkınma ajansları da dahil bölgesel yapıların tümünü kaldırmış ve yerel düzeyde LEP'leri kurmuştur. Hükümetin başlıca hedefi, İşçi Partisi hükümetlerinin bölge temelinde yeniden kurduğu yapı ve ilişkileri kırmak ve yerel ekonomik ve toplumsal ilişkileri yeni oluşturduğu bir yapıyla yeniden biçimlendirmektir.

1990'larda bölge kalkınma ajansları ve bölge yerel yönetimleri<sup>56</sup> ile gerçekleşen *ölçek büyümesi* de, 2010'da koalisyon iktidarının bölge ölçeğindeki bütün yapıları kapatması ile gerçekleşen *ölçek küçülmesi* de, ölçeklerde gelişen toplumsal ilişkilerin doğal bir sonucu olarak ya da bu ölçeklerde örgütlü yapıların öz iradelerine bağlı olarak gerçekleşmemiştir. Ölçek ve örgütlenme değişikliğine yönelik yoğun toplumsal talepler de söz konusu değildir.<sup>57</sup> 1990'ların sonlarında bölge kalkınma ajanslarının kurulması, yeni bölgeselleşme yaklaşımlarında iddia edildiği gibi yeni bilgi ve iş akışları, yenilikçilik ve örgütsel düzenlemelerin etkisi ile bölge ölçeğinde gerçekleşen toplumsal-mekânsal, yönetsel-üretimsel yeni bir kümelenmenin ürünü değildir. İngiltere'de koalisyon hükümeti döneminde bölge ölçeği, güçlü bir toplumsal ya da siyasal muhalefet olmaksızın sadece Parlamento çoğunluğuna dayalı bir düzenleme ile<sup>58</sup> kolaylıkla terk edilebilmiştir. Bu durum, 90'lardan sonraki bölge ölçeği tercihinin "yer"e bağlı ekonomik ve toplumsal ilişkilerin bir

<sup>56</sup>2003'te yasası çıkarılan ancak kurulamayan.

<sup>57</sup>Son değişikliklere ilişkin değerlendirmelerinde Pugh ve Fisher (2011: 513), İngiltere'de kamuoyunun bölgenin terk edildiğinin ve yerle doğru hızlı ve köklü değişim yaşandığının farkında bile olmadığını belirtmektedir. Koalisyon hükümetinin ölçek siyasetine ilişkin bu köklü yeniden yapılanma girişimlerini açık ve kapsamlı biçimde tartışmadan, danışmadan, yerel yönetimlerin ve toplulukların, üniversitelerin görüşlerini almadan yaşama geçirdiğini belirten yazarlar, yerel ve bölgesel kalkınma konularında muhataplara danışılmadan parlamento çoğunluğu ile karar alındığını dile getirmektedirler.

<sup>58</sup>Koalisyon hükümeti kaldırma kararını açıkladığında İngiltere'de herhangi bir toplumsal kesimin buna yönelik bir itirazı olmamıştır, hatta yerel ölçekteki yapıların hemen hemen tümü bunu desteklemiştir. Oysa 90'larda bölge ölçeği benimsendiğinde ve bölge kalkınma ajansları kurulduğunda çok farklı toplumsal kesimlerin ciddi muhalefeti söz konusuydu.



sonucu olarak ortaya çıkmadığı ya da üretim ve yönetim örgütlenmesinin kendi iç dinamiklerinin bir sonucu olmadığı tezini haklı çıkarmaktadır. Aynı şekilde 2000'lerde yerel düzeyde LEP'lerin kurulmasını da kendiliğinden gelişen 'yerel düzeyde' yeni bir kümelenmenin bir sonucu olarak düşünmek mümkün değildir.

Türkiye'de de özellikle 2002 sonrasında devletin yeniden ölçeklendirildiği dönemler 'karmaşa içinde yeni düzen'i temsil etmektedir. Örneğin yeni yerel yönetim yasalarının çıkarıldığı ve kalkınma ajanslarının kurulduğu 2004-2006 yıllarını ve KHK'ların ve bütünşehir tipi büyükşehir düzenlemelerinin<sup>59</sup> olduğu 2011-2014 yıllarını kapsayan dönemler tam da açıkladığımız durum ile örtüşmektedir.<sup>60</sup> 2002'den sonra gerçekleştirilen *sürekli reformlar* sonrasında Kalkınma Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, mülki idare, büyükşehir belediyeleri, belediyeler, il özel idareleri, mahalli idare birlikleri, kalkınma ajansları ve bölge kalkınma idareleri gibi çok sayıda kurum yerel/bölgesel planlama ve kalkınma alanında birbiri ile çakışan-çatışan yetkiye sahip olmuşlardır. Bu durumun karmaşa yarattığı bir gerçektir. Ancak siyasal iktidarın merkezileşme düzeyinin fazla olması ve yerel iktidarlar üzerindeki yoğun belirleyici etkisi nedeniyle bu 'karmaşa ortamında yeni düzen', özellikle de hükümetin sermaye tabanını, buna bağlı olarak iktidarını güçlendirdiği 2007 sonrasında, merkez siyaset tarafından belirlenmektedir.

Kapitalizmde en uygun ölçek arayışında ölçeklerin yükselişi ya da düşüşü olabilmekte, ölçeksel hiyerarşiler sürekli değişmektedir. Ancak, merkeziyetçi kapitalist devletlerin ortaya çıkışından günümüze kadar ulusal ölçeğin diğer ölçekler üzerinde belirleyici bir konumda olduğu söylenebilir. Bu noktada Brenner'in (2006: 320-321) tekil ve çoğul ölçek ayrımından hareket edebiliriz. Buna göre yukarıda sözünü ettiğimiz ölçek siyasetindeki değişimler, farklılaşmış ve kapalı bir coğrafi birimde, sosyo-mekânsal örgütlenmenin/faaliyetin/çelişkinin/mücadelenin değişmesinden kaynaklanmamaktadır (*tekil kullanım*). Bazı ölçeklerin, kendisinden bağımsız olan değişken ve nedenlere bağlı olarak tanımlanması, yeniden üretilmesi, biçimlendirilmesi ya da hiyerarşik açıdan konumlandırılması söz konusu olabilmektedir. Örneğin ele

<sup>59</sup>2008'deki 5747 sayılı kanunu da dahil etmek gerekir.

<sup>60</sup>Türkiye'de karmaşa içinde yeni düzen dönemi ilk bakışta iktidar değişikliğinin hemen sonrasında gerçekleşmemiş gibi görünmektedir. Bu küçük zaman sapması, yasalaşma süreci 2003'te başlatılan ve yaygın olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) olarak adlandırılan düzenlemenin veto sonrasında yasalaşma sürecini tamamlayamamış olmasının bir sonucudur. Merkezi ve yerel düzeydeki ekonomik ve yönetsel yapı ve ilişkileri köklü bir biçimde dönüştürebilecek düzenlemeleri içeren KYTK yürürlüğe girebilmiş olsaydı kamu örgütlenmesi açısından belki de yukarıda sözünü ettiğimiz "karmaşa içinde yeni düzen" in en tipik örneklerinden biri olabilirdi.

aldığımız dönemdeki yerel ölçek ve bölge ölçeği tercihleri çoğu zaman ulusal ölçeğin coğrafi ölçekler arasındaki düzenleme ve hiyerarşileri yeniden üretmesi ve kümelenmesinin bir sonucudur (*çoğul kullanım*). Brenner'in ölçeği ilişkisel olarak açıkladığı çoğul kullanım, diğer ölçeklerin içini dolduran, onları ete kemiğe büründüren ulusal ölçekte örgütlenen yapıların (egemen toplumsal sınıflar, merkez siyaset, ulusal iktidar vb.) etkisine yoğunlaşmayı gerektirmektedir.<sup>61</sup> Buna göre ölçek siyaseti, ulusal ölçeğin diğer ölçeklerdeki pratiklere nüfuz ettiği ve onları dönüştürdüğü (Gough, 2006: 29) bilinçli bir ölçeklendirme faaliyetine (ölçeğin araçsallaşması) karşılık gelmektedir. Bu çalışmada yer verdiğimiz, fazlasıyla akışkan, geçici, sabitleşemeyen ölçek ve mekânsal örgütlenme tercihleri, 'yer'e ait ihtiyaçlara bağlı olarak gelişmemiştir. Bütün bunlar, merkezileşmenin<sup>62</sup> bir aracı olarak ulusal ölçekte belirlenmiş kararlara dayanmaktadır. Bu durumda ölçek siyasetinin yerelliğinden söz etmek elbette mümkün değildir.

## Kaynakça

- Bailey, David ve Lisa De Propriis (2013), "Look Before You LEP: English Cluster Policy from RDAs to LEPs", *ERIEP*, 5, <http://revel.unice.fr/eriep/index.html?id=3460> (06.01.2014).
- Bayırbağ, Mustafa (2006), "Ölçek Yaklaşımının Kentler ve Bölgelerin Yükselişinin Açıklanmasındaki Katkıları Üzerine", *Praksis*, 15: 49 – 70.
- Bentley, Gill, David Bailey, John Shutt (2010), "From RDAs to LEPs: A New Localism? Case Examples of West Midlands and Yorkshire", *Local Economy*, 25 (7): 535-557.
- Brenner, Neil (2006), "Ölçeğin Sınırları? Ölçeksel Yapılaşma Üzerine Metodolojik Düşünceler", *Praksis*, 15: 311 - 336.

<sup>61</sup>Elbette bütün bu değişikliklerin küresel ölçekteki yapılanmaların etkisi ile olduğu iddia edilebilir. Ulusal ölçeği aşan hareketliliklerin ve güç yapılarının ulusal ölçekte örgütlenen yapılardan ne derece bağımsız olduğu ayrıca tartışılacak bir konudur.

<sup>62</sup>Son yıllardaki merkezileşme biçimini, merkezi yönetimin ya da ulusal yönetimin değil, çekirdek yürütme gücünün, merkez siyasetin, siyasal iktidarların ya da hükümetlerin güçlenmesi şeklinde nitelemek daha doğru olacaktır. Bu nedenle merkezileşme olarak tanımladığımız bu durumu 'hükümetleşme' sözcüğü daha iyi ifade etmektedir. Hükümetleşme (bazı çevirilerdeki şekliyle yönetimselleşme), bazı kaynaklarda Foucault'nun modern kapitalist devletin gelişimindeki bazı iktidar biçimlerini açıklamada kullandığı '*governmentality*' sözcüğüne karşılık olarak kullanılmaktadır. İktidarların yönetim stratejisi, toplumu denetleme biçimleri vb. gibi açılardan içerikte bazı çakışmalar olsa da buradaki kullanımımız Foucault'nun kavramından farklıdır.

- Brouhgton, K – N. Berkeley, D. Jarvis (2011), "Where Next for Neighbourhood Regeneration in England?", *Local Economy*, 26 (2): 82 - 94.
- Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu (DDK) (2014), *Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi Araştırma ve İnceleme Raporu* (Hizmete Özel), 30.01.2014, Sayı: 2014/3.
- DOĞAKA (2013), *2013 Yılı Faaliyet Raporu* (Hatay: DOĞAKA).
- DOKA (2013), *2013 Yılı Faaliyet Raporu* (Trabzon: DOKA).
- Ercan, Fuat ve Şebnem Oğuz (2006), "Sınıfsal Bir İlişki ve Süreç Olarak Ölçek: Kamu İhale Yasası" *Praksis*, 15: 159 – 182.
- Gough James (2006), "J. Gough ile Söyleşi", *Praksis*, 15: 13 – 48.
- Harrison, John (2011), *Local Enterprise Partnerships, Centre for Research in Identity, Governance, Society* (London).
- Harvey, David (1989), "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism" *Geografiska Annaler*, 71 (1): 3 – 17.
- Hildreth, Paul (2011), "What is Localism, and What Implications Do Different Models Have For Managing The Local Economy," *Local Economy*, 26 (8): 702 – 714.
- Hildreth, Paul ve David Bailey (2013), "The Economics Behind the Move to 'Localism' in England", *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*, 6 (2): 233-249.
- House of Commons (2012), *Local Enterprise Partnerships*, SN/EP/5651 (Londra, 5 Aralık 2012).
- House of Commons (2013), *The Abolition of Regional Government*, SN/PC/05842 (Londra, 27.3.2013).
- Kalkınma Bakanlığı (2013), *Kalkınma Ajansları 2012 Yılı Genel Faaliyet Raporu* (Ankara).
- Kalkınma Bakanlığı (2014), *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu (Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018)* (Ankara).
- Karasu, Koray (2005), "İngiltere'de Bölge Kalkınma Ajansları" *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir? Ne Değildir?*, Turan, Menaf (Der.) (Ankara: Paragraf Yayını): 197- 238.
- Karasu, Koray (2009), "Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları", *Memleket Siyaset Yönetim*, 4 (11): 1 - 43.
- Karasu, Koray (2013a), "İngiltere'de Kamu Yönetimi," *Kamu Yönetimi: Ülke İncelemeleri*, Karasu, Koray (Yay. Haz.) (Ankara: İmge Yayınevi): 145 - 292.
- Karasu, Koray (2013b), "Yönetim İlişkisi ve Yerel Özerklik", *Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri: Özerklik, 5. Yerel Yönetimler Sempozyumu* (Ankara: TBB Yayını): 397 - 429.
- Pugalis Lee (2011), "The Regional Lacuna: A Preliminary Map of the Transition from RDAs to LEPS, *Regions*, 281 (1): 6 – 9.
- Pugalis, Lee ve Ben Fisher (2011), "English Regions Disbanded: European Funding and Economic Regeneration Implications", *Local Economy*, 26: 500 – 516.
- Pugalis, Lee ve Gill Bentley (2013), "Storming or Performing? Local Enterprise Partnerships Two Years On", *Local Economy*, doi: 10.1177/0269094213503066 (20.02.2014).
- Pugalis, Lee ve Alan Townsend (2012), "Spatial Recalcing of Economic Planning: The English Way", *SPATIUM*, 27: 1 – 7.
- Shutt, John ve Lee Pugalis, Gill Bentley (2012), "LEP's: Living up to the Hype", *Changing Gear - Is Localism the New Regionalism*, (London: The Smith Institute): 12 - 24.

Smith, Neil (2006), "Küresel Evsizlik: Ölçeğe İlişkin Uygulamalar", (Çev. E. Akdeniz), *Praksis*, 15: 127 – 158.

Urry, John (1999), *Mekanları Tüketmek* (Çev. R. G. Öğdül) (İstanbul: Ayrıntı Yayınları).

Ward, Michael ve Sally Hardy (2012), *Changing Gear - Is Localism the New Regionalism*, (London: The Smith Institute).

Yılmaz, Koray (2006), "Eleştirel Bir Kalkınma Anlayışına Doğru: Ölçek Sorunu Bağlamında Kalkınmayı Yeniden Düşünmek", *Praksis*, 15: 183 – 206.