

Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikaları: Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Uygulaması

*Regional Development Policies in the Process of EU
Integration: Regional Development Agencies and Application
to Turkey*

Bilal Eryılmaz ¹

Aziz Tuncer ²

Özet

1974'te Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonlarının oluşturulmasından sonra zaman içerisinde şekillenen AB bölgesel politikaları 1990 sonrasında AB üyeliği için başvuruda bulunan ülkeler için üyelik öncesi uyum sürecinde ilerleme kaydedilmesi gereken başlıklardan biri olmuştur. Merkezîyetçi idari yapıları olan Türkiye'de belli dönemlerde özellikle kalkınma bağlamında ara kademelere duyulan ihtiyaç sonucu yerel ölçüğe gönderme yapılmasına rağmen bu doğrultuda yapısal reformlara girişilememiştir. Ancak bir yandan yerel ölçek ve özel sektörün arayışları diğer yandan AB uyum sürecinin gerekliliği olarak bölgesel politikalar Türkiye'de ilk kez 2006'da kurumsal yapılara kavuşmaya başlamıştır. Makalede iç ve dış şartların etkisi ile şekillenen ve Türkiye'nin değişen bölgesel kalkınma politikalarının en belirgin örneğini teşkil eden kalkınma ajanslarının gelişimi bu perspektiften değerlendirilerek gelecekteki konumu yorumlanmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: AB, Türkiye, Yapısal Fonlar, Bölgesel Kalkınma Politikaları, Bölgesel Kalkınma Ajansları.

1 Prof. Dr., Medeniyet Üniversitesi, SBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü,
eryilmaz@sakarya.edu.tr

2 Yrd. Doç. Dr., Sakarya Üniversitesi, İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü,
mvpaziltuncer@gmail.com

Abstract

European Regional Development Funds, following its establishment in 1974, functioned to create a similarity among member states' policies, which were demanded to be put into practice in EU pre accession process. Turkish administrative structures are highly centralized. So, in spite of regional policies, especially related to development, being on the agenda in Turkey during certain eras, any institutional progress was not recorded. In 1990's, centralized administrative structures were under pressure of newly emerged economic and political conditions. Not only had the search of novelty by local level and private sector but also EU pre accession process necessitated the creation of Regional Development Agencies in 2006. This essay mainly focuses on the genesis of Regional Development Agencies by considering domestic and EU influence and try to shed light on the possible future of agencies.

Keywords: *EU, Turkey, Structural Funds, Regional Development Policies, Regional Development Agencies.*

Giriş

Pek çok üniter Avrupa ülkesinde bölgesel kalkınma ajansları AB'nin bölgesel politikalarının bir sonucu olarak oluşmuştur. Bu makale öncelikle Türkiye'de yönetim mekanizmasına dahil olan kalkınma ajanslarının kurulmasında AB etkisi üzerinde yoğunlaşmaktadır. Çalışma da bölgesel kalkınma ajanslarının AB politikaları üzerinden tarihsel gelişimi anlatıldıktan sonra AB ilerleme raporları doğrultusunda Türkiye'de yapılan yasal düzenlemeler ve şekillenen kurumsal yapılara Türkiye'nin iç dinamiklerinin bu sürece olan katkısı da göz ardı edilmeden değinilmiştir.

Bölgesel Kalkınma Ajanslarının ilk örneğini 1933'de Amerika'da kurulan Tennessee Valley Authority teşkil etmektedir (Hasanoğlu & Aliyev, 2006: 87). Ancak alternatif bir kurum olarak gelişmesinin önemli bir kısmını Avrupa'da tamamladığı gibi diğer ülkelere transferi de AB üzerinden olmuştur. Avrupa'da ilk örneklerin ortaya çıkması, savaş sonrası yıkımın üstesinden gelmek için merkezi planlama ile sürdürülen kalkınma çabalarının sanayinin belli şehirlerde toplanması ve zamanla bu dengesizliğin sürdürülemez bir noktaya varmasından sonra olmuştur. Başka bir ifadeyle, sadece merkezi dinamikler yerine merkezi ve bölgesel dinamikler birlikte göz önünde bulundurularak hazırlanan kalkınma planları çerçevesinde şekillenen bölgesel kalkınma anlayışı önem kazanmaya başlamıştır (Ansell, 2000: 311).

Bölgelerarası dengesizlik hemen her ülkede farklı oranlarda kendini gösteren bir sorundur. Farklı bölgeler arasındaki dengesiz ekonomik gelişme, ülkelerin demografik yapılarını bozmuş ve az gelişmiş bölgelerden sanayinin güçlü olduğu kesimlere yoğun göçlerin önünü açmıştır. Bu göçler sonucunda göç veren bölgeler iyi yetişmiş insan gücünü kaybettiği için dezavantajlı konumu daha derinleşirken, gelişmiş bölgeler göç eden çok sayıdaki insanı iskan etmekte zorlanmış, şehirler gereğinden fazla ve plansız büyüyerek pek çok hizmeti sunamaz konuma gelmiştir. II. Dünya savaşından sonra başlayan merkezi kalkınma sonucunda ortaya çıkan bu farklılıklar 1970'lere gelindiğinde aynı sınırlar içinde uyumlu bir şekilde barındırılması imkansız bir noktaya varmıştı. Bu şartlara bir de mali kriz eklenince 1970'lerden sonra sürdürülebilir ve dengeli kalkınma için bölgesel ölçekli kalkınma anlayışı pek çok Avrupa ülkesinin gündeminde önemli yer bulmaya başlamıştır (Ansell, 2000: 312).

Bölgesel kalkınma sürecinde hemen bütün Avrupa ülkelerinde örneğine rastlanılan Bölgesel Kalkınma Ajanslarının (BKA) geçmişi 1950'lere kadar uzanmaktadır ve ilk örnekleri Belçika ve İrlanda'da görülmüştür (EURADA, 1999: 19). Ancak bu doğrultudaki gelişmeler, merkezîyetçi yönetim yapılarına sahip Fransa'da bölge ölçeğinde uygulamaya geçirilen ekonomik planlar ile başarılı sonuçlar alınması üzerine ivme kazanmıştır. Savaş sonrasında yıkımın üstesinden gelmek için gerçekleştirilen merkezi kalkınma ile takdire şayan bir başarı elde edilememiştir. Ancak sanayi ile de France çevresinde yoğunlaştığı için bu bölge aşırı göç almaktaydı ve bir noktadan sonra bu nüfusu iskan ve istihdam etmek sürdürülemez noktaya varmıştı. Bu aşamada Fransa, başka ekonomik cazibe merkezleri yaratmak ve kalkınmayı sürdürmek için 1964'te Bölgesel Ekonomik Kalkınma Komisyonu (CODER) kurdu (Dounce, 1995: 10). Ulusal kalkınma planı bölgelerin potansiyelleri ve özgünlükleri dikkate alınarak hazırlanmaya başladı. Hatta zamanla planlama sözleşmeleri aracılığıyla bölgesel aktörler de planlama sürecinde rol almaya başladılar. Bu çalışmalar sonucunda oldukça olumlu sonuçlar elde edilerek yeni ekonomik cazibe merkezleri yaratıldı. Yeni merkezler aracılığıyla ekonomik dinamizme ilaveten demografik denge ve idari verimlilik de elde edildi.

AB'de Bölgesel Kalkınma Ajansları

Fransa örneğinde olduğu gibi bölgeler arası dengesizliğin giderilmesi konusunda Avrupa ülkelerinde bireysel olarak belli başarılar elde edilmiş olmasına rağmen, AB bölgeleri arasında hala ciddi kalkınmışlık farkları vardı. Bu durum AB entegrasyonu sürecinde gözardı edilmesi mümkün olmayan bir engel olarak algılanıyordu ve bu sorunun çözümü entegrasyon sürecinde ayrı bir önem kazanmıştı ki bu amaca yönelik olarak 1974 yılında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonları ortaya çıktı ve AB bütçesinden %5 pay tahsis edildi. Bu tarihten sonra AB'nin bu yöndeki çalışmaları üye ülkelerde BKA'ların oluşması ve gelişmesi için önemli bir ivme sağladı.

1982'de Yunanistan ve 1986'da İspanya'nın üyeliği ile bölgelerarası dengesizlik daha belirgin bir hal almıştır. Çünkü AB'nin en fakir bölgelerinin önemli bir kısmı bu ülkelerdeydi. AB, bu doğrultudaki sorunu aşmak için, bir yandan başlangıçta %5 seviyesinde olan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonlarının bütçe içindeki payını sürekli

arttırarak % 37'lere çıkardı (Allen, 2008: 244) diğer yandan yeni ve daha kapsamlı bölgesel kalkınma politikalarının uygulanabilmesi için BKA'nın üye ülkelerde kurulması ve yaygınlaşmasını teşvik etti. BKA'lar 1970'lere kadar var olduğu bütün AB ülkelerinde merkezi yönetimin inisiyatifinde yukarıdan aşağıya doğru şekillenen yapılar iken, 1980'lerde bölgesel aktörlerin de önemli roller aldığı yapılar olarak bütün AB ülkelerinde yaygınlık kazandı (Halkier, 2006: 10).

1990'larda sanayinin belli şehirlere yığıldığı ve bölgelerarası dengesizliğin önemli boyutlarda olduğu AB18+ ülkeler olarak adlandırılan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin (Bachtler, 1999: 8) üyelik sürecini başlatmaları, soruna yeni bir boyut eklemiştir. Bu ülkelerde bölgelerarası dengesizliğin giderilmesi, giriş öncesi uyum sürecinde AB talepleri arasında yer almıştır ki (Kayasü & Yaşar, 2006: 202) bu AB'nin bölgesel dengesizliklerin aşılmasına ne denli önem verdiğini göstermesi açısından önemlidir. Bu noktada çözüm yönünde ortaya çıkan en somut kurumsal yapı ise BKA'lardır.

AB içinde BKA'ları çatısı altında toplayan Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği (EURADA), BKA'yı, bir coğrafi alanda bulunan iç potansiyeli geliştirmek amacıyla sektörel ve genel kalkınmanın önündeki problemlerin tespit edilmesi, bunların çözümüne yönelik programlar hazırlanması ve projelerin desteklenmesi amacıyla faaliyet gösteren yapılar olarak tanımlamaktadır (EURADA,1999: 16). Bölgesel Kalkınma Ajanslarının uygulamalarında, merkezi yönetimden belli bir özerkliğinin olması, kurulduğu coğrafi alanın ekonomik gelişimine katkıda bulunması, kamu ve özel, merkez ve yerel arasında işbirliğini güçlendirmesi (Bovaird, 2004: 200) gibi özellikleri ortak yanlar olarak ön plana çıkmaktadır.

Bütün AB ülkelerinde mevcut olan BKA'ların, bir takım ortak özelliklerine rağmen, yasal statülerinde bazı farklılıklar söz konusudur. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının ülkeler itibariyle yasal statüleri şöyle tasnif edilebilir:

- Kamu limited şirketleri (İtalya, İrlanda, Portekiz, Hollanda)
- Özel hukuka tabi kamu kuruluşu (İspanya)
- Yarı özerk kamu şirketleri (Almanya)
- Bakanlık dışı kamu kurumu (İngiltere)

- Karma ekonomi şirketleri (Fransa)
- Kamu-özel sektör şirketleri (Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Estonya)
- Kâr amacı gütmeyen birlikler (Macaristan)
- Vakıf statüsünde (Danimarka)
- Belediye girişimi (Yunanistan)
- Belediyelerarası ajanslar (Belçika, Romanya)
- Limited şirket (İsveç) (EURADA, 1999: 33).

Kalkınma ajanslarının yasal statüleri, ülkenin yönetim yapısına ve faaliyet gösterdikleri bölgelerin ihtiyaçlarına göre çok geniş bir yelpaze içinde konumlanmaktadır. Mesela BKA'lar İrlanda'da devlet tarafından kurulurken, İtalya ve Portekiz'de ajansların oluşumunda merkezi yönetimin yanında yerel ortaklıklar ve sivil toplumun da önemli katkısı söz konusudur. İspanya'da bölgesel yönetimler tarafından şekillendirilmekte olan ajanslar İsveç'te limited şirket statüsünde hayata geçirilmiştir. Ancak hangi statüde olursa olsun BKA'ların kuruluş amaçlarını gerçekleştirebilmeleri için kurumsal anlamda merkezden belli oranda özerkliğe sahip olmaları ortak bir özelliktir (Young-Hyman, 2008: 380).

Bölgesel Kalkınma Ajansları, merkezi kalkınmanın hantallığından kaçınmak, bölgelerin kullanılmayan kaynaklarını harekete geçirmek (Kumral 2005: 280) ve değişen ekonomik şartlara hızlı cevap vermek için oluşturulduğundan, ilk örnekleri merkezi yönetimin inisiyatifinde kurulan ajanslar bile zamanla özel hukuka tabi kamu kuruluşları olarak faaliyet göstermeğe başlamışlardır. BKA'lar, 1990 sonrası yapısal ve uyum fonlarının da etkisinde sürdürülebilir kalkınma ve bölgelerarası rekabet anlayışı ekseninde faaliyet göstermeğe başlamışlardır ki bu merkezîyetçi etkinin azalmasını hızlandırmıştır.

Özellikle 1990 sonrasında yeni kurulan kalkınma ajanslarının arkasındaki temel dinamik, Avrupa Birliği'nin yürüttüğü bölgeler arasındaki farklılıkların azaltılarak ekonomik ve sosyal uyumun artırılmasına yönelik politikalaradır. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde ilk BKA'ların kuruluşu AB finansmanı ile ve AB uzmanları eşliğinde gerçekleştirilmiştir (Gorzalak vd, 1998:104). AB, özellikle Polonya

ve Macaristan için başlattığı PHARE programı dahilinde bu yöndeki çalışmalar için önemli bir bütçe ayırmış ve kurumları aracılığıyla danışmanlık ve teknik destek vermiştir (Kayasü & Yaşar, 2006: 201).

1990 sonrası kurulan BKA'ların önemli gelir kaynağı, genel bütçeden ayrılan pay, tahsis edilen emlak ve özel fonlardır. Dolayısıyla kuruluş aşamasında kendi gelir kaynakları olmayan ajanslar, kendi dinamikleri ile şekillenen yapılar olmaktan çok, merkezi yönetimden önemli oranda etkilenen ama zamanla sunulan hizmetler, girilen yerel ortaklıklar, başlatılan kaynak sağlayıcı faaliyetler ile bölgenin uzmanlık merkezi haline gelebilmişlerdir (Walburn, 2006: 53). İlerleyen süreçte kendi gelir kaynağını oluşturan kalkınma ajansları bölgesel özgünlükleri daha fazla yansıtmaya başlamışlardır. Başka bir anlatımla BKA'ların ilk örnekleri yerel kalkınma amacına yönelik merkezin inisiyatifinde oluşturulan küçük ölçekli yapılar iken, zamanla bölgesel dinamikler harekete geçirilerek, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile geniş çaplı işbirliği yapılarak iddialı programları olan kapsamlı yapılar haline gelebilmektedirler.

Ancak bu sürecin lineer bir gelişme niteliğinde bütün kalkınma ajansları için geçerli olduğunu düşünmek yanıltıcı olabilir. Çünkü bazı kalkınma ajansları, bölgede yatırımları bulunan özel sektör kuruluşlarını, ticaret, sanayi ve ziraat odalarını ajansın yönetim kuruluna alarak veya verimli ortaklıklar oluşturmak yoluyla önemli bir ivme kazanırken, diğerleri bu dinamizmi harekete geçiremediği için merkezi bütçeden ayrılan pay ve AB fonları ile ayakta durabilen cılız yapılar olarak varlıklarını sürdürebilmektedirler.

BKA'lar, her ne kadar merkezi kalkınmanın hantallığından kaçınmak için yine merkezin inisiyatifinde kurulmuş olsalar bile, aşağıdan yukarıya örgütlenme modeline göre yapılanmışlardır. Bu model yoluyla yerel problemler için daha esnek politikalar geliştirilmesi, firmalarla bire bir ilişkiler sayesinde işbirliği imkanlarının önünü açacak daha etkili ve bürokrasiden uzak ilişkiler kurulabilmesine ilaveten, yarı-özerk konumları sayesinde siyasi müdahaleler önlenerek ekonomideki yapısal sorunlara uzun vadeli bir açıdan bakılması gibi önemli avantajlar elde edilebilir (Danson, Halkier & Damburg, 1998: 18).

Bölgesel Kalkınma Ajansı: Türkiye’de Kuruluş ve Gelişme Süreci

Türkiye’de yönetim modeli, merkeziyetçi Fransız yönetim yapılarından ilham alınarak tasarlandığı için merkezi yönetimin bölge kademesi yoktur ve taşra teşkilatı doğrudan başkente bağlı illerden ve ilçelerden oluşmaktadır. Ancak tarihi gelişim sürecinde değişik zamanlarda bölge kademesine duyulan ihtiyaca binaen bir takım uygulamaya yönelik çalışmalar olmuştur ve bunun da ilk örneği 1913 yılında ihdas edilen umum müfettişliğidir. Bu uygulama ise, güvenlik eksenlidir, oysa Türkiye’de bölge kademesine duyulan ihtiyaç, genellikle ekonomi merkezlidir. Bu yöndeki ilk faaliyet ise 1936 yılında Bayar tarafından Doğu Anadolu bölgesinin ekonomik kalkınması için bir bölgesel kalkınma planı hazırlanmasıyla başlamıştır (Bayramoğlu, 2005: 44). Bu ve bundan sonraki bölgelerarası dengesizliğin giderilmesi yolundaki bütün çalışmalar merkezi planlama ve kamu yatırımları ile yürütülmeğe çalışılmıştır. Ancak kamu yatırımları yoluyla bölgeler arası dengesizliği giderme amacına rağmen bu yatırımlar bölgelere ihtiyaçları nisbetinde yapılamamış ve bazı bölgeler daha az pay almıştır (İldırar, 2004: 181). Özel sektör ise nüfus yoğunluğu ve geniş pazar imkanları sebebiyle genellikle Marmara, İç Anadolu ve Ege bölgelerini tercih etmiştir ki bu şartlar altında bölgeler arasındaki farklar gittikçe artarak devam etmiştir.

Üniter yönetimin anavatanı olan Fransa’da ekonomik gereklilikler ekseninde bölgesel yapılar yönetim mekanizmasına yavaş yavaş girmeğe başlarken, Türkiye’de bölgelerarası dengesizlik sorununun merkezi kalkınma yoluyla aşılması yönünde adımlar atılmış ve ilk somut ilerleme olarak 1960 yılında DPT kurulmuş ve BYKP planları hazırlanmıştır. 1963 yılında başlayan planlı merkezi kalkınma döneminde geri kalmış bölgelerde sürdürülebilir kalkınma yönünde herhangi somut sonuç elde edilememiştir. Bölgelerarası dengesizlik, sanayileşme ve şehirleşme ile daha da artmaya başlamış ve özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu’nun az gelişmiş ekonomik koşulları sorun olmaya devam etmiştir. Bu durumu düzeltmek amacıyla 1972 yılında Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi kurulmuş ve bu iki bölgedeki bütün iller kalkınmada öncelikli yörelere kapsamına alınmıştır. Uygulama aşamasına geçirilmemesine ve kurumsal yapılara dönüşmemesine rağmen, Türkiye’de kalkınmanın bölgesel boyutuna BYKP’lerde sürekli dikkat çekilmiştir (Dulupçu, 2006: 235).

Burada gözden kaçırılmaması gereken nokta, bölgesel kalkınmaya atf yapılmasına rağmen, bu sorun merkezi yönetimin öncülüğünde ve merkezi teşvik ve planlarla aşılmaya çalışılmış ve Fransa örneğinde olduğu gibi bölge eksenli ekonomik yapılanmalara gidilmesi söz konusu olmamıştır. Fakat merkezi kalkınma programları dahilinde ve merkezden aktarılan kaynaklar ve verilen teşvikler ile istenen sonuçlar alınamamıştır. Hatta uzun dönemde merkezin inisiyatifinde girişilen bu yatırımlar ile bölgesel potansiyeli canlandırarak nitelikli gelişme sağlanamadığı gibi yerel girişimciliğin cılızlaştırıldığı ve yerel kaynakların verimli kullanılmadığı yönünde eleştiriler de kabul görmeye başlamıştır (Kumral, 2006: 280).

Türkiye de bölgesel kalkınma yönündeki köklü yapısal adımlar AB üyelik sürecinin başlamasıyla atılmıştır (OECD, 2010: 288). 1980’lerin sonundan beri AB, üye ülkelerin bölgeleri arasındaki dengesizliklerin giderilmesi için bölgesel dinamikler üzerine kurulu kalkınmaya ayrı bir önem vermektedir.

Türkiye’nin 10-11 Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesinde diğer aday ülkelerle eşit şartlarda Avrupa Birliği’ne aday ülke olarak kabul edilmesinden sonra bölgelerarası dengesizliğin giderilmesi için yerel uzmanlaşma sürecinin hızlandırılması, yerel girişimciliğe canlılık kazandırılması ve yerel kaynakların harekete geçirilmesi yoluyla bölge ekonomisine dinamizm katılarak rekabet gücünün artırılması ve AB bölgesel politikalarına uyum yönünde adımlar atılması talep edilmiştir.

Türkiye’de bölgelerarası dengesizlik ve bunun giderilmesi yönündeki gelişmeler, 1999’ dan sonraki ilerleme raporlarının hemen hepsinde yer almış ve bölgesel politikalarla ilgili konulara değinilmiştir.

İlerleme Raporlarında Türkiye’nin Bölgesel Politikaları ve Bölgesel Kalkınma Ajansları

Bölgesel kalkınma konusu Türkiye’nin AB uyum sürecinde problemleri başlıklardan birini teşkil etmiştir ve bunun Türkiye’nin aday ülke olarak kabul edildiği yıl yayınlanan ilerleme raporunda “Tüm aday ülkeler arasında, en ciddi bölgesel sorunları yaşamakta olan ülke Türkiye’dir” (İlerleme Raporu, 1999: 41) şeklinde dillendirilmesi bu konunun çetrefilli başlıklardan biri olacağının ipucunu vermektedir. Bu sonuca bölgesel politikaları bile olmayan bazı aday ülkeler ile mukayese yapıldıktan sonra varılmış olması Türkiye’nin bu yöndeki

politikalarının oldukça başarısız olarak kabul edilmesi şeklinde yorumlanabilir.

İlerleme Raporlarında AK'nun bölgesel politikalarla ilgili değerlendirmeleri ana hatlarıyla üç başlıkta toplanabilir.

Bölgesel İstatistikler ve NUTS II Kademesi

AB dahilinde bölgesel istatistiklere kaynak oluşturan ve yapısal politikaların uygulanmasında önemli bir rol oynayan NUTS II kademesinin Türkiye'de mevcut olmayışı, başlangıçtan beri önemli bir eksiklik olarak görülmüştür ve 2000 İlerleme Raporu'nda Türkiye'nin AB kuralları ile uyumlu bir NUTS (Nomenclatura Units for Territorial Statistics) sınıflamasını Komisyon'a teklif etmesinin gerekliliğine işaret edilmiştir (İlerleme Raporu, 2000: 45).

28.08.2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla NUTS II sınıflandırmasına uyum amacıyla Türkiye'de 26 istatistiki bölge resmi olarak oluşturularak AK'nun bu talebi karşılanmıştır. NUTS II kapsamında oluşturulan 26 bölgenin 3'ü (İstanbul, Ankara ve İzmir) tek ilden müteşekkil iken geriye kalan bölgeler ekonomik ve coğrafi benzerlik üzere kurulmuştur. Bu bölgelerin merkezleri Tekirdağ, Balıkesir, Aydın, Manisa, Bursa, Kocaeli, Ankara, Konya, Antalya, Adana, Hatay, Kırıkkale, Kayseri, Zonguldak, Kastamonu, Samsun, Trabzon, Erzurum, Ağrı, Malatya, Van, Gaziantep, Şanlıurfa ve Mardin olarak belirlenmiştir.

Bölgesel Politikalar

“Türkiye'de bölgesel sorunlar önemli boyutlarda ve ciddi nitelikte olduğu halde, bunlara yönelik etkin bir politika yoktur” (İlerleme Raporu, 2000:45) değerlendirmesi Türkiye'nin bölgesel politikalarına yönelik AK'nin algısını açık bir şekilde göstermektedir. Türkiye'nin bölgesel politikalar konusundaki bu zaafiyetinin sebebi ise, bölgesel politikaların merkezi planlama çerçevesi içinde yapılması ve dolayısıyla bölgesel boyutun kamu yatırım bütçesinin öncelikleri arasında dikkate alınmamasıdır (İlerleme Raporu, 1999: 41).

DPT, Doğu Karadeniz bölgesi, Doğu Anadolu, Yeşilirmak kalkınma havzası ile ilgili olarak bölgesel kalkınma programları hazırlamaya başlamış olmasına rağmen bu programların hiç birinin uygulama aşamasına geçirilmediği için bölgeler arasındaki derin farklar devam etmektedir (İlerleme Raporu, 2000: 45). Bu

farkların kapatılabilmesi için kalkınmada geri kalmış bölgelere daha fazla kamu yatırımı tahsis edilmesi, insan kaynaklarına yatırımların artırılması, altyapı farklarının azaltılması, özel yatırım için elverişli bir ortam yaratılması ve hayat şartlarında anlamlı bir iyileşme sağlanması yönünde adımlar atılması tavsiye edilmiştir (İlerleme Raporu, 2001: 76 - İlerleme Raporu, 2002: 95)

Kurumsal Yapılar

Merkezi Kurumların Bölgesel Birimleri

Türkiye’de bölgesel politikalar, kurumsal yapılar bağlamında, merkezi yönetim anlayışı çerçevesi içinde DPT tarafından yürütülmekteydi. Bölgesel politikaların yürütülmesinden ve kamu yatırımlarının koordinasyonundan sorumlu olan DPT yetkilerini kullanırken bölgesel politikalar konusundaki rolünü yerine getirmekte yetersiz kalmaktadır ki Güneydoğu Anadolu Bölgesi Kalkınma İdaresi (GAB) haricinde Ankara dışında uygulama yapıları bulunmamaktadır (İlerleme Raporu, 2000: 45).

Türkiye’de AB uyum sürecinde kurumsal yapılar eksenindeki ilk çalışmalar bölgesel ölçekli olmaktan çok merkezi kurumlarda bölgesel kalkınma faaliyetlerini yürütecek birimlerin eklenmesi şeklinde olmuştur.

DPT’de bölgesel faaliyetlere yönelik yeni daireler kurulmasına rağmen Türkiye’de bölgesel politikaya ilişkin kurumsal çerçeve, planlama, programlama, uygulama ve denetleme sorumluluğunun Devlet Planlama Teşkilatında toplanması nedeniyle dardır. Bu yüzden komisyon 2005 yılında Devlet Planlama Teşkilatı’nın planlamayla bağlantılı görev yönergesi ve koordinasyon işlevine yoğunlaşması ve sektörel strateji, uygulama ve denetleme bağlamındaki sorumlulukları, sektörel Bakanlıklara ve bölgesel yapılanmalara devretmesini önermiştir (İlerleme Raporu 2005: 120).

Merkezi Kurumlar Arasında Bölgesel Politikalar Konusunda Koordinasyon

Türkiye’de merkezi kurumların bölgesel politikaları yürütecek birimleri yetersiz olduğu gibi bu birimler arasındaki etkili ve verimli koordinasyondan bahsetmek de kolay değildir. DPT ve bölgesel kalkınma ile ilgili bakanlıklar arasındaki koordinasyon, kalıcı yapılardan ziyade, danışma üzerine kuruludur. Bu yüzden Komisyon,

2004 yılı İlerleme Raporunda, uyum çerçevesinde DPT ve bölgesel kalkınma ile ilgili bakanlıklar arasında etkili koordinasyon sağlayacak yapıların oluşturulmasının önemine ve aciliyetine işaret etmiştir (İlerleme Raporu, 2004: 116). 2005 yılında ise DPT, Stratejik Uyum Belgesinin (SCF) hazırlanması için gerekli olan programlar ve stratejiler arasında eşgüdümü sağlaması için stratejik koordinatör olarak görevlendirilmiştir (İlerleme Raporu, 2005: 119).

Bölgesel Kurumların İhdas Edilmesi

AB'nin uyum sürecinde bütün aday ülkelerden en somut talebi Bölgesel Kalkınma Ajanslarının tesis edilmesi olmuştur. Bu talep 2002'de "Türkiye'de artık bölgesel kalkınma merkezi kurumlarla yürütülmesine ilaveten planlamanın her aşmasında aktif olarak rol alacak NUTS II düzeyinde bölgesel kalkınma birimlerinin kurulması gereklilik arz etmektedir" (İlerleme Raporu, 2002: 96) şeklinde ifade edilmiş ve Bölgesel Kalkınma Ajansları kuruluşunun tamamlanmasına kadar bütün İlerleme Raporlarında yer almıştır.

Türkiye kurumsal anlamda somut değişiklikler yaparak İlerleme Raporlarında anılan bölgesel yapıları kurmakta oldukça isteksiz davranmış ve bunun yerine mevcut yapıları hizmet birlikleri çatısı altında bir araya getirerek bu noktayı aşmak istemiştir. Fakat Komisyon, 2004 İlerleme Raporu'nda "Bölgesel düzeyde, hizmet birlikleri, yapısal fonların uygulanması için öngörülen yapıların yerine geçemez" şeklinde bu konuya ilişkin kanaatini açıkça ifade etmiştir. Çünkü Hizmet Birliklerinin bölgesel programların uygulanması ile ilgili görev ve sorumlulukları net olarak belirtilmediği gibi (İlerleme Raporu, 2004: 116) dış destek olmaksızın program uygulamaya yönelik idari kapasiteleri bulunmadığı ifade edilmiştir (İlerleme Raporu, 2005: 119). Dolayısıyla bölgesel kalkınmaya yönelik yapıların yeterli beşeri ve mali kaynakla donatılarak kurulması talebi 2006 yılına kadar geçerliliğini korumuştur.

Bölgesel Kalkınma Ajansları

Türkiye, AB'nin en somut kurumsal talebi olan bölgesel kurumları mevcut idari yapıda değişiklik yapmadan Hizmet Birlikleri formülüyle aşmaya çalıştı ancak Komisyon, Hizmet Birliklerinin yapısal fonların uygulanması için öngörülen yapıların yerine geçemeyeceğini belirterek bölgesel ölçekli daimi yapılanmalar ve bu bağlamda Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulmasında ısrar etti (İlerleme Raporu, 2005: 120).

Türkiye Avrupa Komisyonu'nun bu yöndeki talebini 08.02.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'u kabul ederek karşılamıştır. Avrupa'daki ajansların başında "Bölge" kavramı yer almış, ülkemizde ise yalnızca Kalkınma Ajansları ifadesi ile yetinilmiştir.

Türkiye'nin AB uyum sürecinde bölgesel politikalar bağlamında attığı en ileri adım olarak kabul edilebilecek olan bu Kanunun ve Kanun doğrultusundaki çalışmaların incelenmesi önem arz etmektedir.

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun

Kanunun amacı, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek sureti ile ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalara uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak, biçiminde gösterilmiştir.

Aynı yıl Kalkınma Ajanslarının kurulup faaliyete geçebilmeleri için ihtiyaç duyulan ikincil mevzuat çalışmaları devam ettirilerek bu çerçevede Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği ve Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe yönetmeliği çıkarılmıştır. Yasal çerçeve çalışmaları tamamlandıktan sonra 06.08.2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Adana İli merkez olmak üzere Adana ve Mersin illerini kapsayan Çukurova ve İzmir İlini kapsayan İzmir Kalkınma Ajansı kurulmuştur. Bu ajansların kurulması Türkiye'nin bölgesel ölçekli kurumsal yapılar yönündeki en somut adımını teşkil etmektedir. Yeni kalkınma ajanslarının, AB destekli bölgesel kalkınma programları başlatılan tüm bölgelerde kurulan Hizmet Birlikleri'nden faaliyetleri devralmaları, önümüzdeki bir kaç yıl içinde bölgesel düzeyde gerekli idari kapasiteyi sağlamaları umulmaktadır (İlerleme Raporu, 2006: 55).

Ancak Kalkınma Ajansları, bazı kesimler tarafından AB'nin gerektirdiği bir yapı olarak görülmekten ziyade Türkiye'nin üniter yönetim yapısına yönelik bir tehdit olarak da algılanmıştır (Avaner, 2005: 262). Bu doğrultuda bazı dernekler tarafından Türkiye'nin

toprak bütünlüğünü zedeleyeceği gerekçesiyle Kalkınma Ajansları Kanunu'nun 12 maddesinin iptali için yargı yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne dava açılmıştır. Bu davanın sonucu beklendiği için Çukurova ve İzmir kalkınma ajanslarının 2007 finansmanı askıya alınmış (İlerleme Raporu, 2007: 57) ve bölgesel düzeyde başka Kalkınma Ajanslarının kurulma planları da bir süre ertelenmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin, Kasım 2007'de bu davayı, Kalkınma Ajansları Kanunu'nun personel atamaları ve vergi muafiyetlerine ilişkin bazı hükümlerini iptal ederken, mevcut iki Kalkınma Ajansı'nın faaliyetlerini tam olarak sürdürmesine ve yeni ajansların kurulmasına izin vermesi şeklinde sonuçlandırması ile bu yönündeki çalışmalar yeni bir ivme kazanmıştır. Bu çerçevede Kasım 2008'de, Kalkınma Ajanslarının Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği yürürlüğe girmiş ve 2009 itibarıyla 26 NUTS II kademesinin hepsinde kalkınma ajanslarının kuruluşu tamamlanmıştır.

Türkiye'de Kalkınma Ajansları

Türkiye'nin Kalkınma Ajansları ile merkezde planlanan ve merkezi kurumlarca uygulanan bir kalkınma anlayışından merkez, yerel yönetim ve özel sektörün birlikte çalışacağı, bölgesel rekabet gücünün arttırılacağı yeni bir modele doğru yöneldiği söylenebilir.

Ajanslar; AB'ye uyum ekseninde oluşmasına rağmen, bölgesel kalkınma stratejilerinin hazırlanmasına destek sağlamak, yerel dinamiklere dayalı girişimciliğin desteklenmesi ve geliştirilmesi, istihdam arttırıcı faaliyetlere destek verilmesi, proje üretimi ve geliştirilmesi, küçük orta ölçekli işletmelere ARGE ve teknoloji transferi konularında yardım sağlamak ve veri tabanı oluşturmak gibi yerel sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde değerlendirilebilecek faaliyetlere canlılık kazandırabilir.

Merkeziyetçi ülkelerin pek çoğunda BKA'lar merkezi yönetimin inisiyatifinde kurulmuştur ki Türkiye de bu kuralın dışında değildir. Kanunun 3. maddesine göre, Kalkınma Ajansları; Başbakanlık DPT Müsteşarlığı'nın bağlı bulunduğu Bakanla ilişkili bir kamu kuruluşu olarak ihdas edilmiş, ancak ajanslara esneklik kazandırmak ve merkezi yönetimin kontrolünü sınırlamak için idari ve mali özerkliğe sahip tüzel kişiliğe haiz ve bu kanunla belirlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olacak şekilde düzenlenmiştir (Hasanoğlu & Aliyev, 2006: 95).

Kuruluş aşamasında merkezi yönetimin yönlendirme ve katkıları çok önemli olmasına rağmen yerel dinamiklerin harekete geçirilmesi ve kalkınmanın merkeziyetçi temayüllerin dışında gerçekleştirilebilmesi için, bölgesel ve özel sektör temsilcilerinin de etkin rol alması gerekmektedir ki KA Kalkınma Kurulu temsilcilerin en az %60'ının bu kesimden seçilmiş olması, uzun dönemde ajansların yatırım ve istihdam kapasitesinin geliştirilmesi için özgün kurumsallaşma sürecine girmesinin önünün kapatılmayacağına işaret etmektedir.

Türkiye'de karma statüde tasarlanan ajansların yönetimi; başında Koordinatör Vali olmak üzere, Yönetim Kurulu, Danışma Kurulu, Genel Sekreterlik ve Yatırım Destek Ofisi gibi birimlerinden oluşmaktadır. Büyük çoğunluğu birden fazla ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulu il valileri, il belediye başkanları, il genel meclis başkanı ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi oda başkanlarından oluşmaktadır. Yönetim kurulunun başkanı validir. Kurul, ilk toplantısında üyeleri arasında bir başkan vekili seçer. Yönetim kurulu başkanlığı; ilk yıl ajans merkezi olarak tespit edilen ilin valisi tarafından, takip eden yıllarda illerin alfabetik sırasına göre bölgedeki valiler tarafından birer yıl süreyle dönüşümlü olarak yürütülür (Turan, 2005: 292-5449 Sayılı Kanun, madde 10).

Ajanslar, daha önce de vurgulandığı gibi, yerelden merkeze kalkınma anlayışı doğrultusunda esnek yapılı ve ihtisaslaşmış kurumlar olarak tasarlanarak ve bölgesel kalkınmayı bölgesel dinamikler üzerine ve bürokratik işlemlerin hantallığından kurtarmak amacıyla kurulmuşlardır. Bu amaçlar doğrultusunda tek durak ofisleri ve kalkınma kurullarının anlamlı yerleri vardır. Tek Durak Ofisleri merkeziyetçi ülkelerde yatırım yapma süreçlerinde yoğunlukla karşılaşılan gerekli izin ve ruhsat işlemlerinin tek elden yürütülerek bürokratik hantallığı aşmak için yatırımcılara yardımcı olmaya çalışmaktadır.

Danışma kurulu olarak da adlandırılan Kalkınma Kurulları ise, üyelerin %60 veya daha fazlasını bölgesel ölçekte seçerek kalkınmada yerel dinamiklere önem verildiğini göstermesi açısından önem taşımaktadır. Ortalama 100 üyeden oluşan kalkınma kuruluna temsilci gönderecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerin sayısı, görev süresi ve diğer hususlar kuruluş kararname ile belirlenir. Kurul, yapacağı ilk toplantıda kendi üyeleri arasından iki yıl için bir başkan ve bir başkan vekili seçer (5449 Sayılı Kanun, madde 8).

Üyelerin çoğunluğu özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından seçilen Kalkınma Kurulu'nun; Ajansın yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını görüşmek, değerlendirmek ve yönetim kuruluna önerilerde bulunmak, bölge sorunları ve bunların çözümlerine yönelik tavsiyelere ilaveten bölgenin tanıtımına, potansiyeline ve önceliklerine yönelik olarak yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunmak, toplantı sonuçlarını DPT Müsteşarlığına raporlamak ve toplantıya ilişkin sonuç bildirisini yayımlamak(5449 Sayılı Kanun, madde 9) gibi görevleri vardır.

Kalkınma ajansları merkezîyetçi ülkelerin çoğunda bölge bazında kurulmuş olmasına rağmen il idari bölümlenmesi aslı konumunu korumaya devam etmektedir. Şöyle ki bölge, çoğu zaman idari kademe olarak yer almaz ve mevcut illerin bir araya getirilmesiyle oluşturulur (Bachtler vd, 1999: 74). Türkiye'deki KA'ların kurulduğu istatistikî bölgeler bu doğrultuda illerin bir araya getirilmesi ile oluşturulmuş ve bölge merkezi olarak bu illerden biri seçilmiştir.

KA'lar bölge merkezi illerde kurulmuş olmalarına rağmen il ölçeğinde de KA Yatırım Destek Ofisleri yer almıştır. Genel Sekreterliğe karşı sorumlu olarak çalışan ve ücretsiz hizmet veren bu ofisler, yatırımcıların bürokratik işlemler için harcadığı zamanı azaltmak için yatırımcı adına izin ve ruhsat işlemlerinde ilgili mercilere başvuru yaparlar ve süreci takip ederler. İl ofisleri yatırım başvurusu hakkında ön inceleme yaptıktan sonra yatırımcının bilgilendirilmesi ve yönlendirilmesi gibi hizmetler sunar.

KA'ların kurulacağı alanlar seçilirken gelişmeğe elverişli sektörlerin mevcudiyeti, girişimcilik kültürü, kalifiye iş gücünün varlığı, yeterli nüfus gibi faktörlerin göz önünde bulundurulması (EURADA, 1999: 17) ve iller arasında bu faktörler bağlamında benzerlik bulunması KA'ların başarılarını önemli derecede etkiler. İlerleme Raporunda da belirtildiği gibi Türkiye'de bölge sınırları çizilirken ve bölge merkezi iller seçilirken yerel aktörlere danışılmamış olmasına rağmen, bölgeyi oluşturan illerin belli bir ekonomik ve demografik homojenliğe sahip olduğu gözlenmektedir.

Ayrıca özellikle ilk dönemlerde KA'ların faaliyetlerini destekleyecek yerel yatırımcı, sanayi ve ticaret odaları, bölge içindeki yerel yönetimler, üniversiteler gibi bölge dahilinde etkin olan aktörlerin desteklerinin alınmış olması gelişmelerine önemli bir ivme kazandırmaktadır. Türkiye'de KA'ların kalkınma kurullarında

bu minvaldeki üyelere ağırlıklı olarak yer verilmiş olması bu yönde köklü sorunlar olmayacağı şeklinde yorumlanabilir.

Ajansların faal oldukları bölgelerde gelişmeye açık sektörleri tespit ettikten sonra bütçelerini öncelikle bu alanlara yönelik projelere tahsis etmeleri, yerel aktörler ile yakın işbirliğini kolaylaştırarak konularını güçlendirebilir. Bu yönde Ajansların ilk aşamada en somut faaliyeti ise ajans uzmanları aracılığıyla proje hazırlamak isteyenlerin eğitilmesi olmuştur. Ayrıca sunulan projeler istihdam arttırma ve kapasite geliştirme gibi kriterler ekseninde iki ulusal uzman tarafından belirlenen kriterlere göre not vermesi yoluyla değerlendirilmekte ve kabul edilen projelere 150.000 TL'ye kadar hibe verilmektedir.

Merkeziyetçi ülkelerde KA'ların karşılaştığı en yaygın sorunların arasında, bu kurumların gerçekleştirmeyi hedeflediği bölgesel kalkınma faaliyetlerinin başka kamu kurumlarının da görevi tanımı içinde olmasıdır. Bu durum Türkiye için de geçerlidir ve KOSGEB'de Kalkınma Ajansları gibi küçük ve orta ölçekli yatırımlara yönelik benzer ekonomik faaliyetler yürütmektedir. AB'nin çözüm olarak özellikle önerdiği öncelikle bu tür yetkilerin tek kurum aracılığıyla yürütülmesi, eğer bu mümkün değilse bu kurumlar arasında koordinasyonu sağlayacak bir koordinasyon kurulunun oluşturulmasıdır ki 2009 İlerleme Raporunda bu noktaya vurgu yapılarak Bölgesel Kalkınma Koordinasyon Kurulu kurulması önerilmiştir, fakat bu yönde kurumsal bir gelişme olmamıştır.

Merkeziyetçi ülkelerde KA'ların kurumlaşma aşamasında karşılaştığı en köklü sorunlardan biri ise kaynak yetersizliğidir (Kovacs, 2009: 47). Kuruluş aşamasında kendi mali kaynakları olmayan ajanslar merkezi yönetimin desteğine mutlak anlamda ihtiyaç duymaktadır. Türkiye'de bu sorun genel bütçe vergi gelirlerinin binde beşi, İl Özel İdare, Belediye ve Sanayi ve Ticaret Odalarının gelirlerinin yüzde birinin ayrılması ile belli oranda aşılmış gözükmemektedir (madde 19). Ortalama 30 milyon TL bütçe ile çalışmaya başlamış olan ajanslar bağış ve hibe yoluyla da kaynak sağlayabileceklerdir.

AB destekli bölgesel kalkınma programlarının yereldeki uygulama ve koordinasyonu için Ajanslar görevli olacağı için bu fonlar da Ajanslara aktarılacaktır. Yani Türkiye'de kuruluş aşamasında Ajansların mali kaynağı büyük oranda merkezi bütçeden aktarılan pay olmasına rağmen ilerleyen aşamalarda KA'ların sağlıklı

gelişimlerini sürdürmeleri için AB fonlarının da önemli bir kaynak hanesine dönüşmesi gerekmektedir. Ancak Polonya Macaristan ve İtalya örneklerinde de görüldüğü gibi AB fonları bütün ajanslar için önemli bir kaynak olmaktan ziyade az sayıdaki ajansın orta ve uzun dönemde gelir kaynaklarından biri olabilir. Çünkü AB fonları program çerçevesinde ve proje bazında verildiğinden ancak bölgesel dinamikleri harekete geçiren ve gelişmeğe açık sektörleri isabetli tespit eden kalkınma ajansları başarılı projeler aracılığıyla faydalanabilmektedirler.

Ülkemizde ise Kalkınma Ajanslarına AB fonlarından bir kaynak aktarılmamış, AB bölgesinde 2011 yılında ortaya çıkan önemli ekonomik kriz nedeniyle bunun gerçekleşmesi olanağı söz konusu değildir. Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının kuruluşunun gerekliliğini ve yararlı olacağını savunan bazı çevreler bu fonların yatırıma dönüştürülmesine aracılık etmesi amacıyla söz konusu ajansları savunmakta idiler. Dolayısıyla AB fonlarının olmayacağı durumu karşısında söz konusu ajansların finansmanı tamamıyla yerli kaynaklara dayanacak demektir.

Türkiye’de KA uygulamasına AB uyum sürecinin gereği olarak resmi boyutta 2006 yılından sonra geçilmiştir, ancak bu tarih öncesinde yerel dinamiklerle gelişen ve bu yönde faaliyet göstermeğe başlayan Ege Bölgesini Geliştirme Vakfı (Temizocak, 2006: 389) ve Mersin Kalkınma Vakfı örneklerinin anılması gerekmektedir. Bu örnekler KA’ların AB uyum sürecinde hız kazanmış olmasına rağmen sadece AB ile açıklanamayacağını ve ajansların aynı zamanda ekonomik bir ihtiyacın ürünü olarak da ortaya çıktıklarını göstermesi açısından önemlidir. Ayrıca AB uyum sürecinde resmen kurulan ilk iki ajansın (Çukurova ve İzmir) bu tecrübelerin yaşandığı illerde kurulmuş olması Ankara’nın da bu tecrübeleri önemsedini göstermektedir.

Bunlardan AB üye ülkeleri dışında EURADA’ya üye olan sayılı ajanslardan olan Mersin’deki Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi özellikle önemlidir. Kuruluş çalışmalarına 1999’da Mersin Ticaret ve Sanayi Odasının öncülüğünde başlanılan Konsey 2002’de faaliyete geçmiştir. Avrupa’daki Info Murcia, Shannon, Alsace, Le Havre kalkınma ajansları gibi muadilleri ile temas halinde olan Konsey (Özen, 2005: 20), Mersin Verimliliği Artırma Projesi, Akredite Analiz Laboratuvarı kurulması, çeşitli tanıtım faaliyetleri ve bu yöndeki fuar organizasyonlarıyla dikkat çekmeyi başarmıştır. Ayrıca

Mersin AB Yerel Bilgi Bürosu açılması ve bu vasıtasıyla yatırımcıların yönlendirilmesi sonucunda AB fonlarından projeler kazanılmıştır. Bu eksende 2003-2007 yılları arasında AB projelerinden yaklaşık 900.000 EURO miktarındaki fonlar (Okutucu, 2006: 405) çalışmalara heyecan kazandırdığı gibi kaynak yetersizliğinin aşılmasına belirli ölçüde katkıda bulunmuştur.

Çukurova Kalkınma Ajansı

Sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasında 26 bölge içerisinde 7'nci sırada yer alan Çukurova Kalkınma Ajansı'nın 2008 bütçesi yaklaşık 23 milyon TL idi ve 21.5 milyonu DPT aracılığıyla merkezden aktarılmıştı. Bütçeden 11 milyon TL iktisadi kalkınma için destek programlarına 6 milyon kırsal kalkınma ve küçük ölçekli altyapı projeleri, 2 milyon ise sosyal kalkınma programına ayrılmıştı. 2008 bütçesinde dikkat çeken bütçe gelir hanelerinde ajans faaliyetleri yoluyla elde edilen gelir hanesinin olmayışdır (Çukurova Kalkınma Ajansı, 2008 faaliyet raporu, 24).

Çukurova Kalkınma Ajansı 2008 faaliyetleri incelendiğinde henüz kuruluş aşamasında olduğu için kendi personelinin eğitimi üzerine yoğunlaştığı görülmektedir. Bu doğrultuda üniter ülkelerdeki BKA'lar arasında en başarılılar arasında kabul edilen Emilia Romagna Bölgesel Kalkınma Ajansı (ERVET)'nin kurumsal yapıları, işleyiş ve projeler konusundaki tecrübelerinden faydalanmak için staj programı dahilinde personel gönderilmiştir.

Yıl içerisinde kalkınma programları için ayrılan bütçenin çok büyük kısmı kullanılmadığı için bütçenin büyük kısmı ertesi yıla eklenmiştir. Yani somut kalkınma faaliyetleri gerçekleştirilememiştir. Ancak Ajans aynı yıl içerisinde bölge yatırımcısının bilgilendirilmesi için çok sayıda toplantı ve konferans düzenlediği gibi sonraki yıllarda somut yatırım alanlarının belirlenmesi için gelişmeğe açık sektörlerle yönelik hedef ve stratejilerin belirlendiği Adana ili Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi Gelişme Belgesini hazırlamıştır (ÇKA 2008 faaliyet raporu, 26).

2009 yılında 31.8 milyon (+21 milyon önceki yıldan= 52.8milyon) TL' nin 1.2 milyon TL' sinin faaliyet ve proje destekleme faaliyetleri için harcanmış olması (ÇKA 2009 faaliyet raporu, 25-26) henüz asli fonksiyonlarına yönelik talep görmediğini göstermektedir. Bu yıl da çalışmalar bölge halkının ve yatırımcıların ajansın faaliyetleriyle ilgili

bilgilendirme faaliyetlerinin yoğunluğu dikkat çekmektedir. Bu doğrultuda eğitim seminerleri ve konferanslar ile yerel yönetimler, ticaret ve sanayi odaları, ziraat odaları ve meslek birlik odaları ile ortak toplantıların anılması gerekmektedir.

Ajansın 2010 çalışma raporunda verilen rakamlara bakıldığında ajansın bütçesindeki artış dikkat çekmektedir. Ajansın 2010 yılı tahmini gelirleri 91.350.000 TL olarak öngörülmektedir ki 2008 yılının yaklaşık 4 katıdır. 2008 yılında başlatılan yatırımcılara yönelik mali destek programlarından faydalanma ilk yıl düşük seviyelerde iken bu rakam Haziran 2010 itibarıyla 8 milyon TL'yi aşmıştır (ÇKA,2010 çalışma programı, 38) ki asli fonksiyonları yönünde çalışmaya başladığını göstermektedir. Ayrıca aynı çalışma programında ajansın gelirler hanesinde % 0,27'i faaliyet gelirleri olarak gösterilmektedir ki buradan ajansın gelir getirici faaliyetlere başlamış olduğu çıkarılmaktadır. Ajansın amaçları arasında; Bölgede istihdamı ve ihracatı artırıcı faaliyetlere destek olmak, işgücü kapasitesini geliştirmek, bölgenin ekonomik ve sosyal potansiyelinin ortaya çıkarılması için tanıtım faaliyetlerinde bulunmak gibi klasik olarak bütün ajansların amaçları yanı sıra bölgenin düzensiz göç alması sebebiyle göçün etkin yönetilmesi gibi özgün bir amacı da belirtilmiştir (ÇKA, 2010 Ara Faaliyet Raporu, 21). Artan imkanlar ve yürütülen faaliyetlerle bu amaçlar yönünde önümüzdeki yıllarda daha somut adımlar atılması Çukurova'nın ilk kalkınma ajanslarından biri olması sebebiyle hem diğer ajanslar için iyi örnek oluşturacak hem Türkiye'ye kalkınma konusunda yeni bir alternatif sunabilecektir.

Sonuç

BKA'lar bütün AB ülkelerinde mevcut olan yapılar olmasına rağmen, 1990 sonrasında genellikle AB uyum sürecine giren ülkelerde AB talebi olarak gündeme gelmiştir (Bruszt, 2007: 2). Bununla birlikte 1990 sonrası yeni üye devletlerle ilgili ortaya çıkan bölgesel ölçekli yapıları tamamen dış şartların etkisinde gelişen örgütler olarak değerlendirmek, resmin eksik görülmesine yol açabilir (Kovacs, 2009: 53). Çünkü bu örgütler, AB ülkelerinde bireysel tecrübelerden sonra elde edilen olumlu sonuçlar sayesinde AB tarafından iyi örnekler olarak değerlendirilmiş ve yaygınlaştırılması yönünde tavsiyelerde bulunulmuştur. Bunun dışında Türkiye'nin uyum süreci öncesinde 1992 EGEV ve 1999 Mersin Kalkınma ve işbirliği Konseyi örneği

ülkemizde de ekonomik anlamda bu yönde bir arayış olduğunu ve bürokratik dirence rağmen bu yöndeki ilerlemenin dış ve iç şartların örtüşmesi ile ivme kazandığı şeklinde değerlendirilebilir.

KA'ların Kalkınma (öncesi DPT Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu) Bakanının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulması ve kurulmuş olan Ajansın kaldırılmasında da Bakanlar Kurulu'nun yetkili olması, KA yönetim kurulu başkanının vali ve genel sekreterlerin genellikle kamu sektöründen atanmış olması sebebiyle, söz konusu yapıları Batı Avrupa örnekleriyle kıyaslayanlar tarafından eleştirilmektedir. Bu görüş taraftarlarına göre, Ajanslar kalkınma planlarını uygulayan özerk ve özgün kurumlar değildir. Aksine, merkezi yönetimin organik bir parçası olarak görevi, Kalkınma Bakanlığının (önceki ifade DPT'nin) nihai kararı vereceği bölgesel kalkınma programlarına enformasyon sağlamak, programların uygulanması sırasında izleme yapmak ve programın aksayan yönlerini merkeze bildirmekle sınırlıdır. Yani merkezi idare etkisini sürdürme potansiyelini korumaktadır (Dulupçu, 2006: 248). Bununla birlikte bölgesel kalkınma ve BKA'ların Fransa ve İtalya gibi üniter ülkelerde tarihsel gelişimine bakıldığında benzer süreçlerin yaşanmış olduğu da bir gerçektir.

Türkiye için KA'ların kamu ve özel sektör ortaklığında kurulmuş olması, iyi bir başlangıç noktası olarak kabul edilebilir. Ayrıca Ajansların diğer üniter ülkelerde yaşadığı kaynak sorununun aşılması için bütçeden pay ayrılmış olması ve Kalkınma Kurullarında özel sektöre ağırlıklı yer verilmiş bulunması, Ankara'nın ajansların gelişmesi yönünde derin şüphelerin üstesinden gelmeğe başladığını göstermesi açısından önemlidir ki, Fransa örneğinde olduğu gibi bölge ölçeğinde ekonomik potansiyelin harekete geçirilmesi ile bölgesel kalkınma konusunun, bürokratik önyargılardan uzak olarak daha rasyonel değerlendirilmeğe başladığı görülmektedir. Daha da önemlisi bölgesel bazdaki faaliyetlere yönelik güçlü önyargıları olan Türk bürokrasisinin ilk kez ekonomik kalkınma ve dolaylı olarak yönetime bölgesel kademelerin ve özel sektörün aktif katılımını (Reeves, 2006: 46) kurumsal boyutta kabullenmiş olması Türkiye için ileri bir adımdır.

Ülkemizde Kalkınma Ajanslarıyla benzer faaliyetler yürüten kurumların (KOSGEB) olması ve bu kurumlar arası koordinasyonun eksikliği gibi sebeplerle söz konusu ajansların mevcut yapılar

içinde kendilerine sağlam bir konum bulmakta zorluk çekecekleri anlaşılmaktadır. Ama yine de bu noktadan sonra atılacak daha somut ve ileri adımların ajanslar yoluyla elde edilecek sonuçlara bağlı olduğu açıktır. KA'ların yerel sermaye ve aktörler ile derinlikli işbirliklerine ve uzun dönemde özgün yapılarına kavuşmalarını sağlayacak gelir getirici faaliyetlere girişmesi gerekmektedir. Ajansların kuruluşu ve ilk programları, yerel ölçekte belli bir heyecan uyandırmıştır. Ancak bunun kalıcı sonuçlara dönüştürülüp dönüştürülemediğine dair kesin sonuçlar için değerlendirme yapmak henüz erkendir.

Bununla birlikte Avrupa Birliği örneğinden hareketle, merkeziyetçi yönetim yapısına sahip ülkelerde bölgesel kalkınma faaliyetlerini yürüten kurumların ilk aşamada merkezin yönlendirmesinde cılız yapılar olarak ortaya çıkmasına rağmen, zamanla özellikle ekonomik kazanımların etkisiyle BKA'ların konumlarını güçlendirdiği verisi göz önünde bulundurulduğunda; ülkemizde en azından bazı KA'ların kendilerine kalıcı bir yer edineceği, kalkınma alanında yönetimi güçlendireceği ve yarı adem-i merkeziyetçi anlayış içinde Türkiye'nin bölgesel kalkınma çabalarına ivme kazandıracakı kuvvetle muhtemeldir.

Kaynakça

ALLEN, D. (2000) "Cohesion and Structural Fund" Ed: Helen Wallace and William Wallace *Policy Making in the European Union*. Oxford University Press, ss. 243-263.

ANSELL, C. (2000) The Networked Polity: Regional Development in Western Europe. *Governance*, Vol. 13, No. 3, ss. 303-333.

AVANER, T. (2005) "BKA Siyasal Rejim Sorunu Yaratır Mı?", *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir?*, Der: Menaf Turan, Paragraf Yayınevi.

BACHTLER J., Ruth Downes, Ewa Helinska-Hughes & John Macquarrie (1999) *Regional Development and Policy in the Transition Countries*, European Policies Research Centre.

BAYRAMOĞLU, S. (2005) "Türkiye'de Bölgesel Politikaların Gelişimi" *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir?*, Der: Menaf

Turan, Paragraf Yayinevi, ss. 35-120.

BOVAIRD, T. (2004) Public-Private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practice, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 70, No. 2, ss. 199-215.

BRUZST, L. (2007) *Multi Level Governance- The Eastern Versions Emerging Patterns of Regional Development*, Governance in the New Member States, EUI Working Papers.

COLE, A. (2008) *Governing and Governance in France*, Cambridge Univ. Press.

Çukurova Kalkınma Ajansı 2008 Faaliyet Raporu, http://www.cka.org.tr/media/CKA_2008_Faaliyet_Raporu.pdf

Çukurova Kalkınma Ajansı 2009 Ajans Faaliyet Raporu, http://www.cka.org.tr/files/2009_faaliyet_raporu.pdf

Çukurova Kalkınma Ajansı 2010 Yılı Altı Aylık Ara Rapor, <http://www.cka.org.tr/files/2010AraFaaliyetRaporu.pdf>

DOUNCE, J. C. (1995) “The Evolution of the 1982 Regional Reforms: An Overview”, *The End of The French Unitary State Ten Yersars of Regionalization in France (1982-1992)*, John Loughlin and Sonia Mazey, Frank Cass, London.

DULUPÇU, Murat A. (2006) “Bölgesel Politikalar Kopyalanabilir mi? Bölgeselleşme Karşısında Bölgeselcilik”, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, ODTÜ, ss. 233-257.

EURADA (1999) *Creation, Development and Management of RDA's: Does It Have To Be So Difficult.*

FERRY, M. (2004) *Regional Policy in Poland on The Eve of EU Membership: Regional Eempowerment or Central Control?*, European Policies Research Centre, No. 53.

GORZELAK, G., Kozak, M. Roszkowski W. (1998) Regional Development Agencies in Poland, In *Regional Development Agencies in Europe*, Jessica Kingsley Publishers, ss. 101-124.

HALKIER, H. (2006) “Regional Development Agencies and Multilevel Governance: European Perspectives”, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, ODTÜ. ss.3-17.

HALKIER, H., Danson, M. & Damborg, C. (1998) Regional Development Agencies in Europe, An Introduction and Framework for Analysis, in *Regional Development Agencies in Europe*, Jessica Kingsley Publishers, ss. 13-25.

HASANOĞLU, M. ve Ziya Aliyev (2006) “Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 60, ss. 81-103.

ILDIRAR, M. (2004) *Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.

KAYASÜ, S. ve Yaşar, S. (2006) “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Kalkınma Politikaları: Yasal ve Kurumsal Dönüşümler”, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, ODTÜ, ss. 199-215.

KOVACS, Ilona P. (2009) “Europeanisation of Territorial Governance in Three Eastern Central European Countries”, *Halduskultuur*, Vol. 10, ss. 40-57.

KUMRAL, N. (2006) “Bölgesel Rekabet Gücünü Artırmaya Yönelik Politikalar”, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, ODTÜ, ss. 275-289.

OECD (2010) Regional Development Policies in OECD Countries.

OKUTUCU, R. (2006) “Türkiye’de Bir İlk: Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi”, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, ODTÜ, ss. 399-407.

ÖZEN, P. (2005) Bölge Kalkınma Ajansları, TEPAV, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271245092r8246.Bolgesel_Kalkinma_Ajanslari.pdf

REEVES, T. (2006) “Regional Development in the EU and Turkey”, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, ss. 29-39.

TEMİZOCAK, Y. (2006) “Kalkınma Ajansları’nın Önemi ve EGEV-EBKA Deneyimi”, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, ODTÜ, ss. 387-399.

Türkiye 2005 İlerleme Raporu, ABGS, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf

Türkiye 2006 İlerleme Raporu, ABGS, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf

Türkiye 2007 İlerleme Raporu, ABGS, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Adaylik Sureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2007.pdf

Türkiye 2008 İlerleme Raporu, ABGS, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Adaylik Sureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf

Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf

Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılım sürecine ilişkin 2002 yılı İlerleme Raporu. DPT. Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle02.pdf>

Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılım sürecine ilişkin 2003 yılı İlerleme Raporu. DPT. Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/uyelik/ilerle03.pdf>

WALBURN, D. (2006) "Regional Development Agencies: The Tool to Stimulate Economic Development in Regions", *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, ODTÜ, ss. 49-55.

YOUNG- HYMAN, T. (2008) "The Potential for Effective Regional Development Agencies in Turkey: A Comparative Analysis", *Regional and Federal Studies*, Vol. 18, No.4, p. 375-402.