



YEREL YÖNETİŞİMİN YENİ BİR KURUMSAL ARACI OLARAK KALKINMA KURULLARI: İZMİR KALKINMA KURULUNDA NİTEL BİR ARAŞTIRMA

Rasim AKPINAR*

Özet

Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde ivme kazanan bölgesel kalkınma çalışmaları kapsamında 2006 tarihinde kalkınma ajansları iki pilot bölgede kurulmuş ve 2009 tarihinde 26 Düzey 2 bölgesinde kuruluş süreçleri tamamlanmıştır. Ancak; kalkınma ajansları, Türkiye'de gündeme geldiğinden bu yana ayrılıkçı bölgecilik ideolojilerini tahrik edecek, ülkede federalizme götürecektir bir yapı olacak düşünceleriyle ağırlıklı olarak politik veçhesiyle tartışılmış olup; kalkınma ajanslarının yasal statüsü, organlarının yapısı, hedeflerine nasıl ulaşabileceği, mali ve insan kaynakları gibi daha çok işlevselliğine yönelik teknik boyutla birlikte analiz pek yapılamamıştır. Bu durum kalkınma ajanslarının, kuruluşlarından bu yana bir türlü istenilen düzeyde hizmet sunamamasına ve sorunlarının kronikleşmeye başlamasına yol açmıştır. Bu sorunlardan biri de yönetim ilkesinin yansıdığı varsayılan kalkınma kurullarının bu haliyle işlevsiz, etkin olmayan az katımlı toplantılara dönüşmüş yerel platformlar olmasıdır. Bu çalışmada, iki pilot kalkınma ajansından biri olan İzmir Kalkınma Ajansının Kalkınma Kurulu üzerine odaklanılmış olup; sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Bu çalışma ile ileride siyasa belirleyicilere yön gösterilmesi amaç edinilmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Kalkınma Ajansları, Yönetişim, Kalkınma kurulları, İzmir.*

DEVELOPMENT BOARDS AS A NEW INSTITUTIONAL VEHICLE IN LOCAL GOVERNANCE: QUALIFIED RESEARCH IN THE IZMIR DEVELOPMENT ASSEMBLY

Abstract

As part of the regional development efforts that have gained momentum in the harmonization process of the European Union, development agencies were established in 2006 in two pilot regions and in 2009 the establishment process was completed in 26 NUTS II regions. But; Development agencies have been discussed politically with predominantly thinkers who will drive federalism in the country, which will provoke the ideologies of separatist regionalism since its day in Turkey; Analysis of the development agencies' legal status, structure of their organs, how they can reach their goals, financial and human resources, as well as the technical dimension for more functionality have not been done much. This has led to the fact that development agencies have not been able to provide any kind of service at any level since their establishment and that their problems have become chronic. One of these problems is the local platforms that have been transformed into dysfunctional, ineffective, and less participatory meetings, as a result of the supposed development councils reflected by the governance principle. This study focuses on the Development Board of the Izmir Development Agency, one of the two pilot development agencies; Qualitative research method is used in social sciences. With this study, it is aimed to direct the policy makers in the future.

Key Words: *Development Agencies, Governance, Development Boards, İzmir.*

*Doç.Dr., Manisa Celal Bayar Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, MANİSA.
e-posta: rasimakpinar@gmail.com

1.GİRİŞ

Türkiye'deki mevcut planlama süreci incelendiğinde bölgesel politikaların başarısız oldukları görülmektedir. Bu başarısızlıkların arkasında üç temel eğilimden söz edilebilir. Birincisi, Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) olarak adlandırılan politikaların başarısızlığı ve sonuçlarıdır. Bu politikalarla bölgelerde teknik altyapıyı kurulamamış, uygulamalarda çeşitli kayırmalara gidilmiş, kaynaklar sektör ve kuruluş bazında dağıtılarak bölgesel potansiyeller göz ardı edilmiş dolayısıyla ülke genelinde bir verimlilik sağlanamamıştır. İkincisi, yatırımlar ve bölgelerin ihtiyacı arasındaki asimetridir. Üçüncüsü ise, özellikle 1980 sonrasında Türkiye'nin ekonomik istikrar sorunları nedeniyle makro politikalarda odaklanması, dışa açılma ile ihracat politikalarının ön plana çıkması ve kaynakların ağırlıklı olarak uzun süre dış ticaretin finansmanında kullanılmasıdır (Doğruel, 2012: 10). Uzun yıllar yukarıdan aşağıya (*top-down*) uygulanan büyük ölçekli kamu yatırımları, teşvik politikaları gibi geleneksel bölgesel kalkınma politikası araçlarının yanı sıra aşağıdan yukarıya (*down-top*) uygulanan yeni nesil bölgesel politikaları tüm dünya ülkelerinde büyük ilgi uyandırmıştır. Bu yeni nesil bölgesel kalkınma politikaları arasında amaç bölgesel kalkınmaya yönelik uygulamaların geliştirilmesinde tek bir kurumun ve bununla birlikte tek bir standart yöntemin geçerli olmaması; çok boyutlu ve çok katımlı bir süreci içermesidir. Kalkınma ajansları gerek amaçları gerekse yapıları nedeniyle çok aktörlü yönetişimci bir yapıyı zorunlu kılmaktadır. Yönetişim kavramının, birçok disiplinde farklı manalarda kullanıldığı bilinmektedir. Hatta kamu yönetimi disiplini dahi yönetişimin birçok yönü bulunmaktadır. Yönetişim çalışmaları ile tanınan Jan Kooiman; artık devletin tek başına belirleyici olduğu bir yönetim yapısından söz edilemeyeceğini, bundan sonra sorumlulukların paylaşılması ve birlikte hizmet etmeye dayalı etkileşimsel bir yapının geçerli olacağını belirtmiştir (Kooiman,1993: 2-3). Yönetişim kavramının en belirgin özelliği kamusal kararların alınmasında ve uygulanmasında merkezi yönetimin egemen ve belirleyici güç olmaktan çıkararak yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası pek çok aktörün sürece dahil edilmesi ve diyalog ortamının oluşturulması, devletin iktidarını başka güçlerle paylaşması, ayrıca sivil toplum örgütlerinin karar alma süreçlerinde rollerinin artmasıdır (DPT, 2007: 5).

Bu çalışma, Türkiye'nin gündemine Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Politikalarına uyum kapsamında girmiş bulunan kalkınma ajanslarının yönetişimci birimi olan kalkınma kurullarının sorunlarını, etkinliğini derinlemesine bir şekilde ele alınmasını amaç edinmiştir. Çalışmada sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemlerinden biri olan derinlemesine mülakat tercih edilmek suretiyle kalkınma kurullarına içeriden bakılmış; bilhassa kalkınma kurulu üyelerinin içinde buldukları kurulun işlevselliğine yönelik görüşlerindeki farklılıkları ortaya çıkarmak ve ilk ağızdan kalkınma kurulunun sorunlarının nedenlerini anlayarak buradan kamu siyaseti belirleyicilere öneriler sunmak hedeflenmiştir.

2.KALKINMA AJANSLARININ DÜNÜ VE BUGÜNÜ

Kalkınma fikrinin sadece merkezi idarelerin, ulus-devletlerin tek başına rekabetini ilgilendirmedeği; bölgelerin, yerel unsurların rekabetin temel özneleri haline geldiği, kalkınmada çok aktörlü rollerin paylaşıldığı bir dönemden geçtiğimiz söylenebilir. Bu nedenle bölgesel kalkınma çalışmalarının giderek önem kazandığını söylemek pek yanlış olmaz. Buna ilave olarak, bölgeler arası dengesizlik probleminin sadece ülkemizin yaşadığı bir problem olmadığı; Avrupa Birliği'nde özellikle genişleme sürecinden sonra bölgesel gelişmişlik farklarının da hızla arttığı bilinmektedir.

Kişi başı milli gelir itibarıyla satınalma gücü paritesine göre AB-27 ortalamasını 100 kabul ettiğimizde 271 AB NUTS 2 bölgesinden 67 bölgenin 75 değerinin altında olduğu görülmektedir. Türkiye ise tüm bölgeleri ile birlikte 75 değerinin altında yer almaktadır. Daha somut göstergeler ile konuşacak olursak; satın alma gücü paritesi kişi başı milli gelir hesaplarına baktığımızda, 27 üyeli Avrupa Birliği'ni 100 kabul edersek; Lüksemburg'un 271 ile en yüksek değere, 44 ile

Bulgaristan'ın ise en düşük değere sahip olduğu görülmektedir. Türkiye'nin değerinin (45) Bulgaristan'a çok yakın olduğu dikkat çekmektedir (Akpınar vd., 2013: 56-57).

Sonuç olarak ülkelerin doğal kaynaklarının ve sosyal sermayesinin dengeli dağılmamasından ötürü yaşadıkları bölgesel gelişmişlik farklılıkları, yine ülkelerin tüm bölgeleriyle topyekün kalkınma hedefi, rekabetin yerelde başladığı inancı ve bölge ölçeğinin ulusal kalkınma planları ile yerel gömülü bilgi arasında uygun bir ölçek olduğu fikri dünyada bölgesel kalkınma çalışmalarına verilen önemi artırmıştır.

Bir bölgenin ekonomik, sosyal ve fiziki yönden koordine edilmesi, sınırları belli bir mekânın en rasyonel şekilde düzenlenmesi ve bu düzenlemenin gerektiği şekilde donatılmasını gerektirmektedir. Bu amaca matuf dünyada bir çok farklı aracın kullanıldığı bilinmektedir. Bu araçlardan bazıları sulama ve enerji kaynakları, ulaşım projeleri, ucuz kredi destekleri, teşvik politikaları, konut yatırımları, organize sanayi bölgeleri gibi devletin tek taraflı olarak sunduğu olanaklardır. Söz konusu bölgesel kalkınma araçlarından bazıları ise kamu-özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının çoklu yönetişimini gerekli kılan yeni nesil bölgesel kalkınma araçları olduğu görülmektedir.

Kalkınma Ajansları kurumsal katmanın (*institutional thickness*) gelişimine yönelik dünyada yaygın olarak uygulanan yeni nesil bölgesel kalkınma araçlarından biridir. Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği'nin (EURADA) tanımına göre, operasyonel bir yapıda olan BKA'lar, genel kalkınma ve sektörel problemleri tanımlayan, bunların çözümüne yönelik imkanları, fırsatları ortaya koyan, bunlara yönelik çözüm geliştiren projeleri destekleyen kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır (EURADA, 1999: 16). Ülkemizde Kalkınma Ajansları kurulması fikrinin miladı olarak 2002 yılını göstermek mümkündür. Zira 2002 yılında hem Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin bir gereği olarak hem de bölgesel gelişmelerin ve gelişmişlik farklarının istatistiki bazda daha iyi izlenmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması ve bölgesel politikaların çerçevelerinin belirlenmesi için Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine (NUTS) paralel bir şekilde üç düzey halinde İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) yapılmış ve bu sınıflandırma, 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulmuştur. Bu gelişmeden sonra, 14 Nisan 2003 tarihinde AB Konseyi tarafından kabul edilen Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, Türkiye'den, orta vadede "Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu" başlığı altında "Bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere, NUTS 2 düzeyinde bölge birimlerinin kurulması" istenilmiştir.

Bununla birlikte kalkınma ajanslarının kurulma fikrinin başlangıcı olarak her ne kadar 2002 yılında Avrupa Birliği'ne uyum kapsamında yürütülen 32 başlıktan (chapter) biri olan bölgesel gelişme politikaları kapsamında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)¹ Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün çalışmaları olarak belirlemiş olsak dahi; esasında yerelde bölgesel kalkınma çalışmaları yürütecek bir kurumsal yapı arayışını 1960 yılına kadar götürmek mümkündür. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) "Teşkilat, Meseleler ve Tedbirler" kısmında bölge planlaması uygulaması için bölge düzeyinde gerekli idari teşkilatlanmaya gidilmesi gerekliliği şu ifadelerle anılmıştır (DPT, 1963: 476):

"..... bölge planlaması, yetişmiş eleman azlığı ve ayrıntılı bilgi toplama zorluğu yüzünden ancak uzun sürede etkili bir şekilde gerçekleştirilebilecek bir iştir. Bölge araştırmaları için eleman yetiştirme ve buna paralel olarak takımlar kurma işi bir programa bağlı olarak yürütülmektedir. Bölge kalkınma ve planlamasıyla ilgili çalışmaların gerçekleştirilmesi, hem merkezde hem de bölgelerde ihtiyaca elverişli teşkilat ve yeterli personelin bulunmasını gerektirmektedir. Varılacak en son amaç her bölgede araştırma takımları kurmak yoluyla ilerde genel plan çerçevesine uygun bölge programları hazırlamak ve bunların uygulanması bakımından gerekli idari teşkilatlanmayı sağlamaktır."

1.Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Türkiye'nin ekonomik ve sosyal kalkınmasını hızlandırmak için 30 Eylül 1960 yılında kurulan Başbakanlığa bağlı merkezde yardımcı kuruluşlardan biridir. Devletin ekonomik, sosyal ve kültürel amaçlarının belirlenmesinde hükümete danışmanlık yapar. Hükümetçe belirlenen amaçları gerçekleştirmek için kalkınma planları, yıllık planlar ve programlar hazırlar. 08.06.2011'de yapılan değişiklikle DPT, Kalkınma Bakanlığı olarak hizmet vermektedir.

Ancak somut olarak planlama çalışmaları yürütmek maksadıyla bölge düzeyinde kurumsal bir yapının teşkili 2006 yılında 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun”un yürürlüğe girmesiyle birlikte olmuştur. Ülkemizde bölge içi ve bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak, bütün bölgelerin ulusal kalkınmaya katkısını artırmak ve gelişmiş bölgelerin uluslar arası rekabet güçlerini azaltmak temel amaçlarına hizmet edecek olan kalkınma ajanslarının kuruluş süreci bu yasa ile başlamıştır.

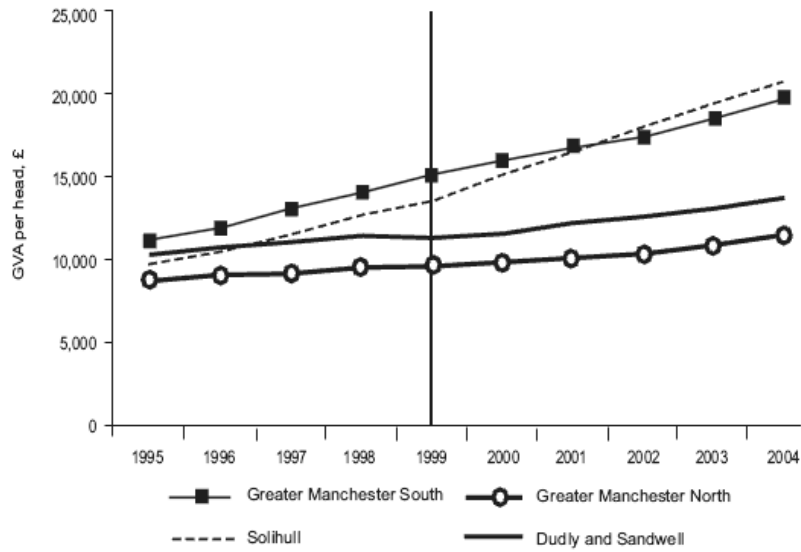
Kalkınma ajansları tüm yurt sathında, istatistiki bölge birimi sınıflandırmasına göre Düzey 2 bölgeleri esas alınarak kurulmuştur. Söz konusu kanunda belirtildiği üzere, kalkınma ajanslarının kuruluşu Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nın bağlı bulunduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile gerçekleştirilmiştir. Bu kapsamda, 3 ayrı Bakanlar Kurulu Kararı ile toplam 26 Kalkınma Ajansı kurulmuştur.

Bölgesel ekonomik kalkınma ve sosyal gelişme alanında yaşanan yapısal dönüşümün ve sürdürülebilir kalkınmanın en önemli kurumları arasında yer alacak olan “Kalkınma Ajansları” Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) koordinasyonunda kurulmuş ve faaliyetlerine başlamıştır. Kalkınma Ajansları, ulusal düzeyde DPT koordinasyonunda, kendine özgü teknik ve finansman (bütçe) mekanizmasına sahip, kâr amacı gütmeyen, çabuk karar alıp uygulayabilen, merkezi ve yerel idarelerin dışında, kamu, özel sektör ve STK’ ları bir araya getiren, tüzel kişiliği haiz, 5449 sayılı Kanunla düzenlenmemiş işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi, bölgeler (düzey 2 bölgeleri) esas alınarak Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan teknik kapasitesi yüksek, uygulamacı olmayan, fakat destekleyici, koordinatör ve katalizör olarak faaliyet gösteren kalkınma birimleri olarak tasarlanmıştır.

Kalkınma Ajansları, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla kurulmuştur.

Bugün kalkınma ajansları hem dünyada hem de ülkemizde işlevi, performansları açısından sorgulanmaktadır. Örneğin, İngiltere’de 1998 tarihli Bölgesel Kalkınma Ajansları Yasası ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı koordinasyonunda 1999 Nisan ayında 9 adet bölgesel kalkınma ajansı kuruldu. Daha sonra 2010 yılında İngiltere’de kalkınma ajansları, denetleyici misyonlarıyla demokrasilerde önemli bir öge olan sivil toplum kuruluşlarından biri “Tax Payer Alliance” tarafınca yürütülen lobi faaliyeti neticesinde “*bütçede gereksiz açık yaratıyor-kamunun kaynağını amaçsız kullanıyor*” iddialarıyla kapatılmıştır.

Adı geçen sivil toplum kuruluşunun hazırladığı rapora göre; İngiltere’de ekonomik büyümeyi artırmak ve bölgesel farklılıkları azaltmak için kurulmuş kalkınma ajanslarının, performanslarına bakıldığında göstergelerin ajansların bu misyonlarına pek uygun çıktığı üretmediği; aşağıdaki grafikte görüleceği üzere bölgeler arası gelişmişlik makasının ajansın kuruluş tarihinden sonra (1999) giderek arttığı iddia edilmektedir (TPA, 2009: 11).



Şekil 1. İngiltere’de Bölgesel Gelişmişlik Farkı

Kaynak: TPA,2009:11

Adı geçen sivil toplum kuruluşu, İngiltere’de bölgesel kalkınma ajanslarının başarısızlıkla sonuçlanmasındaki nedenleri şu şekilde sıralar:

- 1) Bölgesel kalkınma ajansları yerel kurumlar değildir; sadece bakanlığa hesap veren merkezi idarenin bir parçasıdır. Kalkınma ajanslarının kritik organlarının üyeleri bakanlık tarafından seçilmiştir ve bu organların amaçlarını da bakanlık tayin etmiştir.
- 2) Birçok kalkınma ajansının sorumluluk ve faaliyet alanı diğer kurumların faaliyet ve sorumluluk alanıyla örtüştüğü için bu durum önemli israfa yol açmıştır.
- 3) Kalkınma ajanslarında fonların uygunsuz harcanması yoluyla hem çok fazla israf yaşandı hem de maliyetler artmıştır (Canzanelli, 2013: 13).

Ülkemizde de benzer şekilde kalkınma ajanslarının yeni bir forma bürünmesi yüksek sesle talep edilmektedir. Örneğin; AK Parti Merkez Karar Yönetim Kurulu (MKYK) Üyesi ve Eskişehir Milletvekili Emine Nur Günay, AB uyum sürecinde kurulan kalkınma ajanslarının yeniden yapılandırılması gerektiğini belirtmiştir. TÜSİAD eski başkanlarından Ümit Boyner bir konuşmasında; *“mevcut yapıları kamu ağırlıklı olmasına rağmen, önümüzdeki dönemde sivil katılımı daha fazla içerecek şekilde değişeceğine inandığımız Kalkınma Ajansları projesini, AB ile de uyumlu bölgesel kalkınma politikaları açısından önemli birer araç olarak görüyoruz”* demek suretiyle kalkınma ajanslarının yönetimci yapısının daha da güçlenmesi gerekliliği fikrini savunmuştur. TÜRKONFED başkanı ise bir konuşmasında fikirlerini şu şekilde belirtmiştir: *“Bölgesel farklılıkların giderilmesinin ancak uzun vadede mümkün olduğu ve bir dizi farklı alanda birbiriyle uyumlu politikalar demetinin uygulanması gerektiği her zaman göz önünde bulundurulmalıdır. Bu amaçla yapılması gereken en öncelikli konu, kalkınmanın aktörlerinin, yani kalkınma ajanslarının bu süreçte üstlenecekleri rollerin doğru tarif edilmesidir. Kalkınma ajansları sürecin etkin ve aktif aktörleri olarak yeniden yapılandırılmalıdır”*. EBSO Meclis Başkanlarından Salih Esen ise, *“Kalkınma ajansı, sektörel bazda değil, İzmir’in değerlerini ortaya çıkaracak projelere destek vermeli. Kalkınma ajansları sakat doğdu ve kapatılması gerektiği gibi bir sonuç ortaya çıktı. İzmir Kalkınma Ajansı, dört yıldır bir gelişme kaydedemedi.”* diyerek fikrini İzmir Kalkınma Ajansı örneğinden genele şamil etmiştir.

2010 yılında ülkemize gelen Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği direktörü Sabulens, Türkiye’de yeni kurulan kalkınma ajanslarının;

- Ortada elle tutulur araçların bulunmaması,
- Yaklaşımların tek tip olması,

• Araçların üst üste gelerek birbirini kilitlemesi, nedenleriyle yeterince etkin işleyemediklerini ve yapısal düzenlemeler yapılmadığı takdirde hiçbir zaman işleyemeyeceklerini belirtmiştir (Arolat, 2013).

3.YEREL YÖNETİŞİMİN ARACI OLARAK KALKINMA KURULLARI

5449 sayılı Kanun'un genel gerekçesinde, kalkınma ajanslarından beklenen faydalar şu şekilde özetlenmiştir:

- Yerel-bölgesel potansiyeli, dinamikleri ve özgünlükleri ortaya çıkararak bunları en iyi şekilde değerlendirip, planlamak.
 - Potansiyeli ve dinamikleri rekabetçi, katılımcı, esnek, aksiyona dayalı bir yaklaşımla harekete geçirme ve ulusal, uluslararası pazarlarda ekonomik, sosyal, kültürel birer değer haline dönüştürmek.
 - Bütün kurum, kuruluş ve şahıslara sağladığı idari, mali, teknik desteklerle başta girişimciler olmak üzere bütün kesimlerde bir kalkınma bilinci ve ivmesi oluşturmak.
 - Yenilikçi, rekabete dayalı kaynak tahsisi mekanizması, etkin izleme ve değerlendirme işlevleri ile kalkınma planları, bölgesel gelişme planları ve programların uygulama kapasitesini geliştirmek.
 - Hem ulusal, hem de bölgesel yerel düzeyde, başta istihdam ve gelir olmak üzere ekonomik ve sosyal göstergelerin iyileştirilmesine, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılmasına ve dolayısıyla ülkenin genel refah ve istikrarına olumlu katkılar sağlamak.
- Ülkemizde 26 kalkınma ajansı faaliyet göstermektedir. Dolayısıyla 26 adet kalkınma kurulu bulunmaktadır.



Şekil 2. 26 adet Kalkınma Kurulları

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2012

Özel sektör, sivil toplum kuruluşları, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler ve üniversitelerin temsilcilerinden oluşan Kalkınma Kurulu, Ajansın danışma organıdır. En fazla yüz üyeden oluşan kalkınma kurulunun temsilci yapısı, görev süreleri ve diğer hususlar kuruluş kararname ile belirlenmektedir.

Kalkınma ajanslarının danışma organı olan kalkınma kurullarının oluşturulmasında uyulacak genel esaslar ile bu kurulların görev ve yetkileri 5449 sayılı Kanun'un 8 ve 9. maddelerinde; kalkınma kurullarının yapısı ve teşkili, kurul üyeliklerine ilişkin düzenlemeler ve kalkınma

kurullarının çalışma usul ve esasları ise 2009/15433 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan karara eklenen “Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları” ile düzenlenmiştir.

31 Mayıs 2013 tarih ve 28663 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Kalkınma Ajansları Kalkınma Kurullarına Temsilci Gönderecek Kurum ve Kuruluşların Belirlenmesi ve Bazı Bakanlar Kurulu Kararlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Karar” a göre kalkınma kurulunda illerin toplam üye sayıları; iki ilden oluşan Düzey 2 bölgeleri bakımından her il için 25’er üye, üç ilden oluşan Düzey 2 bölgeleri bakımından her il için 20’şer üye, dört ilden oluşan Düzey 2 bölgeleri bakımından her il için 15’er üye, beş ve altı ilden oluşan Düzey 2 bölgeleri bakımından ise her il için 10’ar üye taban olarak kabul edilmek ve geriye kalan üye sayısı, illerin yayımlanan en son yıl Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi sonuçları doğrultusunda bölgedeki nüfus oranlarına göre dağıtılmak suretiyle belirlenir.

Kalkınma kurulunun görev ve yetkileri şunlardır:

- Bölgenin sorunlarına ve çözüm önerilerine, tanıtımına, potansiyeline ve önceliklerine yönelik olarak yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunmak.
- Yönetim kurulunda yer alacak özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları temsilcilerini seçmek.
- Ajansın faaliyet ve iç denetim raporlarını görüşmek, değerlendirmek ve yönetim kuruluna önerilerde bulunmak.

Diğer taraftan, 2009/15433 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan karara eklenen “Kalkınma Ajansları Çalışma Usul ve Esasları’nda yukarıda belirtilen görev ve yetkiler haricinde, kalkınma kurulunun, özellikle bölge kalkınma stratejisinin; bölgenin potansiyellerini ortaya çıkaracak ve bölgenin kalkınması yönünde etkili ve verimli bir biçimde kullanılmasını sağlayacak, bölgenin sorunlarına makul ve etkili çözümler üretecek ve bölgenin geleceğine yönelik güçlü bir perspektif sunacak şekilde hazırlanması yönünde aktif ve yoğun olarak çalışacağı ve bu çalışmaların yürütülmesi sırasında, alt komisyon ve benzeri mekanizmaları kullanarak, bölgenin tüm toplum kesimlerinin görüş ve önerilerini azami düzeyde alacağı düzenlemesine de yer verilmiştir.

Kalkınma kurullarının oluşturulma gerekçeleri incelendiğinde, esasında kalkınma kurullarının kalkınma ajanslarının ruhu olarak tasarlandığı kolaylıkla görülecektir. Kanunun ilk maddesinde “*kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğini geliştirmek*” denilmek suretiyle kalkınma kurulunun ana misyonu ile kanunun amacının örtüştürüldüğü dikkat çekmektedir. Dolayısıyla kalkınma kurullarının bölgelerdeki yönetim anlayışının filizlenmesinde en kilit unsurlardan birisi olduğu açıkça görülmektedir. Zira, kalkınma ajanslarına verilen en temel görevlerden birisi, özel sektör, kamu ve sivil toplum kuruluşlarını yönetim anlayışı çerçevesinde ortak bir amaç için bir platformda buluşturarak, yerel düzeyde yarattığı sinerji ile bölgesel kalkınmayı topyekün sağlamaktır. Bu bakımdan, bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak, bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasındaki işbirliğini geliştirmek üzere kurulan kalkınma kurullarının, hedeflenen iyi yönetim anlayışı çerçevesinde örgütlenmesi kalkınma ajanslarının başarısı için son derece önemli bir husustur.

Türk kamu yönetimi dizgesinde atipik bir kurum olan kalkınma ajanslarının iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmuş ve mahkeme kararında; netice olarak, kalkınma Ajanslarının, Anayasa’nın “Planlama” ile ilgili 166’ncı maddesi uyarınca Devlete verilen planlama görevi gereği kurulmuş bir teşkilat olduğu, Devletin planlama görevi kapsamına giren 5449 sayılı Kanun’da sayılan hizmetleri yerine getirmek üzere **kendisine özgü bir yapı ile** oluşturulduğu, Anayasa’nın öngördüğü idari yapı içerisinde yer almadığı ancak bu hususun, Devlete verilen söz konusu görev kapsamında yapılmış olmasından dolayı hukuka aykırılık doğurmadığı sonucuna varılmıştır. Kalkınma kurulları ajansın bir birimi olduğundan ajansların kendine özgülüğünden elbette payını almıştır. Kalkınma kurullarının ajans gibi atipik, kendine has yapısı diğer kurumlarda örneğin kamu niteliğindeki meslek kuruluşlarında muadili olan

meclislere hiç benzememesi uygulamada kalkınma kurullarının bir takım problemler çıkardığı da bilinmektedir.

Örneğin; Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu 2014 tarihinde “Türkiye’nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi” isimli araştırma ve inceleme raporunda kalkınma kurullarına ilişkin tespit ve önerilerde bulunmaktadır. Bu rapora göre (DDK, 2014);

•*Uygulamada, kurul toplantılarına katılımın çok düşük düzeyde kaldığı, bunun kurulda temsil edilen tüm kesimlere sirayet ettiği, düşük katılım düzeyinin yıllar itibariyle aşağı yönlü eğilimini devam ettirdiği, bazı ajanslarda kanunen yılda en az iki kez toplanması gereken kurulların bu zorunluluğa dahi riayet etmediği, kalkınma kurulunda temsil edilen bazı kurum ve kuruluşların kuruldaki üyeliklerinin düşürülmesini önemsemediği görülmüştür.*

•*Görüşüne başvurulmuş valiler, kalkınma kurulu başkanları ve kalkınma ajansı çalışanlarındaki hâkim ve ağırlıklı görüşün de kalkınma kurullarının etkin bir şekilde işlemediği yönünde olduğu anlaşılmıştır.*

•*Kalkınma kurullarına üye seçiminde gönüllülüğü esas almaya yönelik son dönemdeki düzenleme ve uygulamalar olumlu karşılanmakla birlikte, kalkınma kurullarının yeterince işlememesinin arkasında yatan nedenlerin, özellikle de kalkınma kurullarının etkisiz ve yetkisiz yapılar olduğu yönündeki yaygın kanının ciddi şekilde sorgulanması ve konuya ilişkin olarak yapılan ayrıntılı araştırma sonucunda, kalkınma kurullarının; yapısı, işleyişi, yönetim kurulu ile ilişkileri, görev ve yetkileri ile kurulların ajansı yönlendirme fonksiyonunu yerine getirmesine yönelik somut araçların net bir şekilde ortaya konulması gibi konularda gerekli adımların atılmasında fayda olduğu değerlendirilmektedir”* denilmek suretiyle kalkınma kurullarının bu haliyle işlevsiz olduğu ve yeniden revize edilmesi gerekliliği vurgulanmıştır.

26 kalkınma kurulundan biri olan İZKA kalkınma kurulu, 2006 yılında kurulan ilk iki pilot kalkınma kurulundan biri olmasıyla ayırt edicidir. Çalışmanın kurumsallaştığı varsayılan İZKA kalkınma kurulunu seçmesi ileride yapılması muhtemel kalkınma ajansları revizyon çalışmalarında kamu politikası belirleyicilere yön gösterebilecektir.

4. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

4.1. Araştırmanın Amacı ve Yöntemi

Bu çalışma, kurulduğundan bu tarafa birçok açıdan tartışılan kalkınma ajanslarının en geniş katılımlı birimi olan kalkınma kurullarının sorunlarını, etkinliğini derinlemesine bir şekilde ele alınmasını amaç edinmiştir. Çalışma ile kalkınma kurullarına dışarıdan bakılmamış, bilhassa kalkınma kurulu üyelerinin içinde buldukları kurulun işlevselliğine yönelik görüşlerindeki farklılıkları görmek ve ilk ağızdan kurulun sorunlarının nedenlerini anlayarak buradan kamu politikası belirleyicilere öneriler sunmak hedeflenmektedir.

Sosyal ve beşeri bir probleme kişilerin atfettiği anlamları keşfetme ve anlamaya yönelik bir yaklaşım olan nitel araştırma bu araştırmanın yöntemini oluşturmaktadır (Creswell, 2013: 4).

4.2. Araştırmanın Katılımcıları

Çalışmaya katılan kalkınma kurulu üyelerinin seçiminde amaçlı örnekleme türü kapsamında ölçüt örnekleme yönteminden yararlanılmıştır. İzmir Kalkınma Ajansı kalkınma kurulu kamu, özel sektör, üniversiteler, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarını temsilen 100 üyeden oluşmaktadır. Bu üyeler arasından 10 üye seçilmiştir. Katılımcılar seçilirken iki temel ölçüt belirlenmiştir. Bu ölçütler; kalkınma kurulu üyeliği tecrübesinin fazla olması ya da benzer yapılarda meclis üyeliği tecrübesinin bulunuyor olması ile kalkınma kurulu toplantılarına devamsızlığı en az yapanlar olmasıdır. Belirlenen 10 üyeden 2’si kamu kurumu amiri olması nedeniyle iki ölçüt burada uygulanmamıştır.

Katılımcılara ait kişisel bilgiler şu şekildedir:

1. Katılımcıların 8’i erkek ve 2’i kadındır.
2. Katılımcıların yaşları 40’ın üzerindedir.

3. Katılımcıların 6'sı özel sektörü temsil eden üyeler iken, 2'si kamu kurumu temsilcisi, 1'i özel üniversite, 1'i yerel yönetimleri temsil eden kalkınma kurulu üyeleridir.

4.3. Verilerin Toplanması ve Analizi

Bu çalışmanın verileri yarı-yapılandırılmış görüşmeler ile toplanmıştır. Görüşmeler esnasında katılımcılara toplamda dört soru yöneltilmiş ve ayrıca katılımcıların konuya ilişkin öneride bulunmaları istenmiştir.

Elde edilen görüşme verileri betimsel analiz yoluyla değerlendirmeye alınmış olup, dört aşamalı bir analiz gerçekleştirilmiştir (Yıldırım ve Şimşek, 2008: 228):

1. Verilerin kodlanması,
2. Kodlanan verilerin temalarının belirlenmesi,
3. Kodların ve temaların düzenlenmesi,
4. Bulguların tanımlanması ve yorumlanması.

Özel durumlardan genel temalara ulaşılması yoluyla tümevarımsal bir veri analizi yapılan bu araştırmada görüşme formunda katılımcılara 4 soru yöneltilmiştir:

1. 5449 Kalkınma Ajansları Kanunu genel gerekçesi ve madde gerekçelerine bakıldığında “yerel yönetim”e son derece önem verildiği görülmektedir. Buna mukabil ajans teşkilat yapısının yerel yönetimin en somut organı olan kalkınma kurullarının bölgesel gelişmenin sağlanmasına yardımcı olması açısından yeterli görev ve yetki ile donatılmadığı görüşüne katılıyor musunuz? Evet katılıyorsanız bu konuda bilgi veriniz? Hayır katılmıyorsanız bu konuda görüşlerinizi paylaşınız?

2. Kalkınma kurullarının kamu ağırlıklı bir yapı olduğunu, özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının yeterince temsil edilmediğini mi düşünüyorsunuz? Eğer özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının ağırlıklı olarak temsil edilmesi kanaatini taşıyorsanız bu kanaatiniz için gerekçeleriniz nelerdir?

3. Kalkınma kurulu üyelerinin belirlenme yönteminde bilimsel parametrelerden daha çok kişisel ilişkilere mi dayanılarak belirlendiğini düşünüyorsunuz?

4. Kalkınma Ajansları yeniden kurulacak olsa nasıl bir kurumsal yapı önerirdiniz? Bu yapı içinde kalkınma kurulu nasıl şekil alırdı

4.4. Araştırmanın Bulguları

Bulgu-1: Kalkınma Kurulları yeterli görev ve yetki ile donatılmalıdır. Bu haliyle kalkınma kurulları işlevsiz yerel platformlardır.

5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kanunu genel gerekçesi ve madde gerekçelerine bakıldığında “yerel yönetim”e son derece önem verildiği görülmektedir. Buna mukabil ajans teşkilat yapısının yerel yönetimin en somut organı olan kalkınma kurullarının bölgesel gelişmenin sağlanmasına yardımcı olması açısından yeterli görev ve yetki ile donatılmadığı görüşü de yaygın bir kanaat olarak bulunmaktadır. Mesela A9 bu konuda şöyle düşünmektedir:

“Kalkınma kurulunun etkin olabilmesi için etkin kelimesinden yola çıkarak kurulun yetkisi olması görüşümdedir. Hakikaten mesela bizim ticaret odalarında, sivil toplum kuruluşlarında meclislerimizin bir yaptırım gücü oluyor.”

Kalkınma kurullarının etkin olabilmesi için yapılan görüşmelerden bu kurulların kamu niteliğine haiz meslek kuruluşlarında bulunan meclislere dönüştürülmesi fikri yaygın bir öneri olarak önümüzde durmaktadır. Örneğin bu konuda A2 mevcut haliyle kalkınma kurullarının çok etkisiz bir birim olarak kurulduğunu, yönetim kuruluna ise büyük bir yetki verildiğini ifade etmiştir. Ayrıca A1, yönetim kurulunun yönetimci yapısına işaret etmiş olmakla birlikte devlet geleneğimize kaynaklanan valilik müessesine bakış açısını ve yönetim kurulundaki ağırlığını vurgulamıştır. A1, kalkınma kurullarının kamu niteliğindeki meslek kuruluşlarında bulunan meclis yapısına dönüştürülmesi gerektiğini ve bu şekilde oluşacak bir kalkınma kurulu içinden yönetim kurulunun seçilmesi gerekliliği üzerine vurgu yapmıştır:

“Kalkınma ajansları yerelden kalkınma gayesi ile yasa ile kurulmuş kamu kurumu niteliğinde ama bir sivil toplum örgütü esasları içinde çalışacak yerel bir çatı organı olmalıdır. Organizasyon üç bölümden oluşmaktadır ve oluşmalıdır. Birincisi Genel Sekreterlik, ikincisi Yönetim Kurulu, üçüncüsü ise Kalkınma Kuruludur. Yasaya baktığımız zaman kalkınma kurulları son derece etkisiz bir şekilde kurulmuştur ve ağırlık yönetim kuruluna verilmiştir. Yönetim kurulunun da dört tabii üyesinden biri Vali biri Belediye Başkanı diğer ikisi de sanayi ve ticaret odası başkanlarıdır. Sanayi ve Ticaret odalarının tek oda olduğu yerlerde tek başkan bu kurumu temsil etmektedir. Yönetim kurulunun tabii başkanı Validir. Dolayısıyla yönetim kurulunda konuşulan konular da ve alınan kararlarda valiliğin büyük ağırlığı vardır. Devlet terbiyesi ile valinin olur dediği bir karara, yönetim kurulunda belediye başkanı ve oda başkanlarının hayır diye karşı çıkması ya da farklı bir talepte bulunması etik olarak geleneklerimize aykırıdır. Bu durumda yönetim kurulları ve dolayısıyla kalkınma ajansları Valilik kararları ağırlıklı, yine idari merkez güdümlü ajanslar olarak görev görmektedirler. Böyle olunca da kalkınma ajansları yerel yönetim görevi yerine getirememektedir. Bunun için kalkınma kurulları yine vilayet tarafından önerilen ama kesinlikle şablonu belli 100 kişiden seçilmelidir. Üyeler; Oda, Dernek, Vakıf, Sendika, Üniversite, İl müdürleri, Belediye Başkanları Kaymakamlardan oluşmalıdır. Örneğin 30 ilçeli bir kentte, 4 Kaymakam geliri en yüksek ve düşük ilçeden ve turistik özelliği olan iki ilçeden seçilmeli gibi. Bu kurullar Bakanlar Kurulu tarafından onansa da aynı Sanayi ve Ticaret odalarının meclislerinin görevini yerine getirmelidir. Yani denetleyen, içinden yönetim kurulunu ve dışarıdan genel sekreteri seçen, fikirlerini önerdiği zaman, Kurulca onan projenin yerine getirilmesi zorunlu olan Meclisler olarak çalışmalıdır. Kalkınma Ajanslarının parasal esasları ağırlıklı olarak devletten karşılandığı için ve kalkınma kurulu aynı zamanda denetleme görevi yapacağı için Başkanı Vali olmalıdır. Kalkınma Kurulu'nun üyeleri içerisinden yönetim kurulu üyeleri seçilmelidir. Yönetim kurulunda yine belediye başkanı ve oda başkanları doğal olarak bulunmalı geri kalan Üyeler yönetim kurulunda çoğunluğu sağlayacak şekilde Kurul'dan seçilmelidir. Yönetim kurulu başkanı da kalkınma kurulu içinden seçilecek üyelerden seçilmelidir. Böylelikle yereli çok iyi tanıyan 100 kişi ve vali tarafından yönetilecek bu Kalkınma Kurulunda projeler oluşturulacak ve kendi içinden oluşturacağı bir yönetim kurulunun icraatı ile de yerel yönetim gerekleri yerine getirilmiş olacaktır.”

Kalkınma kurullarının yasada danışma organı olarak belirlendiğini, bunun değişmesi gerektiği üzerinde durulmuştur. Esasında mevzuatın tamamen köklü bir biçimde revize edilmesi gerektiği yaygın bir kanaat olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu konuda A4 ile A7 şöyle düşünmektedir:

“Kalkınma kurulunun danışma organı olarak değil ajansın meclisi olarak tasarlanması gerekir.”

“Kalkınma ajansının tüzüklerini, yönetmeliklerini değiştirmek gerekir.”

Kalkınma kurullarının bu şekilde etkin olmadığını düşünenler ajans bütçesinin kalkınma kurulu tarafından onaylanması gerekliliği üzerine durmuştur. Ayrıca kalkınma ajansı yönetim kurulu gündeminin de kalkınma kurulu tarafından belirlenmesi gerektiği hususu dile getirilmiştir. Bu konuda A3, A5, A6, A8 ile A10 sırasıyla şöyle düşünmektedir:

“Ajansın yapacağı faaliyetlerin kalkınma kurulunda kararlaştırılması gerekir.”

“Kurul içinde bir bütçe komisyonu kurulması gerekir. Komisyonun iç denetim faaliyetlerini yürüterek ilk 3 aylık dönemde faaliyetlerin planlandığı gibi uygulanıp uygulanmadığını kurul adına denetleyip kurula değişmez gündem maddesi olarak raporlaması gerekir.”

“Bölgenin öncelikleri ve bütçe paylarının sektörlere göre mutlaka kalkınma kurulu tarafından onaylanması gerekmektedir.”

“Kalkınma ajansının gündeminin belirlenmesinde daha doğrusu kalkınma ajansının gündeminin belirlenmesinde kalkınma kurulunun etkin olması lazım.”

“Kalkınma ajansı kurulu aşağı yukarı altı ayda bir toplanıyor. Birbirimizi görüyor ve hiçbir şey üretilmiyor gibi geliyor bana. Ve devamında da gördüğümüz gibi çok ilgi de gösterilmiyor. Onun için bunun yeniden gözden geçirilmesi daha aktif daha dar gruplarla çalışmaların üretilmesi ve hayata geçirilmesinde yarar görüyorum. Benim edindiğim izlenim; daha doğrusu

benim algılamam şu şekilde; küçük bir DPT var burada. Zaten bir tane DPT vardı. Kalkınma ajansının biraz daha özel sektör mantığıyla çalışması gerekiyor.”

A2 kalkınma kurullarının kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarında bulunan meclis yapılanmasına benzer olması gerektiğini düşünmektedir. Kurulların yönetişimci yapısının kesinlikle korunması gerektiğini vurgulamıştır:

“Yeni yasada, Kalkınma Kurullarının kalkacağı yerine, az sayıda kişiden oluşan danışma kurulu kurulacağı gibi duyularımız var. Çok yazık ve yanlış olur. Bu milli eğitimi iyi yönetebilmek için okulları kapatmak gibi bir formül. Evet son haliyle olduğu gibi düşünülüyorsa hiç Kalkınma Kurullarına ihtiyaç yok. Ama Kalkınma Kurulları Sanayi ve Ticaret Odaları Meclisi gibi çalışacaksa, Genel Sekreteri, Yönetim Kurulunu, Yönetim Kurulunu seçecekse, denetleme yapacaksa ve yapılması zaruri projelerin kaynağı olacaksa, Kalkınma Ajansları yereli yerinden uçurur.”

“Kalkınma kurullarının işleyişi ile ilgili ilave etmek istediğiniz bir şey var mı?” sorusuna A1 şu şekilde cevap vermektedir:

“Kalkınma Kurulları mevcut yapıda devam edecekse, etmemesi daha iyi olur. Göstermelik ve rutin bir kurul havası var, üyelerin herhangi bir beklentisi olduğunu düşünmüyorum.”

A2 kalkınma kurullarının kalkınma ajanslarının en mühim birimi olduğunu şu şekilde belirtmiştir:

“Kalkınma Kurulsuz, Kalkınma Ajansı piriçsiz pilav olur. İşleyecek bir Kalkınma Kurulu, Kalkınma kurulunun paslanmayan demiri olacaktır.”

Kalkınma kurulunun yetkisiz olduğu kanaatinin tam tersini düşünen kalkınma kurulu üyeleri de bulunmaktadır. Bu şekilde düşünen üyelerin büyük ekseriyetinin kamuyu temsilen gelen üyelerden oluşması dikkat çekmektedir. Örneğin A1 bu konuda şöyle düşünmektedir:

“Kalkınma kurullarının bölgesel gelişmenin sağlanmasına yardımcı olması açısından yeterli görev ve yetki ile donatıldığını düşünüyorum.”

Bulgu-2: Kalkınma Kurulları daha sivil bir yapıya bürünmelidir.

Kalkınma kurullarının kamu ağırlıklı bir yapı olduğu, özel sektörün ve sivil toplum kuruluşlarının kurullarda yeterince temsil edilmediği genel bir yargı olarak önümüzde durmaktadır. Bu düşüncenin yanı sıra İZKA kalkınma kurulunun bir üyesinin kurulun kompozisyonundan ziyade üye sayısı fazlalığına işaret etmesi dikkat çekicidir. Örneğin A1 bu konuda şöyle düşünmektedir:

“Özel sektör ve sivil toplum kuruluşları mevcut yapılanmada yeterince temsil ediliyor. Bu konuda bir talep veya uygulamada bir sıkıntı olduğunu düşünmüyorum. Hatta gereğinden fazla üye var.”

Kalkınma kurulunun kompozisyonu konusunda A2, A1 ile benzer biçimde düşünmektedir:

“Kalkınma Kurullarında kamu ve yerelin eşit oranda temsilinin doğru olduğuna inanıyorum. Örneğin il müdürlerinin katılımı çok önemli. Mevcut üniversite rektörleri önemli. Türkiye’de kurulu üç sendikanın il şube başkanları önemli. Varsa kentlerdeki ticaret borsa ve deniz ticaret odalarının temsili önemli. Her ilde beş kaymakam ve farklı ilçedeki beş belediye başkanı toplam on seçim ve tayinle gelen üst makamın temsili önemli. Kısaca son Kalkınma Kurullarındaki (ki ben İzmir için konuşabilirim) kamu ve sivil temsili mükemmele yakın bir harmonide idi. Sadece temsil edecek kurumların seçiminde kıstas ve şablon daha belirgin olmalı.”

Kalkınma kurulunun üye teşkilinde ilçelerin de adil ve eşit dağılımının göz önüne alınması gerektiğini A3 şu şekilde vurgulamıştır:

“Tüm kalkınma ajansları için kalkınma kurulun teşkilinde merkez ve çevre ilçelerle kamu, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarında adil ve eşit bir dağılımın dikkate alınması gerekmektedir.”

Bulgu-3: Kalkınma Kurulu üyeleri şeffaf parametreler ışığında belirlenmelidir

Kalkınma kurulu üyelerinin belirlenme yönteminde bilimsel parametrelerden daha çok kişisel ilişkilere dayanılarak belirlendiği kanaati bulunmaktadır. Bu konuda A1 şunları söylemekte:

“Tam olarak değil. Oran olarak kişisel ilişkilere dayanılarak seçilenlerin oranı, bilimsel parametrelere dayanılarak seçilenlerin oranından çok daha azdır.”

Bu konuda A2 kalkınma kurulu üyelerinin belirlenmesi yönteminin şeffaf ve somut göstergeler kullanılması gerektiğini belirtmiştir:

“Kesinlikle evet. Kalkınma Kurullarındaki temsil daha çok tanışıklık üzerineydi diyebiliriz. Yukarıda bir ve ikide belirttim. Başlangıçta ama yasa ve yönetmelikte ama Valilikte(çünkü vilayetten gelen liste Bakanlar Kurulunca aynen onaylanıyor ki bu mecburen böyle, Bakanlar Kurulu nereden tanısın, bilsin İzmir’deki yada 81 ildeki 100 kişiyi)çok iyi bir şekilde tarif edilmiş olmalı temsiller. Neden ve niçini açık olmalı. En çok üyeye sahip, en çok bütçeye sahip yada tarımı, kadını temsil eden dernek, vakıf vs gibi.”

“Kalkınma Ajansları yeniden kurulacak olsa nasıl bir kurumsal yapı önerirdiniz? Bu yapı içinde kalkınma kurulu nasıl şekil alırdı?” sorusuna A1 şu şekilde cevap vermiştir:

“Kalkınma kurulu üye yapısında sorun olmadığını, üye sayısında ve işleyişinde sorun olduğunu düşünüyorum. Nihai karar verme mekanizması tüm üyelerin salt çoğunluğu olmalıdır. Bu üye sayısı ile salt çoğunluk sistemi uygulanamaz. Örneğin toplam üye sayısı 30 kişi civarında olmalı, alınacak bütün kararlara bütün üyeler katılmalı ve salt çoğunluk aranmalıdır. Bunun dışında bir karar verme mekanizması olmamalıdır. Üyelerin üzerinde baskı olmamalıdır.”

5.SONUÇ

Öncelikli Dönüşüm Programları, Kalkınma Bakanlığı’nın koordinasyonunda hazırlanmış üst politika belgelerinden biridir. Bu programlar, Yüksek Planlama Kurulu’nun 16 Şubat 2015 tarihli kararında yer alan usul ve esaslar çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Eylem planlarının izleme ve değerlendirmesi Onuncu Kalkınma Planı dönemi bitene kadar eylem izleme sistemine üçer aylık bilgi girişleri yoluyla yapılmaktadır. 25 adet belirlenmiş öncelikli dönüşüm programlarından biri olan “Yerelde Kurumsal Kapasitenin Güçlendirilmesi Programı Eylem Planı”nda 30’uncu tedbir olarak; *“Kalkınma kurullarında STK temsili ve etkinliği artırılacaktır. STK’ların yerel karar alma süreçlerine katılımının artırılması amacıyla katılımçılık kültürünün gelişimi desteklenecektir.”* ifadeleri yer almaktadır. Bu tedbir çalışmamızdan çıkan bulgulardan biri olan kalkınma kurulunda sivil toplum kuruluşlarının rolünün artırılması isteği ile örtüşmektedir. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu’nun 2014 tarihinde “Türkiye’nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi” isimli araştırma ve inceleme raporunda kalkınma kurullarına ilişkin tespit ve öneriler bulunmaktadır. Bu rapora göre; *“kalkınma kurullarının mevcut haliyle 5449 sayılı Kanun’da öngörülen amaç ve işlevleri gerçekleştirme noktasından oldukça uzak olduğudur. Kalkınma kurullarına üye seçiminde gönüllülüğü esas almaya yönelik son dönemdeki düzenleme ve uygulamalar olumlu karşılanmakla birlikte, kalkınma kurullarının yeterince işlememesini arkasında yatan nedenlerin, özellikle de kalkınma kurullarının etkisiz ve yetkisiz yapılar olduğu yönündeki yaygın kanının ciddi şekilde sorgulanması ve konuya ilişkin olarak yapılan ayrıntılı araştırma sonucunda kalkınma kurullarının; yapısı, işleyişi, yönetim kurulu ile ilişkileri, görev ve yetkileri ile kurulların ajansı yönlendirme fonksiyonunu yerine getirmesine yönelik somut araçların net bir şekilde ortaya konulması gibi konularda gerekli adımların atılmasında fayda olduğu”* değerlendirilmektedir. Hem Öncelikli Dönüşüm Programının hem de Devlet Denetleme Kurulunun tespitleri çalışmamızın bulgularıyla örtüşmektedir. Bu nedenle Kalkınma Ajanslarının genel koordinasyonundan sorumlu Kalkınma Bakanlığı’nın yukarıda bahsedilen sorunların çözümü için yerel ile merkezi buluşturan geniş katımlı “ulusal kalkınma kurulu çalıştayları” düzenleyip; daha sonrasında bu

çalıştaylardan elde edilecekleri bilgiler ışığında teknik olarak daha somut yeniden yapılandırma çalışmalarını hızlandırmalıdır. Yönetişimin ajans yapısı üzerindeki izdüşümü konumunda bulunan, ajans faaliyetlerinin meşruiyetini güçlü kılacak ve kalkınma ajansı kanununun ruhunu yansıtan kalkınma kurullarının daha etkin olması gerekliliği çalışmamızın bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Kurulun yeniden yapılandırılması, daha sivil toplumcu bir yapıya bürünmesi gerekmektedir. Sonuç olarak; yerel kalkınmada etkili bir aktör olması öngörülen Kalkınma Ajansları, yeni bir yasal ve yapısal düzenlemeye ihtiyaç duymaktadır.

KAYNAKÇA

- Akpınar, Rasim, Taşcı, Kamil, Özsan, Mehmet Emin, (2013). **Teoride ve Uygulamada Bölgesel Kalkınma Politikaları**, İstanbul: Ekin Yayınevi.
- Arolat, Osman, (2013). **Kalkınma Ajansı Yönetiminde Revizyon İsteği**, <http://www.dunya.com/kalkinma-ajansi-yonetiminde-revizyon-istegi-151279yy.htm>, (20.04.2013).
- Creswell, John, (2013). **Araştırma Deseni: Nitel, Nicel ve Karma Yöntem Yaklaşımları**, (Çev.) Demir, S.B., Eğiten Kitap, Ankara.
- Doğruel, Fatma, (2012). **Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları**. TURKONFED, İstanbul.
- DPT, (1963). **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı**, Ankara, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf> (Erişim Tarihi:16.03.2017)
- DPT, (2007). **Dokuzuncu Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu**, DPT Yayınları, Ankara.
- EURADA, (1999). **Creation, Development and Management of RDAs: Does it have to be so difficult?**, <http://led.co.za/sites/default/files/documents/175.pdf> (Erişim Tarihi:16.03.2017)
- Giancarlo Canzanelli, (2011). **Models of Territorial Development Agencies in Europe and in the World**, ILS LEDA paper n.13.
- Jan Kooiman, (1993). **“Social-Political Governance: Introduction”**, Edt. Jan Kooiman, Modern Governance, London Sage Publications.
- Kalkınma Bakanlığı, (2012). www.kalkinma.gov.tr (Erişim Tarihi:16.03.2017)
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu, (2014). **Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi**, Araştırma ve İnceleme Raporu, Sayısı: 2014/3.
- TPA, (2009). **The Case for Abolishing Regional Development Agencies**, http://tpa.typepad.com/home/files/structure_of_government_3_the_case_for_abolishing_rdas_e.pdf
- Yıldırım, Ali, Şimşek, Hasan, (2008). **Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.