

BÖLGE, TÜRKİYE’DE BÖLGE KAVRAMI VE KALKINMA AJANSLARININ YAPISI

Osman SERT*

Özet

Bölge kavramı, dünya'nın değişik coğrafyalarında farklı anlamlar yüklenmiş bir kavramdır. Kimi yerlerde siyasal bir coğrafyayı kimi yerler de coğrafi bir şekillenmeyi, kimi yerlerde ise ekonomik sınıflandırmaya tabi tutulan bir alanı ifade etmektedir. Bölge kavramının ne anlam ifade ettiği ve ülkemizde mevcut uygulamalar kapsamında nasıl anlaşıldığı konusu bu çalışmanın üzerinde durduğu konulardan biri olacaktır. Diğer taraftan 2000’li yıllarla birlikte değişen bölge gelişme anlayışı ve kalkınma yolunda atılan adımlar ülkemiz için yeni bir örgütü ortaya çıkarmıştır: Kalkınma Ajansları.

Bölgesel gelişme'nin tarihi hakkında kısa bir bilgi verdikten sonra, kalkınma ajanslarının kuruluş aşamaları ve ne gibi bir bölgecilik anlayışına sahip olduğu üzerinde durulacak ve kalkınma ajanslarının mevcut yapısı incelenecektir. Kalkınma Ajanslarının kuruluş kanunu olan 5449 Sayılı Kanun’u incelenecek ve Anayasa Mahkemesi'nin kalkınma ajansları ile ilgili vermiş olduğu kararın önemine ve bu bağlamda, kalkınma ajanslarına yansımalarına bakılacaktır.

Bölgesel gelişmeyi kalkınma ajansları aracılığıyla sağlamaya çalışan sistem genel olarak incelendikten sonra, kalkınma ajanslarının geleceği üzerine kısa bir tartışmayla çalışma sonlandırılacaktır.

***Anahtar Kelimeler:** Bölge, Bölgesel Gelişme, Kalkınma Ajansları.*

REGION, THE CONCEPT OF REGION AND THE STRUCTURE OF REGIONAL DEVELOPMENT AGENCIES IN TURKEY

Abstract

Region is the term that could be different meanings at various geographic areas around the world. It could be political geography, or geographical patterns and in some cases economical classification. This study will investigate what the concept of region is and how it has been understood in Turkey. On the other hand the understanding of regional development that has been changed since 2000's and the steps taken the way of development revealed a new organization for Turkey: Development Agencies.

After glancing at the history of regional development it will be given importance on the founding stages of agencies and examined existing structure

* İpekyolu Kalkınma Ajansı uzmanı, Gaziantep İpekyolu Kalkınma Ajansı, www.osmansert82@gmail.com.

*of agencies. After glancing at The Establishment and Duties of **Development Agencies Law No. 5449** that is a founding principle of development agencies. It will be looked over the importance of decision about development agencies that has been given by constitutional court and the effect on development agencies. After examination of the system that is aim to ensure the regional development through development agencies, the study will be conclude with a brief discussion on the future of development agencies.*

Key Words: Region, Regional Development, Development Agencies.

GİRİŞ

Ülkemizde, bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması her zaman önemli olmuş ve kalkınma planlarının, hükümet politikalarının öncelik verdiği konular arasında yer almıştır. Dönemsel olarak farklı yaklaşımlar öngörülmüş olmakla beraber, konunun esas sorumlusu kuruluş sıfatıyla eski adıyla Devlet Planlama Teşkilatı yeni adıyla Kalkınma Bakanlığı koordinasyonunda hazırlanan kalkınma planları ülkemizin bölgesel gelişme politikalarının ve yaklaşımlarının ana hatlarını çizen temel doküman olmuştur.

Devlet Planlama Teşkilatı tarafından günümüze kadar çeşitli bölge planları yapılmış veya yaptırılmıştır. Bu planlar genel yaklaşım itibariyle bölgelerin ekonomik ve sosyal kalkınmasını bütün boyutlarıyla ele alan kapsamlı analizler ve çözüm önerilerine haiz orta ölçekli kalkınma planları şeklide hazırlanmıştır. Bölge planları ülkenin ekonomik gelişmesinin artırılması, bölgesel eşitsizliklerin azaltılması, ekonomik sistemin oluşmasında ve altyapı kararlarında ekonomik kalkınma planları ile uyumun sağlanması gibi hedeflere yönelmiş olduğu görülmektedir.

21.yy'ın bir kentleşme çağı olduğu fikrinden yola çıkarak, kentleşmeden kalkınma amacıyla faydalanmaya çalışan ülkelerin sayısı her geçen gün artmaktadır. Ekonomik ve toplumsal gelişmelerine planlar yardımıyla yön vermek isteyen ülkeler, bölgesel gelişme politikalarına daha fazla yer ayırmakta ve kalkınma amacına dönük olarak hazırlanan planlarda bu amaç daha fazla vurgulanmaktadır. Bu anlamda bölgesel gelişme için üst ölçekli planlar kapsamında bölge planları hazırlanmakta ve bölgesel gelişme her yönüyle ele alınmak istenmektedir. Bölgeplanlaması anlayışı, hem bölgesel ölçülerde çalışmalar yapmak hem de yerel bilgilerin ulusal planlara aktarılması için oldukça önemli bir işlev görmektedirler. Ulusal çapta hedeflenen kalkınma amaçlarının yerel planlara yansıtılma olanağı da bu sayede gerçekleşmektedir.

Bölgesel gelişme için planlama anlayışı aynı zamanda ekonomik, toplumsal ve fiziksel planlama çalışmaları arasında koordinasyonu sağlamak için elverişli bir planlama aracıdır. Ulusal politikaların yerel

ihtiyaçlara cevap verebilmesi ve yerelde eyleme geçirilmesi, bölge planların ana işleviolarak görülmelidir.

I.BÖLGE VE BÖLGE KAVRAMI

1.1.Bölge Kavramı

Bölge kavramı bugüne kadar açıklık kazanmamış olup, çok değişik şekillerde ifade edilmiştir. Bölge kavramına hangi perspektiflerden bakılarak tanımının yapıldığı önemli olmakla beraber, dönemseller sorunlara yönelik olarak da bölge tanımının içeriği değişmektedir. Coğrafi alan olarak benzer özellikler taşıyan ve toplumsal-demografik özellikleri ile bütünleşen mekansal yerleşimler bölge olarak nitelendirilmektedir. Bölge genellikle, kentten geniş, bir ülkenin tümünden daha küçük mekan parçası olarak adlandırılmaktadır. Bölgenin ölçüğü, bölgenin amaçlarına göre değişmekle birlikte birden fazla ölçütlerle (coğrafi, toplumsal, ekonomik) açıklanmaktadır (Keleş, 2010:295).

Bölge kavramına bakış açısı, dönemseller ve ölçekseller olarak değişmektedir. Bu anlamda ülkemiz açısından bölge kavramına, merkezi hükümetin taşra örgütlenmesi nitelemesi yapılmıştır (Türe,1998:64) Aykut POLATOĞLU(1988:9). Bu nitelendirmeye, bölge kavramının Türk kamu yönetimi anlayışında birden fazla ilin bir arada kümelenmesi sonucu oluşturulan, ilden daha geniş ölçekli coğrafi alan tanımını yapmıştır.

1.2.Bölge Kavramının Anayasa ve Yasalardaki Gelişimi

1876 tarihli Osmanlı Kanun-i Esasisi, mülki yönetim birimi olarak il idaresine yer vermiş ve 108. Maddesinde ilin yönetim usulünün tevsi-i mezuniyet ve tefrik-i vazâif (Yetki genişliği ve görev ayrılığı) ilkelerine göre kurulması ve düzenlenmesini öngörmüştür (Madde 89, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, Erişim: 20 Aralık 2011). Bu anlamda siyasal nitelik taşımayan yerel kuruluş ve organlara genel görevlerin bırakılması görev ayrılığını ifade etmektedir. 1876 Anayasası diğer taraftan iller için yetki genişliği ilkesini benimserken, bölge ve bölge yönetimine ilişkin herhangi bir düzenleme içermemektedir. Bölge yönetimine ilişkin ilk gelişme, 1913 yılında çıkarılan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı”nda yer almıştır. Geçici kanun olan bu düzenlemenin birinci maddesinde şu kural yer almıştır: “İller ve nahiyelerin idaresi; kanunların süratle uygulanması, yönetimde ciddi bir örgütlenmeye ulaşılması ve güvenliğin, imarın, ulusal servetin elde edilmesi ve artırılması için, Osmanlı ülkesi teftiş bölgelerine bölünür ve

her teftiş bölgesi bir genel müfettişe bağlanır” (Keleş:1994:125). Teftiş bölgesi, güvenlik temel alınarak oluşturulmuş ana yapı olmakla beraber, imar ve ulusal servetin artışı da diğer belirtilen ilave unsurlardır.

1921 Anayasası, coğrafi ve ekonomik kıstaslar doğrultusunda Türkiye'nin illere ve ilçelerin de nahiyelere ayrıldığını belirtmiş ve esas itibariyle il sistemini benimsemiştir.

1924 Anayasası ise, daha önceki düzenlemeler aynen kabul edilmiştir.1924 Anayasasına göre, “Türkiye, coğrafi durumu ve ekonomik ilişkileri bakımından illere, iller ilçelere, ilçeler bucaklara bölünmüştür ve bucaklar da kasaba ve köylerden meydana gelmektedir” (Madde 89, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, Erişim:20 Aralık 2011).

1924 Anayasası'nda genel müfettişliklere yer verilmemiştir. Dolayısıyla 1924 Anayasasında il sistemi benimsemiş ve bölge kavramına da bu minvalde yer verilmemiştir. Daha sonra 1927 yılında, emniyetin ve asayişin korunması için 1164 sayılı Genel Müfettişliklerin Oluşturulmasına Dair Kanun çıkartılmıştır. Bu kanunla hükümet'e, genel müfettişliklerin kurulması ve kaldırılması konusunda yetki verilmiştir. Ancak uygulamada başarılı olamayan bu sistem, 1949 yılında çıkarılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu yürürlüğe girince, Anayasa'nın 89.maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle 5990 sayılı kanun ile yürürlüğüne son verilmiştir (Tamer,1992:116-117).

1961 Anayasasınının 115.maddesinde “Türkiye, merkezi yönetim kuruluşları bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır” ifadesine yer vermektedir (<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, Erişim: 20 Aralık 2011). Bu maddeyle il sisteminin genel çatısını korunmuş ancak aynı maddenin son paragrafında “belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir” hükmüne de yer vermiştir. Bu hüküm aynı zamanda bölgesel kuruluşların da yolunu açmıştır.

1982 Anayasasınının 126. Maddesinde “kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan, merkezi yönetim örgütü kurulabilir” denmektedir (<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa82.htm>, Erişim: 20 Aralık 2011). Böylelikle 1961 ve 1982 Anayasaları, merkezi yönetime, bölgesel düzeyde örgütlenme imkanı tanımaktadır.

1984 yılında çıkarılan 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş Esasları Hakkında Kanun ile merkezi yönetimin bölge örgütlenmesi, genel ve soyut biçimde kurula bağlanmıştır. Bu yasayla beraber Bakanlıklar ve bağlı kuruluşlar bölge örgütleri oluşturulabileceklerdir (Ancak bunun ilgili kurum ve kuruluşun kuruluş yarasında öngörülmesi şarttır). Ülke bütününde yerine getirilmesi gereken hizmetler, taşra örgütünün il ve ilçe biçiminde örgütlenmesiyle yerine getirilmesi esas olup, bu hizmet alanındaki bütün illeri kapsayan bölge kuruluşları kurulabilecektir. Aynı zamanda bölge illerinden birinde görev yapacak bir bölge kuruluşunun da kurulması mümkündür. Bölge kuruluşlarının kurulması, kaldırılması, merkezleri ve hangi illeri kapsayacağı Bakanlar Kurulu kararıyla belirlenmektedir. Bölgesel düzeyde örgütlenen bu merkezi yönetim kuruluşlarına “Bölge Müdürlüğü” , başındaki yöneticiye de “Bölge Müdürü” denilmektedir (Türe, 1998:65).

1.3.Bölge Yönetimi Üzerine Uygulamalar

Türkiye’de en başta genel müfettişlik daha sonra Olağanüstü Hal Bölge Valiliği ve 71 sayılı Kanun Hükmünde Karamame ile getirilen Bölge Valiliği mülki yönetim ve güvenlik amacıyla oluşturulan bölge yönetimlerinin temel örnekleridir. Bunun yanı sıra Güneydoğu Anadolu Projesi ve Serbest bölgeler de ekonomik amaçlı bölge yönetimi uygulamalarıdır. Bu anlamda bölge yönetimlerini ikili bir ayrımla incelememiz yerinde olacaktır:

- Mülki Yönetim ve Güvenlik Amacıyla Kurulan Bölgeler
- Ekonomik Amaçlarla Kurulan Bölgeler

1.3.1. Mülki Yönetim ve Güvenlik Amacıyla Kurulan Bölgeler

1. 3.1.1.Genel Müfettişlikler

Genel Müfettişliklerin kurulmasına dair ilk gelişme, 1913 yılında çıkarılan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı’nda yer almıştır. “İdare-i Umumiye-i Vilayât Kanunû Muvakkatı” kaynağını Fransa’da 1790 yıllarında ve Napolyon’un konsüllüğü zamanında kabul edilip 1838 ve özellikle de 10 Ağustos 1871 tarihinde geliştirilen kanunların hükümlerinden almıştır (Giritli,1983:150).Geçici kanun olan bu düzenlemenin birinci maddesinde şu kural yer almıştır: “İller ve nahiyelerin idaresi; kanunların süratle uygulanması, yönetimde ciddi bir örgütlenmeye ulaşılması ve güvenliğin, imarın, ulusal servetin elde edilmesi ve artırılması için, Osmanlı ülkesi teftiş bölgelerine bölünür ve her teftiş bölgesi bir genel müfettişe bağlanır”(Keleş,1994:125). Bu anlamda genel müfettişliklerin kurulma amacı siyasi birliğin sağlanması

olarak gözükmektedir. Teftiş bölgesi, güvenlik temel alınarak oluşturulmuş ana yapı olmakla beraber, imar ve ulusal servetin artışı da diğer belirtilen ilave unsurlardır.

Yine 1921 Anayasası'nın 21. Maddesinde de "iller iktisadi ve toplumsal ilişkileri bakımından birleştirilerek Genel Müfettişlik kıtaları oluşturulur" hükmü yer almaktadır.

1924 Anayasası'nda genel müfettişliklere yer verilmemiştir. O dönem içerisinde gelişen Şeyh Sait Ayaklanması'nın Doğu ve Güneydoğu'da yarattığı infiali önlemek için genel müfettişlik kurulması öngörülmüş ve bu amaçla 25 Haziran 1927 tarihinde 1164 sayılı genel müfettişliklerin oluşturulmasına ilişkin kanun çıkartılmıştır. Yine 1948 yılında genel müfettişliklerin daha önceki yıllarda verilen kadroların, bütçelerin L cetveline alınıp kullanılamaz duruma getirilmesiyle ortadan kaldırılmaya çalışıldıkları ve 1952 yılında da çıkarılan 5990 sayılı yasayla 1164 sayılı kanunun yürürlükten kaldırıldığı bilinmektedir. Bu anlamda genel müfettişlikler hukuki dayanaklarını yitirmişlerdir (Türe,1998:70).

1.3.1.2. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği (OHBV)

19 Temmuz 1987 tarihinden geçerli olmak üzere, 285 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliğinin İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname yürürlüğe girmiş ve OHBV uygulaması belli illerde uygulanmaya başlanmıştır. Bu Kanun Hükmünde Kararname, Anayasa'nın 121. ve 2935 sayılı kanunun 4.maddesinin verdiği yetkilere dayanılarak Cumhurbaşkanı başkanlığında toplanan Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılmıştır. OHBV yasası, güvenlik amacıyla çıkarılan bölgesel uygulamaların neticesinde ortaya çıkan bir yasadır. Bu anlamda bu yasayla bölge kavramı, yer ve yetki yönünden sınırları çizilen bir alanı kapsamaktadır.Bingöl, Diyarbakır, Bitlis, Elazığ, Hakkari, Mardin, Siirt, Tunceli ve Van Olağanüstü Hal Bölgesi içinde yer almaktadır. 18 Mayıs 1990 tarihinde çıkarılan 426 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bu iller arasına Batman ve Şırnak illeri de dahil edilmiştir.Bu kararnamede Bakanlar Kurulu, OHBV'nin yetki, yer ve ihtiyaç yönlerinde belli sınırlamalara tabidir. Ancak, Bakanlar Kurulu gerektiğinde sınırları genişletip, daraltabilecektir.

Bu kanun hükmünde kararname güvenlik amacıyla bölge oluşturulmasını öngördüğünden, güvenlik sorunu ortadan kalkınca bölge oluşturulma amacının da ortadan kaldırılması öngörülmüştür. Dolayısıyla geçici önlem niteliğinde olan düzenlemeyi, Bakanlar Kurulu istediği şekilde tekrar kaldırabilecektir.

1.3.1.3.Bölge Valiliği Hakkında 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname

4 Ekim 1983 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanan 71 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kamu hizmetlerinde verim ve uyumu sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan alanlarda görev yapacak biçimde merkezi yönetim örgütü kurulması kabul edilmiş ve bu örgüte “Bölge Valiliği” ismi verilmiştir (Türe,1998:71).

İlgili kanun hükmünde kararnameyle, 8 Bölge Valiliği kurulmakta ve bu valiliklerin kurulması, kaldırılması ve merkezlerinin belirlenmesinin yasa ile yapılacağı öngörülmektedir. Bu kanun hükmünde kararnameyle bölge kuruluşları, bölgenin bütün illerinde veya birkaç ilinde görev yapabilecek şekilde kurulabileceklerdir. Ankara, İstanbul, İzmir, Adana, Konya, Kayseri, Erzurum ve Diyarbakır olarak belirlenen bu 8 bölge, 11 Temmuz 1984 tarihinde TBMM tarafından sakıncalı görülerek reddedilmiş ve uygulamaya konulamamıştır.

1.3.2. Ekonomik Amaçlarla Kurulan Bölgeler

Bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesi ve bölgesel eşitsizliğin önüne geçilmesi için çeşitli çözüm önerileri üretilmiştir.Geri kalmış bölgelerin kalkınmasını amaç edinen ve bu bölgelerin, ülkenin diğer kalkınmış bölgeleriyle boy ölçüşecek seviyeye ulaşabilmeleri amacıyla bir takım bölgesel örgütler kurma ihtiyacı hasıl olmuştur. Bu amaçla son dönem kalkınma ajansları hariç, Türkiye’de ekonomik amaçlı kurulan iki bölge yönetimi göze çarpmaktadır: Güneydoğu Anadolu Projesi ve Serbest Bölgeler.

1.3.2.1.Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)

27.09.1989 tarih ve 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Güney Doğu Anadolu Projesi (GAP) yasal dayanağa kavuşmuştur. Bu kararname ile kurulan GAP, ülkemizde ilk "bölgesel kalkınma idaresi"dir. Cumhuriyet Türkiye'sinin en büyük yatırımı olarak değerlendiren GAP Projesi, Fırat, Dicle nehirlerinin aşağı kısımları ile bunlar arasında uzanan 74 bin kilometreden fazla bir alanı kapsamaktadır. Projenin kapsadığı alan, Türkiye alanının %9.7'sini, bu alanda yaşayanlarda toplam nüfusun %9.1'ini oluşturmaktadır (Sezen:1999:19).

Gaziantep, Adıyaman, Şanlıurfa, Diyarbakır, Mardin, Siirt, Şırnak, Batman, Kilis illerinin tamamını veya belli bir bölümünü içine alan proje, bölgedeki, ekonomik ve sosyal yaşamı büyük ölçüde etkilemekte ve diğer bir çok alanda da itici güç olmayı amaçlamaktadır.

GAP'ın kurulmasına ilişkin kararname, GAP İdaresi'nin işlevlerinin yöneldiği alan olarak, GAP kapsamına giren yöreleri belirleyerek kurulan yönetimin "bölgeselliğini" vurgulamıştır (Şimşek ve Öğüt, 1999:19).

GAP İdaresi kendini şu amaçlarla çalışan bir kurum olarak tanımlamaktadır: “Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli tedbirleri almak veya aldirmek, kurum ve kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak üzere, Başbakanlığa bağlı hükmi şahsiyeti haiz ve onsekiz yıl süreli olarak kurulan Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı; Güneydoğu Anadolu Projesi Yüksek Kurulu ile Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı'ndan (GAP İdaresi Başkanlığı) oluşmaktadır” (<http://www.gap.gov.tr/gap-bki/gap-bki-tarihce> Erişim: 24 Aralık 2011).

GAP'ın yönetim sistemini içindeki yeri farklı yazarlar tarafından değerlendirilmekle beraber, Anayasa mahkemesi GAP'a ilişkin kararında bu idareyi, "merkezi yönetim birimi" olarak değerlendirmiştir (Anayasa Mahkemesi'nin Esas 1990/21 sayılı, 17 Temmuz 1990 günlü kararı).

1. 3.2.2. Serbest Bölgeler

Serbest Bölgelerinyasal dayanağı 5 Haziran 1985'de yürürlüğe giren 3218 sayılı Serbest Bölgeler Yasası'dır. Yasaya göre serbest bölgeler, ihracat için yatırımı ve üretimi artırmak, teknoloji ve yabancı sermaye girişini hızlandırmak, ekonominin ihtiyaç duyduğu girdileri düzenli ve ucuz yoldan sağlamak, dış ticaret ve finansman imkanlarından yararlanmak amacıyla kurulmaktadır. Bunların yeri, sınırları ve kim tarafından işletileceği Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenmektedir (Türe, 1998:73).

1.4. Avrupa Birliği ve Bölgeler

Avrupa Birliği 1991 yılında Maastrich Antlaşması ile birlikte Bölgeler Komitesi oluşturmuştur. Bu anlaşmada bütünleşen Avrupa'nın yaratacağı merkezî yapının, yerel ve bölgesel özerklik yapılarını ortadan kaldırılabileceği tehlikesine karşın, Avrupa Birliği'nin federatif bir yapıya kavuşturulması, devlet-bölge-kent yetkilerinin açık bir biçimde karara bağlanması ve bölgelerin tüm kararlara etkili bir şekilde katılması ilkeleri benimsenmiştir. Anlaşma'nın 198 a-c maddesinde “Bölgeler, çoğunluğun, rekabetin, iş ve güç dağılımının,

şeffaflığın, demokrasinin, aitik bilincinin, sorunların çözümünün, entegrasyonun, siyasal kararların yasallığının ve etkinliğinin... garantisi olarak" görülmektedir (Apan,2004:40-41).

AB'nin bir organı konumundaki Bölgeler Komitesi genişlemeden sonra 344 üyeye sahip hale gelmiş olup, "kuruluşundaki temel amaç, üye ülkelerin merkez yönetimleri dışındaki yerel ve bölgesel kuruluşlarının da Birliğin karar alma sürecine etkide bulunması ve dolayısıyla, Avrupa Birliği'nin ekonomik, sosyal ve siyasal bütünleşmesinde önemli rol oynamasıdır" (Apan,2004:41-42).

Bölgeler Komitesi'nin 344 temsilcinin Komiteye seçimi ile ilgili bir herhangi bir ölçüt yoktur. Temsilciler, üye ülkeler tarafından, bölge ve yerel yönetim yapılarına göre, eyalet başkanları, bölge yönetimleri, belediye başkanları, meclislerinin başkanları veya temsilcileri, illerin veya ilçelerin temsilcileri arasından seçilirler. Örneğin, Bölgeler Komitesinde Almanya 24 (21 bölge, 3 yerel), Fransa 24 (20 bölge, 4 yerel), İtalya 24 (17 bölge, 7 yerel), Birleşik Krallık 24 (hepsi yerel), İspanya 21 (17 bölge, 4 yerel), Belçika 12 (hepsi yerel), Yunanistan 12 (hepsi yerel), Hollanda 12 (6 bölge, 6 yerel), Avusturya 12 (9 bölge, 3 yerel), Portekiz 12 (2 bölge, 10 yerel), İsveç 12 (4 bölge, 8 yerel), Danimarka 9 (4 bölge, 5 yerel), İrlanda 9 (hepsi yerel), Finlandiya 9 (hepsi yerel) ve Lüksemburg 6 (hepsi yerel) üyelerle temsil edilmektedir.4 yıllık bir süre için seçilen üyeler, kendi üyeleri arasında, görev süresi 2 yıl olmak üzere bir başkan seçerler. Komite üyeleri, ikili bir görev yerine getirmektedirler:

Birliğin politika belirleme süreçlerinde temsil ettikleri bölgelerin çıkarlarını korumak,

Birliğin bütün faaliyetlerinden temsil ettikleri kitleyi bilgilendirmek

(<http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=be53bd69-0089-465e-a173-fc34a8562341&sm=be53bd69-0089-465e-a173-fc34a856234>, Erişim: 30 Aralık 2011).

Bölgeler Komitesi, Mart 1994'den beri faaliyettedir. AB Konseyi ve AB Komisyonuna danışma niteliğinde görüş bildirir. Yukarıda vurgulanan, Avrupa Birliği Antlaşması'nın 198. maddesine göre bağımsız olan Komite, "Birliğin genel çıkarları" temelinde çalışmaktadır. Bölge politikası, sınır aşan alt yapı ağları, sağlık, eğitim, gençlik ve kültür gibi konularda görüş bildirmektedir. 6 uzmanlık komisyonuna ayrılmıştır. Bölgeler Komitesi teknik ve ayrıntılı çok

sayıda rapor yayınlamakla birlikte, karar alma yetkisi bulunmadığından pek dikkat çekmemektedir.

Temsilcilerin belirlenmesi ve bunların dile getireceği çıkarların niteliği konularındaki karmaşıklık, Bölgeler Komitesinin danışma organı olarak bile etkinliğini azaltmaktadır. Karar alma yetkisi bulunmadığından olması gerektiği ya da olabileceği kadar "etkin" değildir. Bu etkisizlikte önemli bir başka etken "bölge" kavramından her ülkenin farklı şeyler anlamasıdır.

Bölgeselleşme konusunda, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimleri Kongresi'nin 1999 yılındaki Genel Kurulda görüşülme üzere hazırlattığı raporda da değişik görüşler ileri sürülmüştür. Bölgeselleşmeyi destekleyenler, bölgenin "devletin ülkesel bütünlüğünü tartışmaya açan bir anlam taşımadığını", aksine halk egemenliğinin yurttaşlara daha yakın bir seviyede yönetime yansımaları sağladığını, ulusal birlik çerçevesinde azınlıkların kendilerini, dillerini ve kültürlerini ifade etmesini desteklemek yoluyla, bir "çatışmaları önleme aracı" rolü olduğunu, 21. yüzyılda ortaya çıkacak sorunlarla mücadele etme yeteneğine sahip adem-i merkezîyetçi bir birim olduğunu, yerel yönetimlerin merkezle ilişkilerinde aracılık rolüne sahip olduğunu ileri sürmüşlerdir. Ayrıca bölge eksenli politikalar, ekonomik ilerlemenin ve çevreyi gözetilen gelişmelerin önemli bir unsuru haline geldiği, Avrupa Birliğinin ve Avrupa Konseyinin önemli çalışmalarından biri olan sınır ötesi işbirliğinin uygulanabilmesi için sınırın her iki tarafında özerk bölgelere ihtiyaç olduğu, bölgeselleşmenin, devletin bir bölgesindeki öz-güvenin ifadesi olduğu ve bunu reddetmenin bu güvenin olmadığı anlamını taşıyacağı ileri sürülmüştür. Karşı çıkanlar ise, yerel yönetimlerin yanında yeni bir yerel yönetim biriminin kurulmasının masraflı bir iş olabileceğini, ulusal birliğin tehlikeye düşebileceğini ve yerel yönetimlerin özerkliğinin zedelenebileceğini ileri sürmüşlerdir" (Keleş ve Erbay, 1999:15-20).

Avrupa Birliği, bölgeselleşmeyi tanımlayabilmek için bölgeselleştirme, bölgecilik ve bölge arasındaki kavram karışıklığını gidermeye çalışmaktadır. Tıpkı küreselleşme ile ilgili diğer kavramlar gibi bu kavramın da terimleştirilip tarihsel, yersel ve toplumsal bağlamından kopma sorunu yaşanmaktadır. Birlik hem yeni küreselleşmenin gerektirdiği insan haklarına, çok kültürlülüğe, ekonomik açıdan hizmet ile üretimin, kişilerin ve sermayenin serbest dolaşımına izin verecek şekilde esnek bir şekilde kendini yapılandırırken; kimlik, siyasal ve kültürel hatta dini bir birliktelik olduğu için eski ulus devletin

bazı özelliklerini ulus-üstü bir yapıda olsa kendinde toplamaya çalıştığından farklılıklar gösterir. Bu nedenledir ki bölgeselleşmeyi incelerken sadece dünya açısından değil, Birlik açısından da analiz gereklidir. Birlik bölgeselleşmeyi sadece ekonomik gözlükle tanımlamaz. Birlik, Bölgeler Avrupa'sıdeyimini ortaya atmıştır. Bunun nedeni, geleceğin Birleşik Avrupa'nın ve Birliğin gelecekteki yapısal ve siyasal konumunun belirginleşmesi için temel taşlarını asıl oluşturacak birimin bölgeler/ulus devletler olması arasındaki rekabettir. Avrupa vatandaşları kendilerini Avrupalılık ve ulus devlet kimliğinden çok yaşadıkları kent ve bölgelerdeki kimliklerle bağdaştırarak tanımlamaktadırlar (Keleş,1998:7-8).

Birlik, bölgeselleştirmeyi oluşturmak için çeşitli hukuksal, mali plansal ve teknik araçlar kullanmıştır. Bunlar, Avrupa Birliği Bölgeler Şartı, AB Yerellik Şartı, AB Stratejik hedefler 2000-2005, NUTS, Stratejik Bölge Planları ve ilgili projeler, Birlik fonları, üye olacak ülkeler için İlerleme Raporları ve Katılım Belgeleri, vb. Bu belgeler neoliberal anlamda küreselleşmeyi sağlamak için bölgeselleşmeye uygun ortamı yaratmaktadırlar. Birliğin Bölgeler¹ve Yerellik Şartı, bölgeler üzerindeki mali, idari ve denetimle ilgili vesayetleri kaldırırken, denetimlerini sadece yargısal vesayete bağlayarak, örgütlenmelerinde, karar alma da, personel açısından, bütçe açısından ve dış ilişkiler kamu tüzel kişiliği olarak özerklik veya özgürlük yaratılmasını sağlamaya çalışıyor. Sorunları çözüm yeri en son nokta Birlik organları ve mahkemeleri. Önemli bir nokta bölge veya yerel alan ilgili alınan bir tasarrufta, yerel olan tasarrufa bölgedeki yönetim saygı göstermek, uygulama ve politikalarını buna göre ayarlamak zorundadır (Avrupa Bölgeler Şartı, Madde 12 ve Madde 14). Birliğin bölgeler ve bölgeselleştirme ile ilgili en önemli organı, Bölgeler Komitesidir. Danışma organı niteliğindedir, yaptırım gücü yoktur. Yerel ve bölgesel temsilcilerden oluşan 344 üyesi vardır. Bölgeselleşme politikası ile ilgili Birlik içinde kararlar alınırken AB Komisyonu bu kuruma danışmak zorundadır.

Avrupa Birliği'nin bölgesel gelişme politikalarını belirleyen başlıca ilkeler şunlardır: Fonların doğru yönlendirilmesi anlamında yoğunlaştırma; Birlik yönetimi ve üye devletlerin bölge yönetimleri arasında ortaklık; Birlik ve bölge yönetimlerinin finansal açıdan bütünlüycilik, Bölgesel yönetimde yerel ve bölgesel yönetimlerin önceliği açısından yerellik; Finansman yapılırken bölge yönetimlerinin payının başkası tarafından ödenmemesi anlamında ikincilik; Gelişme ve

¹ Türkiye bu şartı kabul etmemiştir.

projeler için programlama;fonlar arası eşgüdüm; denetim açısından saymanlık.

II.BÖLGESEL GELİŞME İÇİN KALKINMA AJANSLARI

2.1.Dünya'da Kalkınma Ajansları

Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA), ilk olarak 1950 ve 1960'lı yıllarda merkezi hükümetin öncülük ettiği kalkınma programlarına bilgi temin etmek, bu planların uygulanmasını ve izlenmesini denetlemek üzere kurulmuşlardır. BKA'lar, 1980'lerde yaygınlaşan kamu işletmeciliği anlayışı ve küreselleşme ile artan yerel rekabetle birlikte, özel sektörün ve yerel aktörlerin bölgesel kalkınma sürecine aktif katılımını sağlamakla görevlendirilmişlerdir. Avusturya, Belçika, İrlanda ve Fransa BKA'lar ile ilk kez 1950'li yıllarda tanışırken, Almanya, Hollanda, İngiltere ve İtalya 1960'lardan sonra tanışmış, Yunanistan, İspanya, Finlandiya ve Danimarka ise 1980'lerde tanışmıştır.

Amerika ve İngiltere'de BKA'lar özel sektör ve kamu sektörünün bölgesel kalkınmayı işbirliği içinde gerçekleştirmeleri amacıyla 1960'lardan beri faaliyette olan yarı-özerk nitelikli oluşumlar iken, Japonya ve Fransa'da geri kalmış bölgelerin sorunlarına çözüm üreten, uzun süreli programları yürütmek üzere kurulmuş Türkiye'deki GAP benzeri idarelerdi. Bununla birlikte 1990'lı yıllarda yaygınlaşan yönetim anlayışına ve Yeni Kalkınmacılık anlayışına paralel olarak, ekonomik ve sosyal kalkınmaya büyük finansmanlar sağlayan uluslararası kuruluşlar (World Bank, UNDP, AB fonları ve kredileri, EIB, EBRD, IADB, vb) tüm dünyada pek çok yeni kalkınma ajansı kurulmasına imkan vermiş, mevcut kalkınma ajansları da zaman içinde çok önemli işlevsel ve kurumsal değişikliklere uğramışlardır. Böylece 1990'larda kurumsal kimlikleri, finansman kaynakları, görev ve sorumlulukları ve merkezi idare, yerel idare ve uluslararası ve uluslararası örgütlerle ilişkileri bakımından çok önemli farklılıklar gösteren çok sayıda kalkınma ajansı ortaya çıkmıştır.

BKA'ların çoğunun faaliyetlerinin, yerel/bölgesel özel şirketlerin büyümesini teşvik etmek, bölgenin yabancı yatırımcılara tanıtılması ve yabancı yatırımcılara danışmanlık hizmetleri verilmesi ile sınırlı kaldığı ve yine pek çoğunun sponsor kuruluşlar ve AB fonlarıyla finansman sağladığı tespit edilmiştir. Bundan yaklaşık 15 yıl sonra AB bölgesel politikalarına paralel olarak daha çok AB programlarını uygulamak ya da bu programların desteklediği projeler hazırlamak üzere faaliyet gösteren ve kamu kaynaklarıyla finanse edilen pek çok yeni kalkınma ajansı kurulmuştur.

Bu ajansların bazıları yasal düzenlemeler ve kanunlarla kurulurken (örneğin Fransa, İspanya ve Belçika'nın Flaman Bölgesi gibi), bazıları birebir devlet eliyle kurulmaktadır (örneğin İrlanda, İskoçya, Adalar ve Hollanda). Ajansların bir kısmı ise mevcut yasal düzenlemeler doğrultusunda kurulmuştur (örneğin Almanya, Yunanistan ve Danimarka). Bununla birlikte kalkınma ajanslarının yasal statüleri son yıllarda merkezi devletten daha özerk olabilmeleri için daha otonom bir hale getirilmiş ya da özelleştirilmiştir.

Yine seçilme esasları, sorumlu oldukları kurumlar, denetlenme mekanizmaları, görev ve yetkileri ile sayıları değişmekle birlikte, genel olarak tüm kalkınma ajanslarında bölge temsilcilerinden oluşan bir Genel Kurul, bu Kurul'un içinden seçilen ya da üyelerinin yerel bir yönetici tarafından atandığı bir Yönetim Kurulu, bir Genel Sekreter, ve teknik, idari ve mali işlerden sorumlu bir sekreterlik bulunmaktadır. Bununla birlikte pek çok kalkınma ajansında çeşitli konularda araştırma yapmak ve yıllık değerlendirme raporları hazırlamak üzere çalışma grupları ve komiteleri de oluşturulur.

Kalkınma ajanslarının yasal statüleri hemen her ülkede farklıdır. Ancak genel olarak, mali ve personel yönetimi esnekliğini sağlayabilmek, ve hızla değişen kalkınma dinamiklerine ayak uydurabilmek için kısaca özel hukuka tabi kamu kuruluşları olarak yapılandırılmışlardır. Tablo 1'de bazı Avrupa ülkelerinde BKA'ların yasal statüleri gösterilmektedir.

Tablo 1. Bazı Avrupa Ülkelerinde BKA'ların Yasal Statüleri

Ülkeler	BKA yasal statüleri
Almanya	Yarı özerk kamu şirketleri
İspanya	Özel hukuka tabi kamu kuruluşları
Fransa	Karma ekonomi şirketleri
Belçika	Belediyelerarası ajanslar
Romanya, Danimarka	Vakıflar
Çek Cumhuriyeti, Estonya, Slovakya, Polonya	Kamu-özel sektör şirketleri
İsveç	Limited şirket
Hollanda, İtalya, İrlanda, Portekiz	Kamu limited şirketleri
İngiltere	Bakanlık dışı kamu kurumu (quango)/ özerk örgüt
Litvanya	Kar amacı gütmeyen kuruluşlar
Yunanistan	Belediye girişimi

Kaynak: www.eurada.org

2.2. Avrupa'daki Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Personel Yapıları

BKA'ların islevleri, yetki ve sorumlulukları bazı farklar göstermekle birlikte temel olarak her BKA'da;

- Genel Kurul,
- Yönetim Kurulu,
- Yönetim Kurulu Başkanı ve Yardımcısı,
- Genel Sekreter,
- Genel Sekreterlik Personeli,
- Hesap ve Bütçeleme Uzmanı veya Uzmanları bulunur.

Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Yönetim Kurulu Başkan ve Başkan Yardımcısı BKA'nın karar alıcıları ve politikalarını belirlerken, Genel Sekreterliğin bu politikaları yürütmekle görevli teknik bir ekip olduğu söylenebilir. Bu nedenle Genel Kurul ve Yönetim Kurulu üyeleri BKA'ların kurumsal kimliğine ve hukuki statüsüne göre belirlenirken, teknik personel ise yürütülen faaliyetlerin içeriğine göre atanır.

BKA'ların personel rejimleri genellikle ad hoc'tur, yani her bir BKA'nın personeli verdiği hizmetlere göre istihdam edilmektedir. Ajans bünyesinde yürütülen projelere ve ihtiyaçlara göre yabancı teknik personel ve danışmanlara yer verilebilmektedir. Proje sona erdiğinde de bu personelin sözleşmesi sona ermektedir.

Bazı BKA'ların personellerinin mali haklar ve ücretler bakımından kendi kuruluş kanunlarına, sosyal güvenceler bakımından da kamu görevlilerinin bağlı olduğu kanunlara tabi oldukları söylenebilir (Demirci, 2005:181-195). Ajans personelinin performansı genellikle sıkıca denetlenmekte, performansları yeterli olmayan personelin sözleşmeleri fesih edilebilmektedir. Yine bazı BKA'ların personelleri ise tamamen özel şirket hukukuna tabidir.

2.2. 1. Avrupa'daki Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Gelir Yapısı

Avrupa'da faaliyet gösteren BKA'ların en önemli finansman kaynağı kamu gelirleri ile birlikte AB fonlarıdır. AB'nin bölgelerarası rekabet ve sürdürülebilir kalkınma politikalarını üye ve aday ülkelerde gerçekleştirmek için ulus-altı yapılarda büyük miktarda mali destek sağlaması, bu desteği de il ya da ilçe düzeyindeki yerel yönetimleri değil, sadece bu konuya odaklı bölgesel örgütler aracılığıyla sağlamak istemesi, 1990'larda bölgesel kalkınma ajanslarının sayılarının hızla artmasına

neden olmuştur. Böylece 2000'lere gelindiğinde gelir kaynaklarına göre iki temel model ortaya çıkmıştır: güçlü BKA'lar ve zayıf BKA'lar.

Güçlü BKA'lar süreç içinde çok çeşitli finansman kaynakları oluşturabilmiş, düzenli ve yeterli miktarda gelirleri olan ajanslardır. Bu tür ajansların bütçelerinin büyük bir bölümü yerel ve bölgesel yönetimlerin gelirleri ile genel bütçe gelirlerinden; ayrıca yönetim kurulu üyeleri ve hissedarları olan yerel bankalar, ticaret, sanayi ve meslek odaları, tarım, turizm birlikleri, ve bölgede önemli yatırımları bulunan özel sektör kuruluşları tarafından finanse edilmektedir.

Zayıflar ajanslar ise, AB fonlarının bütçelerinin çok önemli bir kısmını oluşturduğu, ve bu fonların dışında yetersiz kaynakları olan ajanslardır.

AB Yapısal Fonlarının, önümüzdeki dönemde Birlik'e yeni katılan ülkelere kaydırılmasıyla birlikte, Avrupa'daki BKA'ları da yeni bir dönem beklemektedir. Zayıf ajansların önümüzdeki dönemde yeni finansman kaynakları yaratamadıkları takdirde, en önemli finansman kaynaklarını kaybedecekleri, bu nedenle de önemli bir mali krize girerek işlevlerini kaybedecekleri beklenmektedir. Böylece 1990'larda ortaya çıkan zayıf ajanslar işlevlerini yitirirken, bölge için önem taşıyan konularda uzmanlaşmış ve bu konularda ihtiyaca cevap verebilen hizmetler sunabilen, bu nedenle de çok çeşitli ve zengin finansman kaynakları yaratabilmiş ajanslar konumlarını giderek güçlendirecektir.

BKA'ların finansman yapılarını kuvvetlendirmek için zaman içinde, kuruldukları bölgenin idari, ekonomik, politik ve hukuki şartları göz önünde bulundurularak her ülkede farklı formüller üretilmiştir. Örneğin Doğu Avrupa ülkelerinin BKA'ları 1990'lı yıllarda ilk aşamada AB finansmanı ve AB'nin görevlendirdiği uzmanlar tarafından kamu kuruluşu niteliğinde kurulmuş, bunların bir kısmının gelir kaynakları ve yönetim kurulları zaman içinde özelleştirilmiştir.

İtalya'da ise GSMH'sı AB ortalamasının altında olan Güney bölgelerine yapısal fonların etkin ve verimli biçimde aktarılması için önce tüm sermayesi Hazine Bakanlığı'nda olan ve Yönetim Kurulu Başbakan'a karşı sorumlu olan bir ulusal kalkınma ajansı kurulmuş ve çok kısa zamanda bu ajansın İtalya'nın hemen her bölgesinde şubeleri açılmıştır.

İngiltere'de ise 1998'de kurulan BKA'lara, Ticaret ve Sanayi, Başbakanlık, Çevre, Gıda ve Kırsal İşler, Eğitim, Ticaret ve Yatırım, Kültür, Medya ve Spor bakanlıklarından bölge düzeyindeki örgütlenmelerinden önemli bir kaynak tahsis edilmeye başlanmıştır.

Kalkınma ajanslarının finansmanında, kamu kaynaklarının yanında AB fonları da kalkınma ajanslarına çok önemli fırsatlar sunmaktadır. Ancak kalkınma ajansları, her üye ülkede AB finansmanlarından kurumsal yapılarına göre farklı koşullar altında yararlanırlar. 1999 EURADA raporuna göre kalkınma ajansları fonlardan iki temel şekilde yararlanırlar²:

1) Yapısal Fonları yürütürler,

2) Topluluk Girişimleri (Leader, Interreg, Recher, Konver, Euroform vb.) projelerini ya da bu projelerle bağlantılı mikro projeleri yönetirler.

Her üye ülkenin kendi hukuki, idari ve mali yapısına göre farklılık göstermekle birlikte, bazı BKA'ların Yapısal Fonlar tarafından finanse edilen operasyonel programları bizzat hazırladıkları ve yürüttükleri, (Belçika'daki gibi) bazılarının ise mali kontrolü başka bir kamu organında bulunan programların uygulayıcısı oldukları görülmektedir. Ancak son on yılda BKA'ların giderek ikinci şekilde, yani doğrudan Yapısal Fonlar yerine Topluluk Girişimleri projelerini yönettikleri görülmektedir. Bununla birlikte yine Topluluk Girişimleri programları altında yer alan yeni ve farklı uygulamaların denendiği ve örnek teşkil etmesi için seçilen bir takım projeler de Avrupa Komisyonu tarafından belirlenen bazı BKA'lara verilmektedir.

2.3. Türkiye'de Kalkınma Ajansları

Bölgesel kalkınmanın son otuz yıldaki gelişimini düşünecek olursak, ekonominin küresel yapılanması sürecinde devletler imtiyazlı konumlarını kaybederlerken, girişimcilik kalkınmanın motor gücü haline gelmiştir. Girişimciliğin kazandığı bu yeni gücü iyi kullanabilen bölgelerin rekabet gücü artarken, bu gücü yeterince kullanamayan ülkelerde kalkınma adına farklı bir gelişme gerçekleşmemiştir. Böylelikle bölgelere arası eşitsizlikler artarak büyümüştür.

Bölgesel kalkınma her zaman ulusal kalkınma çabalarının ayrılmaz bir parçası olmuştur. Türkiye'de bölgesel kalkınmanın, merkezden üretilen politikaların bölgelerde yine merkezi bürokrasi eliyle uygulanması geleneği, devletin kalkınmayı başlatacak tek güç olarak görüldüğü bir toplum anlayışına yol açmıştır. Bu anlayış bugün bölgelerin, kendilerine özgü gelişme potansiyellerini gerçekleştirilmelerinde önemli bir engel teşkil etmektedir.

Türkiye, girdiği AB'ye katılım sürecinde, artık bu yukarıdan aşağıya müdahale etme, yerel yönetimlerin, yerel ilgi odaklarının fikrini almadan, masa başında kalkınma politikaları üretme alışkanlığını terk etmek; bu kez aşağıdan yukarıya bildirilen talepler doğrultusunda, katılımcı yöntemlerle belirlenen yöreye özgü politikalar geliştirmek ve bu politikaları uygulayacak yeni idari yapılar bulmak ihtiyacını hissetmektedir.

Örneğin GAP Bölge Kalkınma İdaresi gibi merkezden yönetilen bir kurumun, şu andaki yapısıyla AB tarafından istenen seviyede otonom bir bölgesel kalkınma ajansı olmadığı bir süredir tartışılmaktadır. AB süreci içinde daha da büyük aciliyet kazanan bölgesel kalkınmanın nasıl kurumsallaşacağı sorunu tartışılırken, konunun üzerinde önemle durulması gereken bir başka boyutu daha vardır: Acaba Türkiye'nin az gelişmiş yörelerinde, girişimcilik ve katılımcılık esasına dayanan AB bölgesel kalkınma politikalarını finanse eden fonlardan yararlanabilecek gerekli proje kabiliyeti var mıdır? Az gelişmiş bu bölgelerde kalkınmayı sahiplenecek ve bunun için kararlı bağlılıklar gösterecek aktörler olacak mıdır? Bu kararlı bağlılıkları kurmak için ne tür müdahalelerde bulunmak gerekiyor?(Pınarcıoğlu ve Işık,2004:15) Çünkü böyle bir potansiyel yaratmadan kurulacak bölge kalkınma ajansları, toplumun geniş kesimlerinden kopuk bölgesel düzeyde yeni bir bürokratik kurum olacaktır.

2.3.1. Türkiye'deki Kalkınma Amaçlı Örnekler

Türkiye'de yeni dönem bölgesel kalkınma yaklaşımının temel aktörlerinden biri olacak Kalkınma Ajanslarının kuruluşu 2006 yılı başında çıkarılan 5449 sayılı Kanun ile mümkün hale gelmiştir. Ancak, bölgesel düzeyde Kalkınma Ajansları gibi kurumsal yapıların oluşturulması konusundaki görüş ve çabalar aslında çok daha eskiye gitmektedir (Özen,2005:2).

Bölgelerde, Kalkınma Ajansları benzeri yapıların oluşturulması konusunda ilk somut ve resmi ifade planlı döneme geçişin ardından 1963-1967 yılları için hazırlanan Birinci Kalkınma Planında yer almaktadır. Planın, Teşkilat, Meseleler ve Tedbirler bölümünde aşağıdaki öngörüler yer almaktadır (Pınarcıoğlu ve Işık,2004:15).

“Gerek bölge araştırmalı gerek yukarıdaki tanımlamaya göre bölge planlaması yetiştirilmiş elemanın azlığı ve ayrıntılı bilgi toplama zorluğu yüzünden ancak uzun sürede etkili bir şekilde gerçekleştirilebilecek bir iştir. Bölge araştırmaları için eleman yetiştirme ve buna paralel olarak takımlar kurma işi bir programa bağlı olarak

yürütülmektedir. Bölge Kalkınma ve Planlamasıyla ilgili çalışmaların gerçekleştirilmesi hem merkezden hem de bölgelerde ihtiyaca elverişli teşkilat ve yeterli personelin bulunmasını gerektirmektedir. Varılacak en son amaç her bölgede araştırma takımları kurmak yoluyla ilerde genel plan çerçevesine uygun bölge programları hazırlamak ve bunların uygulanması bakımından gerekli idari teşkilatı sağlamaktır.”

Bölge düzeyinde Kalkınma çabalarının gerçekçi politikalara dayandırılması koordine edilip desteklenmesi için bölgesel nitelikli teknik bir yapının oluşturulması konusu ikinci kez 2001 yılında gündeme gelmiştir. Bölgeler arası gelişmişlik farklarının giderek açıldığı ekonomik ve sosyal problemlerle güvenlik sorunlarının giderek yoğunlaştığı bir dönemde, 2001-2005 yılları için hazırlanan 8.Kalkınma Ajansı şeklinde yerel bir kurumsal yapıya olan ihtiyaç şu şekilde ifade edilmiştir(<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>, Erişim: 02 Ocak 201):

“Planların Programların ve Bölgesel Planların hazırlık uygulama koordinasyon ve izleme aşamalarının etkinliğini artırmak üzere Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ihtiyaç duyulan merkezlerde birimlerin oluşturulması için düzenleme yapılacaktır”

Diğer taraftan ajansların kuruluşu konusu görece az gelişmiş yörelerimiz için hazırlanan Zonguldak–Bartın-Karabük Bölge Planı ,Doğu Anadolu Bölgesi (DAP) Master Planı, Doğu Karadeniz Bölgesi(DOKAP) Master Planı gibi birçok bölge planında da açık ve net bir şekilde gündeme getirilmiştir.Bu planlarda planın hayata geçirilmesi için yerel düzeyde koordinasyon sağlayacak kurumsal bir yapının zorunluluğu ortaya konmuş ve farklı modeller önerilmiştir.

Yerel ve bölgesel kalkınma konusundaki kurumsallaşma ihtiyacının bir diğer ifadesi ise sivil toplum kuruluşlarının yürütmekte olduğu çabalar olmuştur.. Kalkınma Ajanslarının kurulmasından önce yerel potansiyel ve dinamikleri harekete geçirerek, kendi il ve bölgelerini kalkındırmak üzere birçok yerel kalkındırma girişimi ortaya çıkmış bulunmaktadır.Bunlar (Özen,2005:20):

- Ege bölgesinde ; Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı(EGEV)
- Batı Akdeniz Bölgesinde; Antalya, Burdur ve Isparta illerini kapsayan ,Batı Ekonomisini Geliştirme Vakfı (BAGEV)
- Kelkit Havzasında; havzada yer alan il ve ilçelerin oluşturduğu Kelkit Platformu,
- Mersinde; Ticaret ve Sanayi Odası bünyesinde oluşturulan Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi (MEKİK)

• Samsunda: Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Konseyi (SABEKAK)

2.4.2000 Sonrası: Kalkınma Ajansları

19.01.2005 tarihinde Meclis Genel Kurulu'na sevk edilen "Kalkınma ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun Tasarısı"nın genel gerekçesinde, şimdiye kadar yapılan kalkınma planlarının bölgelerarası gelişmişlik düzeyi farklarının azaltılmasında etkisiz kaldığı, kapsamlı bir uygulama şansı bulamadığı ve hedeflenen gelişme düzeyini yakalayamadığı ve sağlanan olumlu gelişmelere rağmen, Türkiye'de bölgeler arası gelişmişlik farkının çok yüksek olduğu açıklanmıştır (Özen, 2005:25).

Kanunun Genel Gerekçesine baktığımızda şunları ifade ettiğini görmekteyiz

(<http://www.gmka.org.tr/uploads/downloads/dosya/mevzuat/2.%205449%20sayı%20Kanunun%20GENEL%20GEREKES.pdf>, Erişim 30 Aralık 2011): "Ülkemizde bölgeler arası gelişmişlik farklarının dengeli bir yapıya kavuşturulması, bölgesel ve yerel kalkınmanın hızlandırılması ve sürdürülebilir dengeli bir gelişmenin sağlanması için çeşitli politikalar ve araçlar uygulanmıştır. Bunların başında, çeşitli büyüklükteki bölgeleri hedef alan bölge planları yer almaktadır. Bölge planları, kalkınma planlarının hedef ve stratejileri çerçevesinde bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması, geri kalmış yörelerde yaşayan nüfusun refah düzeyinin yükseltilmesi, metropollere büyük yük getiren göç eğilimlerinin istikrarlı bir dinamiğe kavuşturulması, plansız kentleşme nedeniyle oluşan sorunların çözüme ulaştırılması amacıyla bölgelerin özellikleri, farklılıkları, gelişmişlik düzeyleri ve temel sorunları ile potansiyellerinin belirlenmesine yönelik olarak merkezde hazırlanmaktadır. Bu çerçevede, bölgesel gelişme alanında, Türkiye'den 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde Ulusal Kalkınma Planı ve İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) Düzey 2'lerde (NUTS 2) bölgesel kalkınma planları hazırlanması suretiyle;

- Bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi,
- Bu başlık altındaki mevzuatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi,
- Bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin öncelik kriterlerini ortaya koyan çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması,
- Bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi ve

- Bölgesel kalkınma planlarını uygulamak üzere, NUTS 2 düzeyinde bölge birimlerinin kurulması istenmektedir.

Katılım Ortaklığı Belgesi temelinde, AB'ye ekonomik ve sosyal uyum sürecinin çerçevesini oluşturan ve 2004-2006 dönemini içine alan Ön Ulusal Kalkınma Planı, Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığı tarafından hazırlanarak Yüksek Planlama Kurulu tarafından onaylanmıştır. Ekonomik ve sosyal uyumun en önemli yatay önceliği olarak bölgesel gelişmeye ağırlık veren Plan'da, finansman desteğinin en geniş olduğu alan bölgesel gelişme olarak tespit edilmiştir. Planda yönetim otoritesi olarak DPT Müsteşarlığı belirlenmiş olup, uygulamaya ilişkin görevlerin sektörel ve bölgesel kurumlar gibi "ara kurumlar" ile paylaşılması, bölgesel gelişme politikalarını yerel bazda uygulayacak kurumsal bir mekanizmanın geliştirilmesi ve bu alandaki program ve projelerin yönetimine ilişkin bazı görevlerin Kalkınma Ajanslarına (KA) devredilmesi öngörülmüştür.

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyon ve Görevlerine Dair 5449 sayılı Kanun 25 Ocak 2006 tarihinde kabul edilerek 8 Şubat 2006 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanmak suretiyle yürürlüğe girmiştir. Ancak Kanunun yürürlüğe girmesinin ardından 30.03.2006 tarihinde Kanunun iptali yönünde Anayasa Mahkemesine başvuruda bulunulmuştur. Bu süreçte Kalkınma Ajanslarının temel işleyişine dair bazı yönetmelikler çıkarılmış ve 06.07.2006 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararıyla İzmir ve Çukurova Bölgelerinde iki ayrı Kalkınma Ajansı kurulmuştur. Ancak kamusal niteliği olan bir meslek kuruluşu tarafında anılan yönetmeliklerden birinin (Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik) ve Bakanlar Kurulu Kararının (Kuruluş Kararnamesi) yürütmesinin durdurması ve iptali yönünde Danıştay'a başvurulara bulunulmuştur. Kalkınma ajanslarının kuruluş kararnamesi ve çalışma yönetmeliğinin yürütmesi Danıştay'ca 30.01.2007 ve 14.03.2007 tarihlerinde durdurulmuştur. "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşuna Dair Kanun"un, 8 Şubat 2006 tarihinde Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmesinden sonra Ana muhalefet Partisi, kanunun iptali için Anayasa Mahkemesine dava açmıştır. Danıştay'ın başvuruları ile Ana muhalefet Partisinin açmış olduğu iptal davası, aralarındaki hukuki irtibat nedeniyle Anayasa Mahkemesi tarafından birleştirilmiştir.

Anayasa Mahkemesi kalkınma ajanslarının kuruluşu hakkındaki kanunla ilgili kararını 30.11.2007'de vermiş, karar 23.02.2008'de Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Anayasa Mahkemesi sadece kanunun 18. Maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan "bu fıkra kapsamındaki kişilerden, önceki kamu kurum ve kuruluşlarındaki kadrolarına müşterek kararname

ile atananların, bu fıkraya göre yapılacak atama işlemleri ilgili bakan onayı ile yapılır” tümcesinin ve “Ajanslar, bu kanunun uygulanmasıyla ilgili iş ve işlemlerde her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır” diyen 26. maddesinin Anayasa’ya aykırı olduğuna ve iptaline, oybirliğiyle karar vermiştir. Kanunun eleştirilen noktalarından birisi ajansların tüzel kişiliği ile ilgili olmasıdır. Ajansların tüzel kişiliğe sahip olduklarının kanunda bildirilmiş olmasına rağmen bunun özel hukuk tüzel kişisi mi yoksa kamu tüzel kişisi mi olduklarının belirtilmemesi, tartışma konusu olmaktadır. Böyle bir belirsizliğin ise hukuk güvenliğini zedeleyeceği iddia edilmektedir. Bir tüzel kişinin kamu tüzel kişisi olabilmesi için şu iki şartı birlikte yerine getirmesi gerekir: Bunlardan ilki tüzel kişi devlet tarafından kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulmuş olmalıdır. İkinci şart ise, bir tüzel kişi, kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış olmalıdır. Anayasa Mahkemesi tüzel kişilik konusundaki tartışmalara nokta koyarak kalkınma ajanslarının kamu tüzel kişisi olduğuna karar vermiştir. Mahkemeye göre, “Kalkınma ajanslarının tüzel kişiliği Yasayla belirlenmiş, tüzel kişiliğin kuruluşu ise Bakanlar Kurulu kararına bırakılmıştır. Yirmi altı adet Düzey 2 İstatistikî Bölge Birimi esas alınarak Bakanlar Kurulu kararıyla kurulması ve kaldırılması öngörülen kalkınma ajanslarının, tüzel kişiliğinin niteliği Yasa’da açıkça belirtilmemekle birlikte, kurulması ve kaldırılması, kamu gücü ve yetkilerin kullanılması, usul ve ayrıcalıklar getirilmesi, gelirleri, merkezi idare ile olan bağlantıları göz önünde bulundurulduğunda birer kamu tüzel kişisi olduğu kuşkusuzdur

(http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2510&content=, Erişim 04 Ocak 2012). Başka bir deyişle Mahkeme, kanunu anayasaya uygun yorumlamış ve böylece tüzel kişiliğin belirsizliği nedeniyle anayasaya aykırılık görüşünü benimsememiştir. Kanaatimizce de Anayasa Mahkemesi yerinde bir karar vermiştir. Çünkü bu ajanslar bir yandan kanunun açıkça verdiği bir yetkiye dayanılarak devlet (Bakanlar Kurulu) tarafından kurulmaktadır ve diğer yandan da ilgili kanun incelendiğinde bu ajansların bir takım kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış oldukları görülmektedir. Dolayısıyla kalkınma ajansları birer kamu tüzel kişisidirler. Bunların işlemlerinde özel hukuka tabi olması, bunları kamu tüzel kişisi olmaktan çıkarmaz. Çünkü bir kamu tüzel kişisinin işlemleri kanunla özel hukuka tabi tutulabilir. Kanunun getirdiği yapılanmanın Türkiye’nin üniter yapısıyla bağdaşmadığı ve “idarenin bütünlüğü” ilkesi ile çeliştiği iddia edilen maddelerinin iptal istemi ise Anayasa Mahkemesi tarafından oy çokluğuyla reddedilmiştir. Kararı değerlendirmeden önce bazı tespitlerde bulunmak gerekir. Üniter devlet, devletin, ülke, millet ve egemenlik

unsurları ve keza yasama, yürütme ve yargı organları bakımından teklik özelliği gösteren devlet şeklidir. Anayasa Mahkemesi, kalkınma ajanslarının ülkenin üniter devlet yapısına aykırı olmadığı yönünde karar verirken özellikle Anayasanın 166. maddesine atıfta bulunmuştur. Mahkemeye göre “5449 sayılı Yasa’yla kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin katılımıyla yeni ve kendine özgü bir yapı oluşturulmasının, Anayasa’nın 166. maddesi uyarınca Devlet’e verilen planlama görevi gereği, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere teşkilat kurulmasına yönelik olduğu anlaşılmaktadır. Anayasa ile devlete verilen görev, kamu kesimi ile birlikte özel kesimin ulusal ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun çalışmalarını sağlayacak ekonomik ve sosyal politikaları uygulamaktır. Bu görevler verilen Anayasa’nın öngördüğü idari yapı içinde yerine getirilebileceği gibi özel kuruluşlar tarafından ya da kalkınma ajanslarında olduğu gibi kendine özgü karma yöntemlerle de yerine getirilebilir.” Bu nedenlerle “Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarında öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak Yasa’da sayılan hizmetleri yaparak bölgesel gelişmenin hızlandırılması, sürdürülebilirliğinin sağlanması, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılması amaçlandığından, kendine özgü bir yapının oluşturulmasına ilişkin dava ve itiraz konusu kurallarda Anayasa’ya aykırılık bulunmamaktadır” (http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2510&content=, Erişim: 04 Ocak 2012).

2.5. Kalkınma Ajansları’nın Hukuki Yapısı

2.5.1. 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun

Türkiye’deki Bölgesel Kalkınma Ajansları’nın Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun’unun 2. maddesi, Kalkınma Ajanslarını; sürdürülebilir bölgesel gelişmeyi gerçekleştirmek için kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak için kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplumun işbirliği yapmasını sağlayacak bir mekanizma olarak tanımlar. Bu mekanizma bir yandan tüzel kişiliğe haiz ve Kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuka tabidir.

İlgili maddenin (Madde 2) gerekçesinde;

“Ajanslar, kamu-özel sektör ortaklığı anlayışına uygun bir yapıda kurulmaktadır. Bu bakımdan, normal kamu kuruluşu niteliğinde bir kurum olmadığı gibi tasarıda düzenlenmeyen bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olarak faaliyet gösterecektir. Bu yapı, ajansların istihdam ve harcama usullerinde, kamu kurum ve kuruluşlarının tabi olduğu genel bütçe, harcama, ihale, işe alma, işten çıkarma, personel ücret ödemesi, muhasebe yöntemlerinden bağımsız olarak esnek hareket edebilen, küçük fakat etkin ve dinamik bir birim olmasını sağlayacaktır. Hantal, büyük ölçekli, geniş kadrolu bir kuruluş olmayacak, bilakis küçük, etkin, çekirdek bir teknik kadroyla çalışan, destek hizmetlerinin hemen hemen tamamını maliyet etkin bir yöntemle hizmet satın alması ile temin eden, oluşan yeni şartlara çabuk adapte olabilen esnek bir yapı olacaktır”, denilmektedir(Özen,2005:22).

Öte yandan kurulan BKA’lar, kamu gelirlerinden pay almaları ve Yönetim Kurulu Başkanlarının vali olması ,sebebiyle de bir kamu kuruluşu özelliği göstermektedir. Bununla birlikte Kalkınma Ajanslarında hali hazırda kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan memurların görev alabilmesi ve bunların ajansta geçirdikleri sürenin memurlukta geçmiş gibi sayılması (Madde 18), ve Kalkınma Ajansları bünyesinde kurulacak olan Tek Durak Ofisleri’ne yapılacak ruhsat başvuruları ile işyeri kurma ve işletme başvurularının ilgili mercilere yapılmış sayılması hükmü , ajanslara bir kamu kuruluşu niteliği kazandırmaktadır.

Bölge kalkınma ajanslarının ulusal düzeyde koordinasyonu ile ilgili görev ve yetkiler Kalkınma Bakanlığına verilecektir.

- Planlama, programlama ve projelendirme gibi teknik işlerin gerçekleştirilmesinden,
- Avrupa Birliği ve diğer yabancı kaynaklardan sağlanan fonların finansman anlaşmaları çerçevesinde ajanslara aktarılmasından,
- Ajanslara gerekli teknik yardım ve danışmanlık hizmetlerinin sağlanmasından,
- Aynı zamanda ajansların tecrübelerini birbirleri ile paylaşmaları ve iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılmasından,
- Ajansların merkezi düzeydeki kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyon içinde çalışmasının sağlanmasından,

Kalkınma Bakanlığı sorumlu olacaktır. Bunun dışında, Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonu ile ilgili ikincil mevzuatın oluşturulmasını teminen plan ve programlara, yapılacak yardım ve transferlere, personelin nitelik ve istihdamına, bütçe ve muhasebe standartlarının kullanımına,

faaliyet raporlarına, izleme, değerlendirme ve denetime ilişkin esas ve usuller ile Tek Durak Ofislerin çalışma esas ve usullerini (başvuruların kapsamı, hangi yatırım ve tesisler, hangi izin, ruhsat, iş ve işlemler için yapılacağı, izin, ruhsat, iş ve işlemler için alınacak ücretler ve bunlara ilişkin usul ve esaslar), ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü de almak suretiyle belirleme yetkisi Kalkınma Bakanlığına verilmektedir.

2.5.2. Türkiye'deki Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Görev ve Yetkileri

5449 Sayılı Kalkınma ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un 5. Maddesine göre, Ajansların temel görevi; bölgedeki kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek ve bölgedeki tarafların karar alma ve uygulama süreçlerine katılımını sağlamaktır .

Bunun yanında; Ajansların, izleme, mali ve teknik yardım sağlama, bölgenin tanıtımının yapılması ve yatırım potansiyelinin ortaya çıkarılması için gerekli araştırmaları yapma ve Tek Durak Ofisleri denilen idari ofisler aracılığıyla gerekli izin ve ruhsat işlemlerinin tek elden görülmesi yoluyla yatırımcılara destek verilme görevleri vardır.

Burada görüldüğü gibi Ajanslar kalkınma planlarının uygulayıcısı değil, DPT'nin nihai kararı vereceği bölgesel kalkınma programlarına enformasyon sağlamak ve programların uygulanması sırasında 'izleme' yapmak, ve programın aksayan yönlerini merkeze bildirmekle görevli aracı bir kurumdur. Bunun dışında BKA'ların göze çarpan en önemli görevleri, Tek Durak Ofisleri aracılığıyla yatırımcıya sıkıntı veren bürokratik işlemleri kolaylaştırmaları ve bölge tanıtımını üstlenmeleridir.

2.5.3. Türkiye'deki Bölge Kalkınma Ajanslarının Gelir Kaynakları

Dünya'daki örneklere bakıldığında zaman BKA'ların bölgeye ihtiyacını karşılayabilecek idari ve teknik kapasitelerinin olması ve dolayısıyla etkin hizmet verebilmeleri için sürekli ve yeterli bir finans kaynağına sahip olmaları gerekmektedir. Gelirlerinin büyük bir kısmı AB fonlarına ve dış kaynaklı kredi ve hibelere dayalı kalkınma ajansları, finans kaynaklarına bağımlılıkları nedeniyle büyük zorluklar yaşamaktadır.

Özellikle önümüzdeki dönemde Avrupa Birliği'ne yeni katılan üyeler nedeniyle, Yapısal Fonların aktarılacağı geri kalmış bölgeler değişmeye başlayacak ve fonlardan bugüne kadar yararlanmış olan İtalya, Yunanistan, Fransa ve İngiltere'deki BKA'lar yeni finans kaynakları bulmak zorunda kalacaklardır. AB Yapısal Fonları'nın kesilmeye başladığı yeni dönemde ancak sürekli kamu kaynakları olan

BKA'lar ayakta kalabilecektir. Bu nedenle Avrupa'daki pekçok BKA özerk bir yapıya sahip olmasına rağmen finansal yapılarının sağlam olması için özellikle kuruluş aşamasında ağırlıklı olarak kamu gelirlerinden finanse edilmektedir.

Burada BKA'lara sürekli gelir sağlaması düşünülen ticaret ve sanayi odaları ile borsaların gelirlerinden aktarılacak yüzde bir oranında paydır. Ajansın yönetiminde yeterli söz hakkı olmayan odalar ve borsalar, şimdilik BKA'ların en önemli finansörü görünmektedir.

Bununla birlikte Türkiye'deki BKA'lar da Avrupa'daki diğer BKA'lar gibi en önemli finansman kaynağı olarak AB fonlarını görmektedir. Ancak burada unutulmaması gereken bir nokta, AB Fonları'nın son derece rekabetçi bir sistemle dağıtıldığı ve bu rekabetçi sistemde fon kapma yarışını kazanmak için özel sektörün söz sahibi olduğu dinamik ve özerk bir kurumsal yapıya gereksinim duyulacağıdır.

Sonuç

25 Ocak 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5449 sayılı "Kalkınma Ajansları'nın Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun" ile birlikte kurulan kalkınma ajansları bölgeler arasındaki farklılıkları azaltmak ve bölgelerin kalkınmasını sağlamak amacıyla Türkiye'nin 26 Düzey II bölgesinde kurulmuşlardır. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulmasıyla birlikte Türkiye'deki bölgesel kalkınma araçlarında farklılaşma ve yerelde oluşan sivil girişimlerin bölgelerin kalkınmasına katılabilme fırsatı ortaya çıkmıştır.2006 yılında iki pilot; İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajansları'nın kurulmasıyla başlayan bölgesel kalkınmadaki bu girişim, 2008 Kasım ayında kurulan 8 ajans ve 2009 Temmuz ayında kurulan 16 Ajans ile tamamlanmıştır.

Bölge Kalkınma Ajansları kurumsal yapılarını henüz tamamlayamayan kuruluşlar oldukları gibi, hukuki yapıları da Anayasa Mahkemesinin 2007 yılında vermiş olduğu kararında belirtilmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin verdiği karar sonrası kalkınma ajanslarının yönetim yapımızdaki yerine bakacak sistemimiz açısından kendine özgü bir yapı olan kalkınma ajanslarını yönetim yapımızda bir yere oturtmak zordur. Bununla birlikte, kalkınma ajansları için "hizmet yerinden yönetim kuruluşu" demek uygun olacaktır. Hizmet yerinden yönetimin tanımına bakacak olursak "belirli bir kamu hizmetinin merkez örgütünden ayrı bir hukuksal varlığa sahip kuruluşlar tarafından yönetilmesi, yerine getirilmesidir. Gerçekten de, Anayasa Mahkemesinin de tespit ettiği üzere, kalkınma ajanslarının (merkezi yönetim dışında) ayrı bir kamu tüzel kişiliği vardır. Ayrıca, kalkınma ajanslarının yerine

getirmiş olduğu belirli bir kamu hizmeti vardır. İlgili kanunda bu “...bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak...” olarak ifade edilmiştir. Bunun dışında ajanslara yerel yönetimlerde olduğu gibi verilmiş çok sayıda kamu hizmeti yoktur. Zaten, kalkınma ajanslarının yerel yönetim olarak adlandırılması da mümkün değildir. Çünkü, 1982 Anayasası yerel yönetimlerin neler olduğunu tek tek sayma yoluna giderek göstermiştir. Son olarak, kalkınma ajanslarına getirilen önemli eleştirilerden birisi olan “ülkenin bölgesel bir yapılanmaya gittiği ve bunun bölgesel ya da federal devlete geçişin ön adımları olduğu” iddialarına değinmek gerekir. Zira bu aynı zamanda ajansların yönetim yapımızdaki yeri ile doğrudan ilgilidir. Öncelikle şunu ifade etmek gerekir ki federal yapının en belirgin özelliği egemenliğin federe devletlerle federal devlet arasında paylaşılmış olmasıdır, oysa üniter devlette egemenlik tektir. İkinci olarak federal sistemde federe devletlerin yasama, yürütme ve yargı yetkileri vardır. Üniter devlette ise böyle bir şey mümkün değildir. Bu çerçevede ilgili kanuna bakacak olursak üniter yapıya aykırı bir düzenleme göremeyiz. Aslında eleştirilerin nedeni kanunda kullanılan dil ve kanundaki bazı eksikliklerdir. Nitekim Danıştay aldığı yürütmenin durdurulması kararında bu yöndeki eksikliklere dikkat çekmiştir. Örneğin, merkezi yönetimin ajanslar üzerinde hiyerarşik denetiminin olmadığı ifade edilse de, ilgili kanun ve yönetmelik incelendiğinde görüleceği üzere, sanılanın aksine kalkınma ajanslarında merkezi yönetimin ciddi bir ağırlığı vardır. İlk olarak, kalkınma ajanslarının ulusal düzeyde koordinasyonunu Kalkınma Bakanlığı yapar. İkinci olarak, ajansın karar organı olan yönetim kurulunun başında, merkezi yönetimin atadığı Vali bulunmaktadır. Üçüncü olarak ise, diğer bir organ olan kalkınma kurulunda ili temsil edecek kuruluşlar ile bunların kaç üye ile temsil edileceği, o ilin valisi tarafından belirlenir. Bunlardan başka ajanslar üzerinde Devlet Planlama Teşkilatının, idari vesayetten çok hiyerarşik denetime yaklaşan yetkileri söz konusudur. Sonuç olarak, getirilen eleştirilerin aksine kalkınma ajansları, yönetim yapımız dışında olan bir yapılanma değildir. Her ne kadar kendine özgü bir yapı olsa da, 1982 Anayasası’nın 166. maddesi böyle bir teşkilatın kurulmasına olanak vermektedir. Mevcut düzenlemeye bakarak kalkınma ajanslarını ‘hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu’ olarak adlandırmak mümkündür.

Kaynakça

Kitaplar

- Giritli,İ.(1983), Kamu Yönetimi Teşkilatı Ve Personeli, Gözden Geçirilmiş Ve Değiştirilmiş 8. Baskı, İstanbul, Filiz Kitabevi.
- Keleş, R.(2010), *Kentleşme Politikası, 11.Baskı,İstanbul, İmge Kitabevi.*
- Keleş, R.(1994), *Yerinden Yönetim Ve Siyaset, , İstanbul, Cem Yayınları.*
- Pınarcıoğlu, M. ve Işık, O.(2004), *Yeni Kalkınmacılık: Bölgesel Kalkınmada Arayışlar,Ankara, Gap-Gidem Yayınları- 4.*
- Sezen, S.(1999), *Devletçilikten Özelleştirmeye, Türkiye’de Planlama, Ankara, Todaie Yayınları.*

Makaleler

- Apan, A.(2004), *Bölge Kavramı Ve Bölgesel Kalkınma Ajansları, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 13, Sayı 4.*
- Demirci, A(2005), “Farklı Ülkelerde Bölge Kalkınma Ajansları”, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir Ne Değildir, Derleyen Menaf Turan, Paragraf Yayınevi, Ankara.*
- Keleş, R. ve Erbay, Y.(1999), “Avrupa Konseyi’nin Bölge Olgusuna Bakışı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, , Cilt 8, Sayı:3.*
- Keleş, R.(1998), “Bölge Gerçeği Ve Avrupa”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 7,Sayı 2, Ankara.*
- Özen, P.(2005), *TEPAV,Bölge Kalkınma Ajansları, , Mayıs 2005.*
- Polatoğlu, A.(1988), “Bölge Valiliğine Üzerine Düşünceler”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi.*
- Tamer, M.(1992), “Bölgesel Kalkınma Ve Yerel Yönetimler”, *Türk İdare Dergisi, Sayı 396*
- Türe, İ.(1998), “Türkiye’de Bölge Yönetiminin Niteliği”, *Sorunları Ve Çözüm Arayışları, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 31, Sayı 2.*

İnternet Kaynakları

<http://www.anayasa.gen.tr/1876ke.htm>, Erişim: 20 Aralık 2011

<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, Erişim:20 Aralık 2011

<http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, Erişim: 20 Aralık 2011

<http://www.gap.gov.tr/gap-bki/gap-bki-tarihce>, Erişim: 24 Aralık 2011

<http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=folder&id=be53bd69-0089-465e-a173-fc34a8562341&sm=be53bd69-0089-465e-a173-fc34a856234>,
Erişim: 30 Aralık 2011

www.eurada.org, Erişim: 30 Aralık 2011

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan1.pdf>, Erişim: 02 Ocak 2012

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan8.pdf>, Erişim: 02 Ocak 2012

<http://www.gmka.org.tr/uploads/downloads/dosya/mevzuat/2.%205449%20sayl%20Kanunun%20GENEL%20GEREKES.pdf>, Erişim 30 Aralık 2011

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2510&content=, Erişim 04 Ocak 2012

http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=karar&id=2510&content=, Erişim: 04 Ocak 2012