


Article Info	Araştırma Makalesi	
Title of Article	Türkiye'deki Kamu Yönetimi Reformlarında Avrupa Birliği Bölgesel Politikalarının Etkileri	
Corresponding Author	Yıldız ATMACA Çankırı Karatekin Üniversitesi Yapraklı Meslek Yüksekokulu yldz atmaca65@hotmail.com	
Submission Date Admission Date	13/02/2018 / 15/03/2018	
How to Cite	ATMACA Y., (2018). Türkiye'deki Kamu Yönetimi Reformlarında Avrupa Birliği Bölgesel Politikalarının Etkileri, Kent Akademisi, 11 (33), Issue 1, Link:	
		ORCID NO:

Türkiye'deki Kamu Yönetimi Reformlarında Avrupa Birliği Bölgesel Politikalarının Etkileri 1

Öğr. Gör. Dr. Yıldız ATMACA²

¹ Çankırı Karatekin Üniversitesi Yapraklı Meslek Yüksekokulu
yldz atmaca65@hotmail.com

ABSTRACT

The Effects Of European Union Regional Policy On Public Administration Reforms In Turkey.

Turkey has come under the influence of a very important process of reform after the 2000s. Factors affecting this reform process is known as the concept of globalization and very important external forces too. The European Union (EU) is accepted as the most important of these external forces . Because within the framework of the EU full membership goal, Turkey has accelerated harmonization with the EU acquis since the 2000s.

In this context, this work with the existing EU regional policy effects on public administration practices in Turkey is aimed to make an assessment on.The assumption of work is that EU regional policy has led to significant changes on Turkish public administration structure. In the result of this study has understood that Development Agencies are important examples of reform in Turkey in the context of EU regional policy.

Key Words: Regional Policy, Administration, Development Agencies, Turkey, European Union

ÖZ

Türkiye, 2000'li yıllardan sonra çok önemli bir reform sürecinin etkisi altına girmiştir. Bu reform sürecini tetikleyen en önemli faktörler de küreselleşme olgusu ve çok önemli dışsal güçler olarak bilinmektedir. Avrupa Birliği (AB), bu dışsal güçlerin en önemlisi olarak kabul edilmektedir. Çünkü AB'ye tam üyelik şeklindeki hedefi çerçevesinde Türkiye, AB müktesebatına uyum çalışmalarına 2000'li yıllardan itibaren hız vermiştir.

Bu bağlamda, bu çalışma ile AB bölgesel politikasının Türkiye'deki kamu yönetimi uygulamaları üzerindeki mevcut etkileri üzerine bir değerlendirme yapılması amaçlanmıştır. Çalışmanın varsayımı, AB bölgesel politikasının Türk

¹ Bu çalışma, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde 27.11.2017 tarihinde savunulan "Türkiye'deki Kamu Yönetimi Uygulamalarında Avrupa Birliği Bölgesel Politikasının Etkileri: Politika Transferi Bağlamında Bir Analiz" adlı tezden yararlanılarak yazılmıştır.

kamu yönetiminin yapısı üzerinde önemli değişimlere yol açmıştır. Çalışma sonucunda Kalkınma Ajanslarının AB bölgesel politikası bağlamında Türkiye’de gerçekleştirilen önemli bir reform örneği olduğu anlaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bölgesel Politika, Yönetim, Kalkınma Ajansları, Türkiye, Avrupa Birliği

GİRİŞ

AB, ekonomik ve sosyal anlamda gelişim göstermek isteyen hemen hemen bütün ülkelerin göz önünde bulundurmaları zorunda olduğu uluslararası bir örgüttür. Birbirinden farklı siyasal, sosyal ve ekonomik yapılanmaya sahip olan ülkelerin bir araya gelmesiyle oluşan AB, ortak politikalar belirlemekte ve belirlenen bu politikalar doğrultusunda hareket edilmesini istemektedir. Ortak hareket etmenin birlik ve beraberliği arttıracığına ve bütüncül yapılanmanın sağlanacağına işaret etmektedir. Bu doğrultuda, üyesi olduğu devletlerden ortak hareketler bütününe uymasını, üyesi olmak isteyen devletlerden ise bu hareketler bütününe gerekliliğini yerine getirmesini talep etmektedir. AB müktesebatı, Birliğe üye ülkelerin uymakla yükümlü olduğu bu ortak hareketler bütününe tamamının yer aldığı temel bir belge olarak kabul edilmektedir. Birlikte, yasal bir metin özelliğini taşıyan müktesebata uyumluluk ise zorunluluk göstermektedir. Bu sebeple aday devletler, AB müktesebatında yer alan kural ve kaideler doğrultusunda yönetsel düzenlemelerini gerçekleştirmekte, kamu politikalarını oluşturmaktadırlar.

AB bölgesel politikası, AB müktesebatının önemli bir parçası olma özelliğini taşımaktadır. Bölgesel politikadaki amaç, Birliğe üye ülkeler arasındaki bölgesel farklılık sorununu minimize etmek ve bölgelerarası rekabeti artırarak bölgesel kalkınmayı gerçekleştirebilmektir. AB, üyesi olmak istediği ülkeleri müktesebatta “Bölgesel Politikalar Ve Yapısal Araçların Koordinasyonu” ile ilgili başlıkta yer alan kural ve kaideleri yerine getirmekle yükümlü bırakmıştır. Bu doğrultuda 1999 Helsinki Zirvesiyle AB’ye aday bir devlet olarak kabul edilen Türkiye, kamu yönetimi çalışmaları üzerinde çok önemli düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Bu düzenlemeler içerisinde en fazla önem arz eden idari düzenleme ise 2006 yılında kabul edilen Kalkınma Ajansları olarak kabul edilmektedir.

Çalışmada, konu üzerine hazırlanmış ikincil kaynaklar araştırılarak AB bölgesel politikasının Türk kamu yönetimi yapısı üzerindeki etkisi yasal ve kurumsal yönleriyle anlatılmıştır. Daha da özelden çalışma, Kalkınma Ajanslarının Türkiye’de uygulanmasının AB bölgesel politikasının etkisiyle gerçekleşen, bir yönetsel düzenleme olup olmadığı sorusuna bir cevap aramıştır. Çalışmanın kapsamı, AB’ye üyelik sürecinde Türk kamu yönetimi yapısı üzerinde gerçekleştirilen yönetsel düzenlemelerle ilgilidir. Bu düzenlemeler de AB bölgesel politikası bağlamında gerçekleştirilen düzenlemelerle sınırlandırılmıştır.

A. AVRUPA BİRLİĞİ BÖLGESEL POLİTİKASI

AB, ekonomik, sosyal, siyasal, yönetsel ve kültürel anlamda birbirlerinden farklı özelliklere sahip ülkelerin bir araya gelmesi sonucu ortaya çıkan, önemli bir uluslararası örgüttür. AB, Avrupa’da birlikte yönetimin gerçekleştirildiği temel birim olarak kabul edilmektedir. Özgürlük, adalet, güvenlik ve demokrasi ise sahip olduğu temel ilkeler olarak belirlenmiştir. AB, belirlediği bu temel ilkeler doğrultusunda Birliğin refah ve salâhiyetini koruyabilmek adına Birliğe üye olan veya olmak isteyen ülkelere bir takım kural ve kaideleri yerine getirmesini talep etmektedir. Bu kural ve kaideleri de AB müktesebatı altında toplayarak resmileştirmiştir. AB bölgesel politikası müktesebatın önemli bir bölümünü oluşturmaktadır.

1. AB Bölgesel Politikası ve Temel İlkeleri

Birbirinden farklı yapıya sahip ülkelerin bir araya gelmesi sonucu ortaya çıkan AB, Birlik içindeki birlik ve beraberliği kontrol altına alarak Birliğin gelişim göstermesi için çalışmaktadır. Birliğin genişlemesine bağlı olarak gelişmişlik açısından önemli farklılıkların ortaya çıkması ve bu farklılıkların giderek daha da fazla artması, AB’ye bir bölgesel politika oluşturma süreci yaşatmıştır (İncekara ve Kılınc,2011:410).

Bölgesel politika, gerek ülkeler gerekse bölgeler arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıkların azaltılarak bölgesel kalkınmanın dengeli bir şekilde gerçekleştirilmeye çalışıldığı önemli bir gelişim ve kalkınma politikasıdır. AB bölgesel politikası ise AB’ye üye devletlerde ve bu devletlerin kendi topraklarındaki bölgelerde ortaya çıkacak olan ekonomik ve sosyal farklılıkları azaltmayı, gelişmiş ülkelerin gelişmişlik seviyesini arttırmayı, gelişmekte olan ülkeler için ise gerekli desteği sağlayarak vatandaşın yaşam kalitesini arttırmayı amaçlayan önemli bir stratejik gelişim politikasıdır (European Comission,2014:2).

Genel anlamda AB bölgesel politikası, bir takım ilkelere ve bu doğrultuda geliştirdiği çok önemli amaçlara sahiptir. AB, gerek üye ülkelerin gerekse aday olmak isteyen ülkelerin belirlediği bu ilkelere ve amaçlar doğrultusunda hareket edilmesini istemektedir. AB, üye ülkelere ekonomik ve sosyal anlamda yapılan yardımların, daha çok ihtiyacı olan bölgeler için kullanılmasını ve bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltmaya yönelik harcamasını talep etmektedir. AB, ancak böyle bir uygulamayla Birliğe bölgesel bir boyut verilebileceğini ve bölgesel farklılık sorununun ortadan kalkabileceğini ileri sürmektedir (Ortadağ,2010:67).

AB, 2001 yılına geldiğinde bölgesel politika çalışmalarını hızlandırmış ve bölgelerarasındaki eşgüdümü sağlayabilmek amacıyla geçmiş 1970 yılına dayanan NUTS(The Nomenclature Of Territorial Units For Statistics) adlı bölgeleme sistemi üzerinde çalışmalarına devam etmiştir. Avrupa Konseyi ve Avrupa Komisyonu'na kabul edilerek adına "İstatistikî Bölge Birimi Sınıflandırması-İBBS" verilen bu sistem, bölgelerin belirli kriterler çerçevesinde sınıflandırılması gerektiğinden bahsetmektedir. AB literatüründe daha çok NUTS adıyla kullanılan sistem, Türkçe'de düzey anlamında kullanılmaktadır. AB, NUTS (Düzyey) ile bölgeleri nüfusa, ekonomik ve sosyal yapılanmaya göre farklı şekillerde gruplandırmaktadır.

NUTS sınıflandırması, bir ülkeyi NUTS 1 bölgelerine, her bir NUTS-1 bölgesini NUTS-2 bölgelerine ve yine aynı şekilde, her bir NUTS-2 bölgesini de NUTS-3 bölgelerine bölmektedir. NUTS-1 (Düzyey-1) olarak sınıflandırılan bölgeler, büyük ve sosyo-ekonomik bölgeleri, NUTS-2 (Düzyey-2) sınıflandırması bölgesel politikaların uygulanacağı temel bölgeleri ve NUTS-3 (Düzyey-3) sınıflandırması daha küçük ve tanınması, geliştirilmesi gereken bölgeleri göstermektedir. NUTS bölgelerinin nüfus aralıkları sınıflandırmasında; NUTS-1 bölge düzeyi, en fazla 7 milyon, en az 3 milyon, NUTS-2 bölge düzeyi, en fazla 3 milyon, en az 800.000, NUTS-3 bölge düzeyi ise en fazla 800.000 en az 150.000 nüfusa sahip olmaktadır. Bu sınıflandırma ile NUTS-2 bölgeleri, ekonomik ve sosyal uyum raporlarının hazırlanmasında ve yapısal fonlardan gerekli yardımın alınması konusunda uygun bulunan bölgeler olarak kabul edilmiştir (European Comission,2015a:2)

NUTS, gerekli sınıflandırma işleminden sonra oluşturulan bölgelerde hizmetleri yürütecek, bölgenin kalkınmasını sağlayacak yeni kurum ve kuruluşların kurulması planlanmıştır. Bu kuruluşların adı ise yerel ve bölgesel düzeyde hizmetler sunmak üzere geliştirilen Bölge Kalkınma Ajansları (BKA)'dır.BKA'lar yerelleşme ve bölgeselleşme politikaları kapsamında bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmek üzere oluşturulan, özel sektör, kamu ve sivil toplum kuruluşlarının birlikte karar aldığı, çok aktörlü bir yapılanmayı ifade etmektedir. BKA'lar genel olarak, bölgenin mevcut kaynaklarını harekete geçirecek, küçük ve orta büyüklükteki işletmeleri destekleyerek sektörel veya genel kalkınma gelişimini sağlamaya çalışacak merkezi hükümetten bağımsız yarı otonom kuruluşlar olarak kabul edilmektedir (Dağdaş,2010:166).

AB, bölgesel politika çalışmalarını belli başlı iki ilke çerçevesinde şekillendirmiştir. Bu ilkelerin birincisi, ekonomik ve sosyal anlamda gelişmemiş bölgelerin geliştirilmesi üzerine, bölgede yer alan sivil toplum, kamu veya özel sektör kurumlarındaki hemen hemen bütün kurumların görüşleri doğrultusunda oluşturulmaya çalışılan dayanışma ilkesidir. Bir diğer ilke ise üye sayısı gittikçe artan AB'nin, Birliğe yeni katılan ülkelerin veya bölgelerin gelişmişlik farkını azaltmak için geliştirdiği uyum ilkesidir (Keleş ve Mengi,2013:61). Dayanışma ve uyum ilkeleri ile AB bölgesel politikası, Birliğe üye olan devletlerin politik eksikliklerini tamamlamayı ve bu devletleri gelişmiş bir Avrupa medeniyeti seviyesine çıkarmayı hedeflemektedir(Özer,2006:261).Ekonomik anlamda gelişmemiş bir devletin başka bir devlete veya üyesi olduğu örgüte hiçbir fayda vermeyeceği bilinen bir gerçektir. Bu sebeple AB, bölgesel politika çalışmaları ile AB üyesi bütün devletlerin ortak menfaatini ortaya koymakta ve bu doğrultuda bölgesel kalkınma faaliyetlerini gerçekleştirmeye çalışmaktadır (Can,2004:15).

1.Avrupa Birliği Bölgesel Politikasının Araçları

AB bölgesel politikası, bölgelerarası farklılıkları azaltmak ve bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmek üzere bir takım idari ve mali araçlardan yararlanmaktadır. Bu araçlardan, AB politikasının bölgesel düzeyde uygulanabilirliğini kolaylaştıran Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu bölgesel politikanın mali araçları olarak kabul edilirken; merkezi idareden bağımsız bir idari yapılanma olarak kabul edilen Bölge Kalkınma Ajansları ise bölgesel politikanın idari aracı olarak kabul edilmektedir. AB üyeliğinin sağladığı en büyük avantaj, mali anlamda bir destek olarak kabul edilen önemli fonların varlığıdır. 2006 yılı öncesi döneme baktığımızda AB bölgesel politikasının en önemli mali aracı olarak öngörülen yapısal fonlar, ilk olarak 1957 Roma Antlaşması ile ortaya çıkmıştır. Birlik içinde uygulanacak olan yapısal fonlar, ekonomik yönden geri kalmış bölgelerin ve sanayinin geliştirilerek düzenlenmesi, işsizlikle mücadele, işgücünün değişen üretim sistemine ayak uydurabilmesi ve Birlikte görülen kırsal alanların geliştirilmesi gibi belli başlı bir takım amaçlar taşımaktadır (Apan,2004,s.4). Bu amaçlarını gerçekleştirebilmek için de Avrupa Bölgesel

Kalkınma Fonu (ABKF), sosyal politikaların iyileştirilmesinde kullanılan Avrupa Sosyal Fonu (ASF), üye devletlerin ortak tarım politikasını sağlamak üzere AB bütçesi dâhilinde oluşturulan Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (ATYGF) ve balık ve su ürünlerinin üretim ve pazarlamadaki yapısal tedbirleri için kullanılan Balıkçılığın Yönlendirme Mali Aracı olmak üzere dört farklı araçtan faydalanmaktadır. Ancak, 2007-2013 döneminde bu fonlar; ABKF, ASF, ve ekonomik ve sosyal farklılıkları gidermek amacıyla oluşturulmuş olan Uyum Fonu olmak üzere belirlenmişken, 2014-2020 döneminde ABKF, ASF, Uyum Fonu, tarımın rekabet gücünü arttırmak ve kırsal kalkınmayı gerçekleştirmek üzere geliştirilen Kırsal Kalkınma İçin Avrupa Tarımsal Fonu (European Agricultural Fund For Rural Development-EAFRD), balıkçılık ve denizcilik faaliyetlerinin geliştirilmesine yönelik çıkarılan Avrupa Denizcilik ve Balıkçılık Fonu (European Maritime and Fishers Fund- EMFF) olmak üzere dört farklı fon olarak belirlenmiştir (European Commission,2015a:320) Uyum Fonu ise 1993 Maastricht Antlaşması ile kurumsallaşmıştır. Fon, GSYİH'sı AB ortalamasının %75'inden az olan üye ülkelerde ekonomik ve sosyal farklılıkları gidermek ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak amacıyla oluşturulmuştur (European Commission,2015b)

Yapısal fonların yanı sıra AB, 2007 yılı sonrası finansman programında önemli güncellemeler yapmış ve AB'ye aday olan veya olma potansiyeli taşıyan ülkeler için yeni finansman araçları geliştirmiştir. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı (Instrument for PreAccession Assistance -IPA), bu araçlar içerisinde en fazla önem taşıyan fon olarak kabul edilmektedir. IPA temelde; geçiş ve kurumsal inşaa yardımı, AB'ye aday olmaya uygun olan ülkelerde sınır ötesi işbirliği, çevre, ulaşım, bölgedeki ve ekonomideki kalkınmayı gerçekleştirecek bir bölgesel kalkınma, insan kaynaklarını, beşeri sermayeyi güçlendirme ve kırsal kalkınma olmak üzere beş önemli bileşenden oluşmaktadır. Ancak IPA, 2007- 2013 yılları arasında IPA olarak kabul edilirken, 2014-2020 yılları arasında güncelleştirilerek IPA II olarak varlığını sürdürmüştür. Bu dönem de IPA'nın bileşenleri birer politika yapısına dönüştürülmüştür. Bu politikalar ise "AB Üyeliğine Geçiş Süreci ve Kapasite Geliştirme, Bölgesel Kalkınma, İstihdam, Sosyal Politika ve İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi, Tarım ve Kırsal Kalkınma, Bölgesel ve Sınır Ötesi İşbirliği" politikalarıdır (European Commission,2017).AB'nin bölgeselleşme anlayışı, hizmetlerin yerel ve bölgesel seviyeye kadar indirilerek merkezi yönetimden uzaklaştırılması ile ilgilidir. Yerel ve bölgesel birimlerde oluşturulacak idari düzenlemelerle ve bu birimlere verilecek yetkilerle birlikte halkın yönetime katılımı gerçekleşecektir. Sivil toplum, kamu ve özel sektörün birlikte karar alacağı çok aktörlü bu platformla demokratik bir yönetim anlayışı gelişecek ve bölgesel kalkınma gerçekleşecektir. Bu durumu gerçekleştirecek AB bölgesel politikasının idari aracının adı ise Bölge Kalkınma Ajansları (BKA)'dır.

2.Bölge Kalkınma Ajansları

BKA'lar yerelleşme ve bölgeselleşme politikaları kapsamında bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmek üzere oluşturulan, özel sektör, kamu ve sivil toplum kuruluşlarının birlikte karar aldığı, çok aktörlü bir yapılanmayı ifade etmektedir. BKA'lar, AB'nin kendi içindeki bütünlüğünü sağlamaya yönelik geliştirdiği önemli projelerden biri olarak kabul edilmektedir (Ferry,2007:447). Merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapıda oluşturulan BKA, sektörel ve genel kalkınma programlarını belirleyen, bu doğrultuda önemli projeler geliştirerek bölgedeki sosyo-ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmeye çalışan, mali kaynakları ve görevleriyle yerel ve bölgesel kuruluşlarla işbirliği içerisinde, bölgesel kalkınmayı sağlamaya çalışan yarı otonom kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır (EURADA,1999:16-17).

AB, BKA'lar ile birlikte özel sektör, kamu ve sivil toplumun bir arada olduğu "yukarıdan aşağıya değil, aşağıdan yukarıya" bir bölgesel kalkınma anlayışını benimsemiştir. Bu durum, yerel yönetimlerin yönetimdeki etkinliği arttırmış, karar alımında demokratik katılımı gerçekleştirmiştir (Webb and Collis,2000:873). Farklı ülkeler üzerinde uygulanan BKA'lar arasında eşgüdümlü çalışabilmek ve işbirliği içerisinde stratejik kalkınma politikaları gerçekleştirebilmek amacıyla AB, 1991 yılında adına Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği (EURADA-European Association of Development Agencies) denilen uluslararası bir birlik ve beraberlik kurumu oluşturmuştur (EURADA,2015:1-2). EURADA, her yönüyle BKA'lar arasındaki işbirliği ve beraberliği gerçekleştirmek üzere faaliyet göstermektedir.

BKA'lar, bölgesel kalkınmayı sağlamada rol oynayan çok önemli araçlardır. BKA'ların çok aktörlü yapısı, bölgesel yönetimi arttırmakta ve bölgenin kalkınma hızını kolaylaştırmaktadır. Bu sebeple Ajanslar, bölgesel yönetimin uygulamadaki görünümü olarak kabul edilmektedir. Yönetişimin temel unsurlarından biri bölgeselleşme düşüncesidir. Merkezi yönetimin karar almaya ilişkin yetkilerinin önemli bir bölümünün bölgesel kuruluşlara transfer edilmesi, merkez ve bölge arasında hiyerarşik olmayan bir yapılanmanın oluşturulmasına zemin hazırlamıştır (Gündoğan,2010:42-46). Bu yapılanma da merkezin egemenliğinde olan karar alma hareketliliğinden kademeli olmayan bir yapılanmaya geçilmesi durumunu gündeme getirmiştir. Yetki devrinde görülen bu hareketlilik, yönetimde ulus devletlerin görevlerini azaltılmış, yetkilerin önemli bir bölümünü yukarıya veya aşağıya aktarmıştır.

Bu durum, daha çok “çok katmanlı yönetim” olgusuyla anlatılmıştır (Bakır ve Öngen,2013:92).Çok katmanlı yönetim ise yerel, ulusal ve supranasyonel olmak üzere üç farklı yönetim basamağının birbirleriyle olan etkileşimli yapısını ifade etmeye çalışan, yetkilerin aktarımı sürecinde ulus devletinin elinde olan bazı yetkilerin supranasyonel basamağına, bazılarının da ulus-altı bir yapıyı temsil eden yerel yönetimler basamağına aktarıldığını anlatan bir yönetim modeli olarak tanımlanmaktadır (Hooghe and Marks, 2001:27-28). Çok katmanlı yönetimin merkezi yönetim, yerel yönetim ve özel yönetim arasındaki bu işbirliği ve bölüşümü, yönetimi kolaylaştırmış, birlikte hareket etme düşüncesi çerçevesinde bölgesel yönetim olgusunu pekiştirerek bölgesel kalkınma hareketine ivme kazandırmıştır. Bu ivme ise bölgesel yönetimin temel aracı olan Kalkınma Ajansları ile gerçekleştirilmiştir.

Ülkelerin üzerlerine düşen görev ve sorumlulukları yerine getirmesi üzerine oluşturulan, bölgesel politikanın önemli bir idari aracı olarak karşımıza çıkan BKA'lar yatırımların bölgesel düzeyde koordinasyonu, bölgesel kalkınmanın geliştirilmesi gibi bir takım görevleri üzerine almıştır. Bu görevleri Özer (2012:44): Bölgelerin zayıf ve güçlü yönlerini, fırsat ve tehditlerini belirleyerek uzun ve orta vadeli kalkınma programları oluşturmak, bölgeye yatırımcıyı çekmek, bölgeyi tanıtmak, alt yapıyı geliştirerek kırsal kalkınmayı sağlamaya çalışmak, merkezi hükümet tarafından tahsis edilen fonları ve diğer ulusal mali yardımları kullanmak, bölgedeki kamu ve özel sektör ile sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini sağlamaya çalışmak olarak kısaca açıklamaktadır.

B.TÜRKİYE’NİN BÖLGESEL POLİTİKASI

Türkiye’de bir bölge yönetimi anlayışı mevcut değildir. Uygulamaya dönük çeşitli örgütsel stratejiler geliştirilmiş ancak istenilen sonucu vermemiş, başarılı olunamamıştır. Nihai halini ise kanunların izin verdiği ölçüde bir bölgesel düzenlemeye gidilebileceği ancak bu düzenlemenin yönetsel kademe olarak kabul edilemeyeceği şekliyle anayasal metinde edinmiştir. Türkiye’nin AB müktesebatına uyum sürecinde bölgesel politikasında önemli reformlar gerçekleşmiştir. Bu reformların en önemlisi ise 2006 yılında bölgelerarası farklılıkları azaltmak üzere kabul edilen Kalkınma Ajanslarıdır. Kalkınma Ajanslarının yapısal ve işlevsel anlamda Türk kamu yönetimi yapısı üzerinde çok önemli etkileri olmuştur.

1.Türkiye’de Bölge ve Bölge Yönetimi Olgusu

Türkiye’de bölge olgusu, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi bağlamında ele alınmakta ve birden fazla ilin bir araya getirilmesiyle oluşturulan ilden daha büyük bir coğrafi yapılanma olarak anlatılmaktadır. Bir ülkeden küçük ancak bir ilden büyük bir toprak parçası olarak ifade edilen bölge olgusunun sınırlarının belirlenmesinde kullanılan ölçütler, çeşitli amaçlara göre değişiklik göstermektedir. Bu ölçütleri ise mevcut coğrafi yapı, bu coğrafyada yaşayan nüfus ile ekonomik ve sosyal faktörler olarak değerlendirmek mümkündür (Keleş,2008:352). Türkiye’de bölge yönetimi olgusu ise daha çok iller ve merkezi yönetim arasında bir kademe olarak kabul edilmektedir. Ancak illerden daha geniş bir coğrafi yapılanma olarak ifade edilen bölge, Türkiye’de daha fazla geçerliliği olan bir kavram olarak kabul edilmektedir (Bulut,2002:19).

Merkezi yönetimin taşra yapılanması olarak bilinen bölge yönetiminin bir yerel yönetim birimi olan il gibi görev ve çalışma sahası standartlaştırılmış değildir. Türk kamu yönetimi, bölge yönetimi anlayışını farklı dönemlerde ve farklı başlıklar altında açıklayarak kurumsallaştırmaya çalışmıştır. Nihai halini ise 1982 Anayasası’nın 126. maddesinde “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir” ibaresiyle almıştır (Başbakanlık,1982). 1982 Anayasası’nın bu hükmü, Türkiye’de merkezi yönetimin bölgesel düzeyde kurumsallaşmasının mümkün olabileceğini ancak iller gibi bir yönetim kademesi olarak gösterilmesinin mümkün olamayacağını göstermektedir. Aynı zamanda bölgesel bir kuruluş olarak gösterilebilmesi için bu durumun kuruluş kanunuyla belirtilmesi gerektiğinden bahsetmektedir. Bölge kuruluşlarının kurulmasına, kaldırılmasına, hangi illerin merkez ve bölge müdürlüklerine dâhil olacağına kanunda belirtildiği üzere Bakanlar Kurulu karar vermektedir. Türkiye’nin bölge düzeyinde örgütlediği tek bakanlık Ulaştırma Bakanlığı’dır. Diğer bakanlıkların ise bağlı ve ilgili kuruluşlarına bağlı olan il müdürlükleri bulunmaktadır. Bir ilde bulunan bütün müdürlükler çalışma sahası olarak o ildeki coğrafi alan ile sınırlandırılmıştır. Merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi olarak kabul edilen Vakıflar Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü bu düzenlemeye örnek olarak gösterilmektedir (Eryılmaz,2012:159-160).

Türkiye’de bölge yönetimi ve bölge politikalarının gelişimi kendi içerisinde farklı dönemler içerisinde gerçekleşmiştir. Türk yönetim yapısı da bu dönemler içerisinde büyük oranda bir değişim ve dönüşüm geçirmiştir (Eryılmaz,2012,s.159). Türkiye’deki bölgesel yönetim anlayışının ve bölgesel politika uygulamalarının temeli ise

1876 yılında hazırlanan ilk anayasal metin olarak kabul edilen Kanun-i Esasi'ye kadar uzanmaktadır (Övgün, 2007:235). Ancak, değişen zaman içerisinde Türkiye'nin kabul ettiği bölgesel düzenlemeler, bölgesel örgütlenme biçimlerinden bölgesel kalkınma ve gelişim politikalarına denk kendini farklı şekillerde göstermiştir.

2.Türkiye’de Bölgesel Örgütlenme Stratejileri ve Kalkınma Ajansları

Türkiye'nin bölgesel örgütlenme biçimi, Osmanlıdan başlayıp Cumhuriyete kadar olan dönemde farklı modeller içerisinde gerçekleştirilmiştir. Ancak uygulanan modeller, Türkiye için yeterli olmamış, hedeflenen amaca ulaştırılmamıştır. Bu sebeple Türkiye, Cumhuriyetten günümüze farklı bölgesel örgütlenme modellerini incelemeye ve en iyi şekilde özümseyerek kendi ülkesinde uygulamaya devam etmiştir. Genel Müfettişlik, Bölge Valiliği, Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi bu bölgesel örgütlenme modellerinin en önemlileri olarak bilinmektedir. Son dönemde geliştirilen bir diğer önemli bölgesel örgütlenme modeli ise Kalkınma Ajansları olarak kabul edilmektedir. Genel olara Kalkınma Ajansları, merkezi yönetimden bağımsız bir idari teşkilat olarak kabul edilmektedir. Belirli bir bölgede faaliyet gösteren Kalkınma Ajansları, bu bölgedeki sosyal ve ekonomik kalkınmayı arttırmaya çalışan, kamu ve özel sektör ile sivil toplum kuruluşlarının işbirliği içinde bölgesel gelişimi gerçekleştirmeye çalıştığı kamusal veya yarı kamusal kurumlar olarak tanımlanmaktadır (Avaner, 2005:242).

Türkiye, Kalkınma Ajanslarını ilk kez 1999 yılında AB'ye aday devlet olma vasfının kazanıldığı Helsinki Zirvesi sonrası gündeme getirmiştir. Kalkınma Ajansları, İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı Belgelerinin bir talebi olarak Türkiye'nin karşısına çıkmıştır. Bu doğrultuda Türkiye, Kalkınma Ajanslarının oluşturulmasına yönelik gerekli yasal düzenlemelere başlamıştır (Cankorkmaz,2013:125). Bu yasal düzenlemelerin ilki 25 Nisan 2003 tarihinde gerçekleşmiştir. İlgili yasada Kalkınma Ajanslarından Bölge Kalkınma Ajansları olarak bahsedilmiştir (Güler, 2005:82). Ancak yasa kabul edilmemiştir. Türkiye'nin üniter bir yapıya sahip olması ve Anayasal metninde bölge adıyla oluşturulmuş bir tüzel kişiliğin olmaması bölge sözcüğünün Kalkınma Ajanslarıyla birlikte kullanılmasını doğru görmemiştir. Bu sebeple de bölge ifadesi yasal düzenlemeden çıkarılmıştır. Bunun yerine, 25 Ocak 2006 tarihinde hazırlanarak Meclise sunulan 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve Görevleri” ile ilgili yasa, resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. İlgili kanun kuruluş sebebini ise daha önce GAP dışında etkili ve verimli bir bölgesel kalkınma politikası üretmemelerine ve AB'nin Katılım Öncesi Yardım Araçlarından faydalanmak üzere AB uyum sürecinin gerekliliğine bağlamıştır (Başbakanlık,2017). 5449 sayılı kanun, bir bölgede Kalkınma Ajansının kurulabilmesini belirli prosedürlere bağlamıştır. İlgili kanunun “Ajanslar, bölgeler esas alınarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur. Ajans merkezinin bulunacağı il, kuruluş kararnamesinde belirtilir” hükmünü üçüncü maddesinde belirterek, bir bölgede Kalkınma Ajansının kurulabilmesi için gerekli olan şartı açıkça belirtmiştir (Başbakanlık, 2006). Kalkınma Ajansları, yerel düzeyde planlama ve programlama seviyesini arttırarak bölgedeki yerel aktörleri harekete geçirmeye ve bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Bunu yaparken de elindeki mevcut bütün kaynakları kullanmakta ve bölgedeki kurum ve kuruluşlar arasında gerekli koordinasyonu sağlayarak bir çeşit koordinatör vasfını görmektedir. Bu vasfıyla birlikte bölgesel gelişmişliği sağlayarak gelir artışını ve istihdamı arttırmaya çalışmaktadır. Artan gelir ve gelişen dayanışma ve işbirliği ile birlikte rekabet bilincini ortaya çıkarmakta ve bölgesel rekabet, bölgesel kalkınmayı arttırmaktadır. 2006 yılında pilot proje merkezi olarak kabul edilip, uygulanmak üzere oluşturulan Çukurova ve İzmir Kalkınma Ajansları dışında sonradan çıkarılan Kararnemelerle birlikte bugün Türkiye’de NUTS 2 (Düzyey-2) bölgeleri üzerinde faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere oluşturulan toplam 26 Kalkınma Ajansı mevcuttur. Bu Ajanslar, 2008 yılında sekiz farklı bölgede kurulan; Erzurum, Van, Gaziantep, Diyarbakır, İstanbul, Konya, Samsun ve Mardin ile 2009 yılında 16 farklı bölgede kurulan Trabzon, Nevşehir, Kocaeli, Bursa, Zonguldak, Hatay, Ankara, Isparta, Malatya, Denizli, Balıkesir, Kastamonu, Kütahya, Kayseri, Tekirdağ ve Kars Kalkınma Ajansıdır (Başbakanlık,2002).

3.Türkiye’nin Bölgesel Politika Anlayışındaki Değişimi Ve Avrupa Birliği’ne Uyumu

Avrupa ülkeleri, bölgeler arasındaki sosyal ve ekonomik farklılıkların giderilmesinde bölge yönetimlerinin önemli bir payının olduğunu söylemektedir. AB, AB'ye ait üye ülkeler arasındaki birlik ve beraberliğin gerekli bölge yönetimlerin kurulmasıyla daha iyi geliştirilebileceğini ileri sürmektedir (Çevikbaş,2017:1001).Bölgesel yönetimlerin geliştirilmesi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, AB'ye uyum sürecinde yerine getirilmesi gereken temel beklentilerden biri olarak kabul edilmektedir. Bu anlamda Türkiye, 2000’li yıllarla birlikte AB Müktesebatına uyum sürecinde çok önemli yönetsel reformlar düzenlemiş ve yerinden yönetim kurum ve kuruluşları üzerinde önemli değişiklikler gerçekleştirmiştir. Bu reformlar içerisinde kabul görülen ve uygulanmaya çalışılan en önemli yönetsel düzenleme ise AB'nin bölgesel politikasına yöneliktir.

1999 yılından sonra Türkiye, bölgesel politikalarında AB'ye uyumluluk kriterini önemli bir ölçüt olarak kabul etmiştir. Bu sebeple, bölgelerarasındaki ekonomik ve sosyal farklılıkları azaltmayı ve bölgesel kalkınmayı sağlamayı hedeflemiştir. Bölgelerarasındaki farklılıklar ekonomik bir gücü gerektirmektedir. AB'nin sağladığı mali destek ile bölgesel farklılıklarla mücadele edilebileceği ve bölgesel kalkınma hedefinin gerçekleştirilebileceği düşünülmektedir (Uzay,2005:109). Türkiye'nin ekonomik anlamda büyük sorun yaşadığı mali krizler ve sonrasında yaşanan sıkıntılar bölgesel politikaların uygulanması gerektiğine yönelik kanaatin hızlandığı önemli dönemlerdir. Bu kanaatle birlikte, AB tarafından üye ülke olabilmek için gerekli olan koşullar çerçevesinde hazırlanan belgeler değerlendirilmiştir. Türkiye, bu koşulları yerine getirebilmek üzere AB bölgesel politikasına uyum bağlamında büyük çapta bir yükümlülük altına girmiş ve bu yükümlülükleri hazırladığı önemli belgelerle resmileştirmiştir.

AB, Türkiye'ye üyelik sürecinde ilerleme sürecini takip edebilmek ve yapılması gerekenleri gösterebilmek üzere bir takım belgeler düzenlemiştir. Bu belgeler, AB Komisyonu'nca her yıl hazırlanarak aday ülkelerdeki değişim ve gelişmeleri değerlendiren İlerleme Raporları ile yine AB Komisyonu'nca hazırlanarak aday ülkelerin kısa ve orta vadede yerine getirmesi gereken öncelikleri belirten Katılım Ortaklığı Belgeleri (KOB)'dir.

Türk kamu yönetimi yapısında yapılan yapısal ve işlevsel anlamdaki değişimleri İlerleme Raporları ve KOB'ları inceleyerek görmek mümkündür. Çünkü İlerleme Raporları ve KOB'lar Türk kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel yönüne ilişkin yönlendirmelerde bulunmaktadır. Örneğin 2000 yılında hazırlanan İlerleme Raporu, Türkiye'de idari reformların yapılması gerektiğini, bölge düzenleme sisteminin de AB bölgesel politikasına yönelik uyumlaştırılması gerektiğini belirtmiştir (Avrupa Komisyonu,2000). 2001 tarihli Rapor, Türkiye'nin müktesebatın yürütülmesi ve uygulanması anlamında gerekli olan idari kapasiteyi güçlendirmesi gerektiğini dile getirmiştir (Avrupa Komisyonu,2001). 2002 yılı İlerleme Raporu, Türkiye'nin AB'de uygulanmakta olan NUTS (İBBS), sistemini kabul ettiğini ve idari anlamda kurumsallaşmaya uygun olan bölgelerin NUTS II olması gerektiği düşüncesini benimsediğini söylemiştir. Yerel ve bölgesel merkezli hizmetlerin DPT tarafından gerçekleştirilmesi de ayrıca eleştirilmiştir (Avrupa Komisyonu,2002). Türkiye, gelen bu eleştiriler karşısında 2003 yılında yerel yönetimlerin yeniden güçlendirilmesine yönelik idari reformları transfer etmeye başlamıştır. 2003 yılı İlerleme Raporu bu durumu bir gelişme olarak kabul etse de bu doğrultuda yapılması gereken hukuki düzenlemelerin yapılmamasını eleştirmiştir. Raporda, bölgesel farklılıkları azaltmak ve bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmek üzere 2004-2006 yılları arasını kapsamak üzere AB müktesebatına uyum bağlamında katılım öncesi mali yardımların uygun programlanmasına yönelik olarak Türkiye tarafından hazırlanması istenilen Ön Ulusal Kalkınma Planı'nından da bahsedilmiştir (Avrupa Komisyonu,2003). 2004 yılı İlerleme Raporu, Türkiye'de bölgesel organizasyonlar üzerine hiçbir gelişmenin olmadığını ileri sürmüştür. Raporda, Türkiye'de kurumsal yapılanmayla ilgili olarak bölgesel düzeyde BKA'ların kurulması gerektiği belirtilmiş (Avrupa Komisyonu,2004); 2005 yılı İlerleme Raporunda ise BKA'ların kurulması ile bölgesel düzeydeki idari kapasite eksikliğinin çözüleceği ve idari kapasitenin güçleneceği belirtilmiştir (Avrupa Komisyonu,2005). 2006 yılı İlerleme Raporunda, bölgesel politikalarda kurumsal düzenlemelere yönelik önemli bir gelişmenin gerçekleştiği ve BKA'ların "Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun" adı ile onaylandığı belirtilmiştir. Rapor, ilgili yasa ile Türkiye'de 26 Düzey 2 bölgesinde Kalkınma Ajanslarının kurulmasının amaçlandığını ve Kalkınma Ajansları ile Türkiye'deki bölgelerarası ekonomik ve sosyal farklılık sorununun çözüleceğini öne sürmektedir (Avrupa Komisyonu,2006).

2006 yılında Kalkınma Ajanslarının kurulması, kurumsal anlamda gerçekleştirilen önemli bir reformdur. Ancak 2006 yılından sonra hazırlanan İlerleme Raporlarında da Türkiye'deki bölgesel politika çalışmaları eleştirilmiş ve müktesebata uyum çalışmalarının sınırlılık gösterdiği saptanmıştır. Bu anlamda 2007 yılı İlerleme Raporu, IPA ve yapısal fonların kullanımındaki kolaylığı ve faydalılık derecesini arttırmak için merkezi yönetimin temel birim olarak görevlendirdiği bazı kurumlarındaki idari kapasitelere ait gücün artırılması gerektiğini belirtmiştir (Avrupa Komisyonu,2007). 2008 yılında yayımlanan İlerleme Raporu da 2007 yılında yürürlüğe giren Kalkınma Ajansları düzenlemesinin yetersizliğini dile getirmiş, bölgesel politikaya yönelik politika çalışmalarının devam etmesi gerektiğini belirtmiştir. IPA kapsamında yapılan çalışmaların da oldukça yavaş ilerlediğini söylemiştir. Türkiye'nin bakanlıklar arasındaki görev ve yetki dağılımını incelemesi ve yerel birimlere görev aktarımını yapması gerekmektedir. Rapor, bu dönemde Türkiye'nin bölgesel politikaların düzenlenmesi anlamında bir ilerleme kaydetmediğini söylemektedir (Avrupa Komisyonu,2008). 2009 yılı İlerleme Raporu ise aksine, Türkiye'de bir takım ilerlemelerin olduğunu ileri sürmektedir. Yerel ve bölgesel kuruluşların desteğini alarak IPA kurumlarının geliştirilmeye çalışılması ve yeni Kalkınma Ajanslarının kurulması müktesebata uyum sürecinde kat edilen önemli bir mesafe olarak kabul edilmiştir (Avrupa Komisyonu,2009).

2010, 2011 ve 2012 yılında yayımlanan İlerleme Raporlarının üçünde de ele alınan temel konu, Türkiye'deki katılım öncesi fonların kullanımına ve idari kapasitelerdeki sınırlılıklara yöneliktir. 2010 yılı İlerleme Raporu, IPA

kapsamındaki düzenlemelerin dikkate alınması ve idari kapasitelerin güçlendirilmesi gerektiğini vurgulamıştır (Avrupa Komisyonu, 2010). 2011 yılı İlerleme Raporu ise idari kapasitedeki güçlerin arttırıldığına ancak daha da arttırılması gerektiğine işaret etmiş, IPA kurumları arasındaki eşgüdümüne de önem verilmesi gerektiğine dikkatleri çekmiştir (Avrupa Komisyonu,2011). 2012 yılında yayımlanan Rapor, Türkiye'nin bölgesel politika ve yapısal araçların kullanımına yönelik hazırlanan düzenlemeleri, müktesebata uyum sürecinde bir ilerleme olarak görmüştür. Ancak, yine de IPA kapsamındaki kurumların (Ulaştırma, İnsan Kaynaklarının Geliştirilmesi, Bölgesel Rekabet Edilebilirlik) idari kapasitelerinin arttırılması gerektiğini belirtmiştir (Avrupa Komisyonu, 2012).

2013 yılı İlerleme Raporu, Türkiye'deki bölgesel politikalar ve yapısal araçların gelişimine yönelik düzenlemeleri "iyi düzeyde" bir ilerleme olarak kaydetmiştir. Bu ilerlemelerin, IPA kapsamındaki kurumların idari kapasitelerindeki artışla daha da iyileşeceğini iddia etmektedir (Avrupa Komisyonu,2013). 2014 ve 2015 yılı İlerleme Raporların da yine idari kapasitelerin güçlendirilmesi ve IPA fonlarının etkin kullanım mekanizmalarının belirtilmesi gerekliliği aynı öneri ile tekrar edilmiştir. En son düzenlenen İlerleme Raporu 2016 tarihlidir. Yayımlanan bu son İlerleme Raporunda ise AB Komisyonu, Türkiye'nin bölgesel politikalar ve yapısal araçlardaki çalışmalarla ilgili konular üzerine bir takım ilerlemeler gerçekleştirdiğini ifade etmiştir. IPA II fonlarının kullanımında da ilerlemelerin olduğu görülmüştür. Kalkınma Ajanslarının idari kapasitelerinde az bir ilerleme olduğu görülse de buldukları bölgelerde fiili bir pozisyonda çalıştıkları görülmüştür. AB de Türkiye'nin bu gelişmeleri bir sonraki İlerleme Raporu tarihine kadar etkin bir stratejik plan çerçevesinde hazırlaması gerektiğine ve gerçekleştirilen bu gelişmeleri eylem planlarına yansıtması gerektiğine değinmiştir (Avrupa Komisyonu,2016).

İlerleme Raporlarının yanı sıra Avrupa Komisyonu, Türkiye'ye adaylık süreci sonrası kısa ve orta vadede yerine getirilmesi gerekli olan dört önemli KOB hazırlamıştır. Yine hazırlanan bu KOB'lerde da Türkiye'deki yerelleşme ve bölgeselleşme çalışmalarına yönelik yapılması gereken düzenlemelerden bahsedilmiş ve yerel yönetimlere verilmesi gereken yetkilere değinilerek, idari kapasitelerin güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bu doğrultuda Türkiye, 15-20 sayfalık KOB'a karşılık 600-700 sayfalık üç önemli Ulusal Program hazırlamıştır. Ulusal Programlarda KOB'lara uygunluk temel öncelik olarak ele alınmıştır. Ulusal programların birincisi 2001 yılında, ikincisi 2003 yılında ve üçüncüsü 2008 yılında hazırlanmıştır. Oluşturulan bu programlarda güdülen temel ilke ise "Topluluk standartlarına uygun hukuki ve idari çerçeve ile bölgesel politikaların programlanması, yürütülmesi, izlenmesi ve kontrolü için gerekli mekanizmaların oluşturulması" önceliği çerçevesindedir (AB Bakanlığı,2017).

4.Kalkınma Ajanslarının Türk Kamu Yönetimi Yapısına Uyumluluğu

Kalkınma Ajanslarının Türkiye'de uygulaması olduğu gibi değil, AB ülkelerindeki bölgesel kalkınmayı sağlayacak bir mekanizma olmasından esinlenilerek, gerekli sentez işlemlerinin gerçekleştirilmesinden sonra söz konusu olmuştur. Olduğu gibi gerçekleştirilmemiştir. Çünkü daha öncede belirtildiği üzere, Türkiye'de bölge adında bir yönetsel birim yoktur. Türkiye'nin anayasal düzenlemesinde kabul ettiği en büyük yönetsel birim illerdir. Kamu hizmetlerinde verim ve uyumu sağlamak adına kanunların izin verdiği ölçüde birden fazla ili kapsayan bir idare teşkilatının kurulması mümkündür. Ancak bu idari teşkilatın bir yönetsel birim olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Bu sebeple Ajanslar, Türkiye'de Bölge Kalkınma Ajansları olarak değil Kalkınma Ajansları olarak düzenlenmiştir.

Neo-liberal politikaların gelişimi ile birlikte ortaya çıkan yönetim düşüncesi ve bu düşünce perspektifinde gerçekleştirilen yerelleşme ve bölgeselleşme politikalarının bir yansıması olan Kalkınma Ajansları, Türk kamu yönetimi yapısında önemli değişiklikler gerçekleştirmiştir. Bu değişiklikleri, yeni bir idari araç veya bir olgu olarak kısaca açıklamak doğru değildir. Ajansların doğasında, neoliberal politikaların bir sonucu olan çok aktörlülük söz konusudur. Çok aktörlülük, karar alımında kamu ve özel sektör ile sivil toplum kuruluşlarının da söz sahibi olduğu bir yönetim modeli olarak anlatılmaktadır. Ajanslar, bölgedeki merkezi veya yerel kurum ve kuruluşların ortak kararları doğrultusunda, bölgesel kalkınmayı sağlayacak bölgesel yönetişimin temel aracı olarak kabul edilmektedir. Neo-liberal politikalar ile Türk kamu yönetimi yapısına katılımcı bir yönetim modelinin yanı sıra hizmetlerin devlet tekeline çıkıp özel sektör sunumuna açıldığı, rekabetin, optimal büyüklüğün ve stratejik planlamanın esas alındığı bir yönetim modeli daha kazandırılmıştır. Bu sebeple, bölgesel rekabeti sağlamaya çalışan, stratejik plan ve faaliyetler doğrultusunda oluşturulan ve merkezi yönetimden bağımsız, yarı otonom bir kuruluş olarak değerlendirilen Kalkınma Ajansları, neo-liberal politikalar doğrultusunda oluşturulmuş önemli bir yönetsel reform olarak kabul edilmektedir (Ercan,2006:91)

Kalkınma Ajansları Türk kamu yönetimi yapısını işlevsel yönüyle de etkisi altına almıştır. Bu etkilerin en önemlisi, karar alımında merkezin egemen olduğu aşırı merkezîyetçi yapının yerini, yönetimde yerinde söz sahibi olduğu

adem-i merkeziyetçi bir yönetim yapısına bırakması ve bu doğrultuda, Türkiye’de demokratik ve aktif katılımlı bir yönetim anlayışının geliştirilmesi olarak gösterilmektedir. Bir diğer önemli etki de yerel birimlerde oluşturulan Kalkınma Ajansları ile “yukarıdan aşağıya” merkezi yönetim aracılığı ile uygulanan ve bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltmayı amaçlayan bölgesel politika anlayışı yerine “aşağıdan yukarıya” yerel kuruluşlar aracılığı ile bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir kalkınma modelinin gerçekleştirilmiş olması gösterilmektedir (Bakır ve Öngen,2013:104) Böylelikle, merkezileşme yerine ön plana çıkan yerelleşme düşüncesi ile Türkiye’nin bölgesel politika anlayışındaki yönetsel düşüncesi, “bölgesel yönetimden bölgesel yönetişime” doğru bir değişim göstermiştir. Bu değişim, dıştan kaynaklanan müdahaleler yerine bölgesel kalkınmada, bölgenin kendi potansiyel güçleri, yenilikçiliği, sosyal sermayesi ve ağ ilişkileri gibi temel faktörlerle daha iyi olacağı düşüncesini ortaya koymaktadır. Sayılan bu faktörlerle, bölgesel gelişmişliğin ve bölgelerarası rekabetin arttırılacağı belirtilmektedir.

Kalkınma Ajanslarının Türk kamu yönetimi yapısı üzerinde gösterdiği bu olumlu etkilerin yanı sıra Ajansların uygulanması bazı olumsuz eleştirileri de kendisiyle beraber getirmiştir. İlgili eleştiriler, Ajansların anayasal düzene aykırılığı ile başlamakta ve fonksiyonel işlevselliği üzerindeki eksikliklerle devam etmektedir. Öncelikle, Ajansların tamamen bir merkezi yönetim mi veya yerel yönetim kurumu mu olduğu tartışılmıştır. Gerek karar alımında gerekse bütçe düzenlemelerinde merkezin kontrolünde olması, karar merkezi olan Yönetim Kurulunun başkanının merkez tarafından atanan bir valinin olması, Ajansların merkezin güdümünde yerel yönetim birimlerinde oluşturulmuş bir ajans olduğu düşüncesini akıllara getirmiştir. Bu durum da Ajansların yerelleşme yerine merkezileşme hizmetine temel oluşturan bir yönetsel uygulama olduğunu düşündürmektedir. Kalkınma Ajanslarıyla ilgili en son Devlet Denetleme Kurulu’nca 2014 yılında önemli bir araştırma raporu hazırlanmıştır. Bu raporda, Kalkınma Ajanslarının tıkanma noktasına geldiği dile getirilmiştir. Rapor, ayrıca Düzey-2 esaslı bölge düzenleme sisteminin de ülkemiz için fonksiyonel olmayan bir düzenleme olduğunu belirtmiştir. Bu sebeple Raporda, bölgesel gelişim politikalarını aksatan Ajanslarla ilgili belirsizliklerin netleştirilmesi ve Ajansların etkili çalışabilmesi için yapılması gerekenlerin değerlendirilmesi istenmektedir(DDK,2014:798).

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

AB bölgesel politikasına uyum sürecinde Türk kamu yönetimi yapısında çok önemli yapısal ve işlevsel anlamda reformlar gerçekleştirilmiştir. Yapısal anlamdaki en önemli reform, Türkiye’nin yeni bir bölgeleme sistemini (NUTS-İBBS) kabul etmesi ve hem idari hem de mali anlamda destek görmeye uygun olan Düzey 2 bölgelerinde oluşturulması planlanan 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun”la Kalkınma Ajanslarının kurulmasıdır. Kanun, kuruluşu ile ilgili temel gerekçeyi de AB müktesebatına uyum sürecinde atılan önemli bir adım olarak ve üyelik işlemlerini kolaylaştıracak bir hamle olarak değerlendirmiştir. Çünkü Ajanslar, tamamen AB üyeliğinin gerektirdiği bir yükümlülüğün sonucudur. Bunun yanı sıra, AB’nin IPA II kapsamında olan aday ülkelere yapacağı fon desteğini merkezi yönetime değil, daha çok yerel yönetim birimlerine yapacak olması da Ajansların kurulması gerektiğine yönelik ayrı bir temel gerekçe olarak kabul edilmiştir.

Bölgesel anlamda oluşturulmaya çalışılan yönetsel reformların işlevsel yönde Türk kamu yönetimi uygulamaları üzerinde gösterdiği en önemli etki ise Kalkınma Ajansları ile Türkiye’deki kamu yönetimi düzenlemelerinin, demokratik ve katılımcı bir yönetim yapılarına kapıları aralamasıdır. Ajanslar ile birlikte merkezi yönetimin karar alımındaki yetki ve sorumlulukları, yerel yönetim kurum ve kuruluşlarına aktarılmıştır. Bir anlamda, Türkiye’de bir yerelleşme hareketi gerçekleştirilmiştir. Bu hareket, Türkiye’ye yeni bir yönetim yapısı kazandırmıştır. Bu yönetim yapısının adı da adem-i merkezi yönetim anlayışıdır. Adem-i merkezi yönetim anlayışı ile Türkiye’de artık yerel yönetimlerde kararlar, merkezden yerele değil, yerelden merkeze doğru alınmaya başlamıştır. Kalkınma Ajanslarının temelinde sivil toplum, kamu ve özel sektörün birlikte karar aldığı katılımcı yönetim anlayışı vardır. Katılımcı yönetim anlayışı daha çok neo-liberal politikaların ve 1990’lı yıllarda filizlenen yeni kamu yönetimi anlayışının yansıması olan yönetişim olgusu ile anlatılmaktadır. Temel ilkeleri katılımcılık, saydamlık, hesap verilebilirlik ve şeffaflık olan yönetişim olgusunun çok aktörlü olan bu yapısı Kalkınma Ajanslarında da bulunmaktadır. Bu durumda, Kalkınma Ajanslarıyla Türkiye’de “yerel yönetimden yerel yönetişime” geçiş yapılan bir yönetim anlayışının geliştiğini göstermektedir. 26 farklı ilde Düzey-2 seviyesinde kurulan Kalkınma Ajansları ise yerel yönetişim anlayışının geliştiğinin en somut göstergesidir.

Hukuki olarak Kalkınma Ajanslarının kurulması ile devletin güçlendirilerek karar alma yetkisinin merkezi yönetim birimlerinden yerel yönetim birimlerine intikal ettirilmesi Türkiye’de, “yukarıdan aşağıya değil, aşağıdan yukarıya” bir yönetim anlayışının gelişim gösterdiğini ortaya koymaktadır. Merkezi yönetimden yerel yönetime, bölgesel yönetimden bölgesel yönetişime ve yerel yönetimden yerel yönetişime geçişi sağlayan bu yönetim anlayışı da AB bölgesel politikasının Türk kamu yönetimi yapısı üzerindeki en önemli ve ayırt edici etkisi olarak kabul edilmektedir.

Ancak, devletin çeşitli resmi kuruluşları tarafından başta Devlet Denetleme Kurulu olmak üzere hazırlanan raporlarda Kalkınma Ajanslarıyla ilgili bir takım yönetsel düzenlemelerin tıkanma noktasına geldiği dile getirilmiştir. Ajansların merkezi yönetimin bir aracı mı yoksa yerel yönetimlerin bir aracı mı net değildir. AB de Türkiye'yi bu noktada eleştirmekte ve bir yerel yönetim birimi olan Ajansların özerklik derecelerinin artırılmasını talep etmektedir. Bu sebeple, Ajanslara yönelik Türkiye'de yasal düzenlemeler tekrardan gözden geçirilmeli, Ajansların yerelleşme hizmetini ifa etmesi gerekmektedir. Çünkü bugün Türkiye'deki birçok Kalkınma Ajansında; işbirliği ve koordinasyon eksikliği, izleme ve değerlendirme eksikliği, verilen hibelerin amaçları dışında kullanılması, idari vesayet sorunu, iç mevzuatta yaşanan uyumsuzluk, iç ve dış denetim eksikliği, yanlış bir bölgeleme sistemi gibi birçok sorun kendini göstermektedir.

KAYNAKLAR

AB Bakanlığı, www.ab.gov.tr, (27.10.2017)

Apan Ahmet (2004), "Bölge Kavramı Ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.13, Ss:39-58

Avaner Tekin (2005), "BKA, Siyasal Rejim Sorunu Yaratır mı?" Bölge Kalkınma Ajansları: Nedir, Ne Değildir?, Ed. Menaf Turan, Paragraf Yayınevi, Ankara

Avrupa Komisyonu (2013), Türkiye 2013 İlerleme Raporu, Ankara

Avrupa Komisyonu (2005), Türkiye 2005 İlerleme Raporu, Ankara

Avrupa Komisyonu (2006), Türkiye 2006 İlerleme Raporu, Ankara

Avrupa Komisyonu (2007), Türkiye 2007 İlerleme Raporu, Ankara

Avrupa Komisyonu (2008), Türkiye 2008 İlerleme Raporu, Ankara

Avrupa Komisyonu (2010), Türkiye 2010 İlerleme Raporu, Ankara

Avrupa Komisyonu (2011), Türkiye 2011 İlerleme Raporu, Ankara

Avrupa Komisyonu (2012), Türkiye 2012 İlerleme Raporu, Ankara

Avrupa Komisyonu (2016), Türkiye 2016 İlerleme Raporu, Ankara

Avrupa Topluluğu Komisyonu (2001), Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2001 Yılı İlerleme Raporu, Ankara

Avrupa Topluluğu Komisyonu (2002), Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2002 Yılı İlerleme Raporu, Ankara

Avrupa Topluluğu Komisyonu (2003), Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2003 Yılı İlerleme Raporu, Ankara

Avrupa Topluluğu Komisyonu (2004), Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecine İlişkin 2004 Yılı İlerleme Raporu, Ankara

Avrupa Topluluğu Komisyonu (2000), Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Komisyon'un 2000 Düzenli Raporu, Ankara

Bakır Hasan, Burcu Öngen (2013), "Yönetimden Yönetişime Geçiş Sürecinde Bölgesel Politikalarda Yaşanan Değişim: Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları Örneği, İktisat, İşletme Ve Finans, C.23, S.325, Ss.85-112

Başbakanlık (2006), " Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu Ve Görevleri Hakkında Kanun ", Resmi Gazete

- Başbakanlık,“5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu Ve Görevleri Hakkında Kanun Genel Gereği”,Ss.115,Http://Www.Dika.Org.Tr/ (29.03.2017)
- Başbakanlık (2002), “Bölgesel İstatistiki Düzenlemeler Hakkında...”, Resmi Gazete, Sayı. 24884
- Başbakanlık (1982), “T.C. Anayasası 1982”, Ankara
- Bulut Yakup (2002) ,”Türkiye’de Bölge Yönetimi Arayışları”,Amme İdaresi Dergisi, C. 35, S.4, ss.17-42
- Can Ergüder (2004), Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları Ve Yapısal Fonlar: Uyum Sürecinde Türkiye İçin Bir Değerlendirme, Asil Yayın Dağıtım, Ankara
- Cankorkmaz Zühal (2013), "Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları Ve Bu Ajanslara Yönelik Eleştiriler", Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi, C.26, S.1, Ss.113-13
- Çevikbaş Rafet,“Avrupalı Yapı İçerisinde Bölgelerin Yönetimi”, Türk İdare Dergisi, Www.Tid.Gov.Tr/Makaleler/Rafetcevikbas%20101-107.Doc (05.05.2017)
- Dağdaş Said (2010), Kalkınma Ajansları: “Türkiye’de Açılan Yeni Çığır”, III. Ulusal Karadeniz Ormanlık Kongresi, 20-22 Mayıs, C. I,Artvin,Ss.165-182
- Devlet Denetleme Kurulu (DDK) (2014), “Türkiye’nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi” Araştırma Ve İnceleme Raporu, Ankara
- Ercan Fuat (2006), “Bölgesel Kalkınmada Değişim: Devlet Merkezli Bölgesel Kalkınmadan Piyasa Merkezli Bölgesel Birikime”,Bölgesel Kalkınma Ve Yeni Dinamikler, Ed.Ayhan Arı, Derin Yayın, İstanbul
- Eryılmaz Bilal (2012), Kamu Yönetimi, Umuttepe Yayınları, 5. Basım, Kocaeli
- EURADA,(AvrupabirliğiBölgeselKalkınmaAjanslarıBirliği)Http://Www.Karacadag.Org.T R/ (29.10.2015)
- EURADA (1999),“Creation, Development And Management Of Rdas: Does It Have To Be So Difficult?”, Brussels, February, Www.Eurada.Org
- European Comission (2015a), European Structural And Investment Funds: 2014- 2020, November, Bruxelles
- European Comission (2014), Regional Policy, “Priorities For 2014-2020,November, Belgium
- European Comission,“Cohesionfund”,Http://Ec.Europa.Eu/Regional_Policy/En/Funding/Co Hesion-Fund/ (29.12.2015b)
- European Comission, “Instrument For Pre-Accession Assistance II (IPAI)” https://ec.europa.eu/neighbourhoodenlargement/instruments/overview_en,(23.07.2017)
- Ferry Martin (2007), “From Government To Governance: Polish Regional Development Agencies In A Changing Regional Context”, East European Politics And Societies, V.21, Ss:447-474
- Güler Birgül Ayman (2005), Devlette Reform Yazıları, Paragraf Yayınevi, Ankara
- Gündoğan Ertuğrul (2010), “Yönetişim: Kavram, Kuram Ve Boyutlar”,Yönetişim: Kuram, Boyutlar, Uygulama, Ed.M.Akif Çukurçayır, Tuğba Eroğlu, Hülya Eşki Uğuz, Çizgi Kitabevi, Konya
- Hooghe Liesbet, Gary Marks (2001), Multi-Level Governance And European Integration, Rowman-Littlefield,United States Of America
- İncekara Ahmet, Burcu Savrul Kılınç (2011), “Avrupa Birliği Bölgesel Kalkınma Politikaları: Yapısal Fonlar Ve Diğer Mali Araçlar Çerçevesinde Bir Değerlendirme”,In International Conference On Eurasian Economies ,V.12, N.14,Ss. 405-411

- Keleş Ruşen, Ayşegül Mengi (2013), Avrupa Birliği'nin Bölge Politikaları, 1.Basım, Cem Yayınevi, İstanbul
- Keleş Ruşen (2008), Kentleşme Politikası, 10. Basım, İmge Kitabevi, Ankara
- Ortadağ Yavuz (2010), "AB Bölgesel Politikası Ve Türkiye'nin Uyumu", Namık Kemal Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, (Yayınlanmış Doktora Tezi), Hatay
- Övgün Barış (2007), "Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C.62, S.03, Ss. 233-255
- Özer M.Akif (2012), "Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Sosyal Ekonomik İşlevleri", Kamu-İş Dergisi, C.12, Ss. 37-74
- Özer Mehmet Akif (2006), Avrupa Birliği Yolunda Türk Kamu Yönetimi, Platin Yayınları, Ankara
- Uzay Nısfet (2005), Bölgesel Gelişmişlik Farklılıklarının Giderilmesi Ve Bölgesel Kalkınma Ajansları, Seçkin Yayıncılık, Ankara
- Webb Darren, Clive Collis (2000) "Regional Development Agencies And The 'Newregionalism' In England", Regional Studies, V.34,N.9., [Http://Dx.Doi.Org/10.1080/00343400020002985](http://Dx.Doi.Org/10.1080/00343400020002985), Pp. 857-873.

Kent Akademisi