

T.C.
ÇANAKKALE ONSEKİZ MART ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

YERELDE MERKEZİLEŞME BAĞLAMINDA KALKINMA AJANSLARI:
BATI AKDENİZ, DOĞU ANADOLU, FIRAT VE GÜNEY MARMARA
KALKINMA AJANSLARI ÖRNEĞİ

Doktora Tezi

Hazırlayan
Salih Ziya KUTLU

Tez Danışmanı
Prof. Dr. Mustafa GÖRÜN

Çanakkale – 2018

TAAHHÜTNAME

Doktora Tezi olarak sunduğum “Yerelde Merkezileşme Bağlamında Kalkınma Ajansları: Batı Akdeniz, Doğu Anadolu, Fırat ve Güney Marmara Kalkınma Ajansları Örneği” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden olduğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmıő olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

02.03.2018

Salih Ziya KUTLU

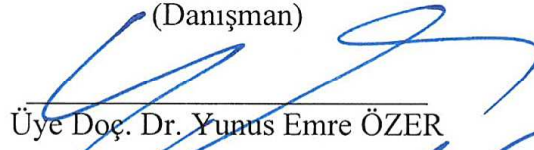


Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne
Salih Ziya KUTLU'ya ait Yerde Merkezileşme Bağlamında Kalkınma Ajansları: Batı
Akdeniz, Doğu Anadolu, Fırat ve Güney Marmara Kalkınma Ajansları Örneğiadlı
çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı,
DOKTORA TEZİ olarak oyçokluğu ile kabul edilmiştir.



Üye Prof. Dr. Mustafa GÖRÜN

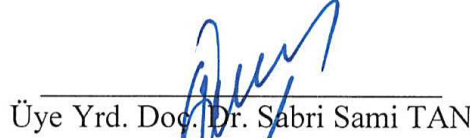
(Danışman)



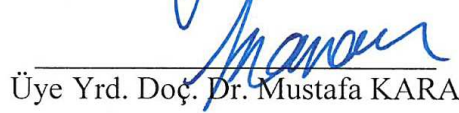
Üye Doç. Dr. Yunus Emre ÖZER



Üye Doç. Dr. İbrahim Güray YONTAR



Üye Yrd. Doç. Dr. Sabri Sami TAN



Üye Yrd. Doç. Dr. Mustafa KARA

Tez No : 10183865

Tez Savunma Tarihi : 02/02/2018

ONAY



Doç. Dr. Şerif KORKMAZ
Enstitü Müdürü

02/03/2018

ÖZET

YERELDE MERKEZİLEŞME BAĞLAMINDA KALKINMA AJANSLARI: BATI AKDENİZ, DOĞU ANADOLU, FIRAT VE GÜNEY MARMARA KALKINMA AJANSLARI ÖRNEĞİ

Yeni kamu yönetimi anlayışı ve yeni bölgesel kalkınma politikalarının uygulanışı yeni kurumsal yapıların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu kurumlar içinde en önemlilerinden biri, 2006’da Türkiye’de kurulan kalkınma ajanslarıdır. Kalkınma ajansları bölgesel kalkınmadan sorumlu yeni kurumlar olarak aşağıdan-yukarıya bir anlayışı benimsemektedir. Dolayısıyla merkezileşme yerine yerelleşmeyi desteklemektedir. Çalışmanın amacı, merkeziyetçi geleneğe sahip olan Türkiye’de, yeni bir yönetim anlayışın temsilcisi olan kalkınma ajanslarının, merkez-yerel ikileminde hangi yönde hareket ettiğini belirlemektir. Ayrıca, ajansların merkez ve yerelle ilişki kurma biçimleri ve bu ilişki biçimlerinin ajans özelinde nasıl farklılaştığı çalışma kapsamında araştırılacak diğer konulardır.

Çalışmada nitel araştırma yöntemleri kullanılmıştır. Araştırma deseni olarak örnek olay incelemesi seçilmiş ve örneklem olarak Batı Akdeniz, Doğu Anadolu, Fırat ve Güney Marmara Kalkınma Ajansları belirlenmiştir. Araştırma verilerinin elde edilmesinde ise doküman incelemesi yöntemi kullanılmıştır. Bu amaçla, örneklem olarak belirlenen kalkınma ajanslarının faaliyet raporları incelenmiştir. Ajansların faaliyet raporları, 5449 sayılı kanunun incelenmesiyle oluşturulan tema-alt tema sistemiyle kodlanmış ve kodlama neticesinde elde veriler analiz edilmiştir. Analiz sonuçları, *“Türkiye’de kurulan Kalkınma Ajanslarında merkezi aktörlerin belirleyiciliği, yerel aktörlere göre daha fazladır”* önermesi ile karşılaştırılmıştır. Yapılan karşılaştırma sonucunda, ajansların merkezle daha yakın bir ilişkiye sahip olduğu ve ajans kararlarında merkezin belirleyiciliğinin daha yüksek olduğu görülmüştür. Ajansların daha etkin çalışabilmesi için merkezin belirleyiciliğinin azaltılıp yerel aktörlerin aktif hale getirilmesi gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Merkezileşme, Yerelleşme, Bölge, Kalkınma Ajansı

ABSTRACT

**DEVELOPMENT AGENCIES WITHIN THE CONTEXT OF
CENTRALISATION IN LOCAL: THE CASE OF WEST
MEDITERRANEAN, EAST ANATOLIA, FIRAT AND SOUTH
MARMARA DEVELOPMENT AGENCIES**

Novel conception of public administration and implementation of novel regional development policies give rise to new institutive structures. One of the most important one among these structures are development agencies established in 2006 in Turkey. Development agencies, as being the new institutions responsible from the regional development internalise a bottom-up approach. Therefore, they assist indigenisation instead of centralisation. The purpose of the study is to identify the action tendencies of development agencies which are representatives of new governmental conception in Turkey which has a traditional centralized-government. In addition to this, the way of establishing relationship of the agencies with central and local governments and how these relations differ in terms of agencies are the other topics to be investigated within the scope of the study.

Qualitative data collection methods were employed in the study. Case study was used as a research design and development agencies of West Mediterranean, East Anatolia, Firat and South Marmara were chosen as the samples of the study. For this purpose, the activity reports of these agencies were examined. The activity reports of these agencies are coded with the categories and sub categories that are formed by detailed analysis of the law numbered 5449 and then the obtained data were analysed. The results of the analysis were compared with the proposition of “*The effect of the centralised actors is more than the local actors in developmental agencies established in Turkey*”. As the result of this comparison it is seen that the agencies have closer relationships with the centralised actors and this actors has a higher level of determination for the decisions of the agencies. It is a fact that the determination level of the centralised actors must be lowered and the local actors must be activated for actively working agencies.

Key Words: Centralisation, Decentralization, Region, Development Agency



ÖNSÖZ

Doktora yeterlilik sınavına girdiğim günden itibaren çalışmamın geliştirilmesinde ve fikirlerimin olgunlaşmasında bana yol gösteren, destek olan danışmanım Prof. Dr. Mustafa Görün'e, jüri üyelerim Yrd. Doç. Dr. Mustafa Kara, Yrd. Doç. Dr. Sabri Sami Tan, Doç. Dr. Yunus Emre Özer ve Doç. Dr. İbrahim Güray Yontar'a teşekkürlerimi sunarım.

Lisansüstü eğitim hayatıma başladığım 2011 yılından beri maddi ve manevi anlamda benden desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen annem, babam ve kardeşime sonsuz teşekkürlerimi sunarım.



İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	i
ABSTRACT.....	ii
ÖNSÖZ.....	iv
İÇİNDEKİLER.....	v
KISALTMALAR.....	ix
TABLolar LİSTESİ.....	xiii
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xiv
GRAFİKLER LİSTESİ.....	xv
GİRİŞ.....	1

BÖLÜM I

MERKEZİLEŞME, YERELLEŞME VE KALKINMA AJANSLARI: KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

1. Merkezileşme ve Yerelleşme.....	10
1.1 Merkezileşme.....	10
1.1.1 Merkezileşmenin Yumuşatılması.....	13
1.1.2 Merkezileşmenin Olumlu ve Olumsuz Yönleri.....	14
1.2 Yerelleşme.....	17
1.2.1 Hizmette Yerellik.....	21
1.2.2 Yönetişim.....	23
1.2.3 Yerelleşmenin Olumlu ve Olumsuz Yönleri.....	27
2. Bölge, Bölgesel Politikalar ve Bölgesel Kalkınma Ajansları.....	30
2.1 Bölge Kavramı.....	30
2.1.1 Bölge Türleri.....	33
2.1.1.1 Ekonomik Açıdan Bölge.....	35
2.1.1.2 Gelişmişlik Açısından Bölge.....	36
2.2 Bölgesel Kalkınma.....	37

2.2.1 Geleneksel Bölgesel Politikalar.....	37
2.2.2 Yeni Bölgesel Politikalar.....	39
2.3 Bölgesel Kalkınma Ajansları	43
2.3.1 Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Ortaya Çıkışı Ve Tarihsel Gelişimi.....	43
2.3.2 Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Tanımı, İşlevi, Amacı Ve Ortak Özellikleri.....	47
3. Kamu Yönetiminde Merkezileşme-Yerelleşme Tartışmaları ve Bölgesel Kalkınma Ajansları	53
3.1 Merkezileşme-Yerelleşme Tartışmaları	54
3.2 Merkezileşme – Yerelleşme Ekseninde Bölgesel Kalkınma Ajansları	61

BÖLÜM II

TÜRKİYE’DE BÖLGE YÖNETİMİ VE KALKINMA AJANSLARI

1. Türkiye’de Bölge Yönetimi.....	66
1.1. Umumi Müfettişlikler.....	67
1.2. Merkezi Yönetimin Taşra Teşkilatı Olarak Bölgesel Kuruluşların Ortaya Çıkışı ve 1961 Anayasası.....	71
1.3. Bölge Valiliği.....	74
1.4. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği (OHBV).....	77
1.5. Ekonomik Kalkınma Amaçlı Bölgesel Planlama ve Kurumsallaşma Çabaları.....	78
1.5.1 Planlama Öncesi Dönem.....	79
1.5.2 Planlı Dönem.....	83
1.6 Kalkınma Amaçlı Bölgesel Proje Örnekleri ve Kalkınma Ajansı Denemeleri.....	99
1.6.1 Kalkınma Amaçlı Bölgesel Proje Örnekleri.....	99
1.6.2 Türkiye’de Kalkınma Ajansı Denemeleri.....	106
1.7 Bölge Kalkınma İdareleri.....	111

1.8. Türkiye’de Bölge Yönetimi Uygulamaları ve Ekonomik Kalkınma Amaçlı Planlı Dönemin Değerlendirmesi.....	115
2. Türkiye’de Kalkınma Ajansları.....	118
2.1 Kalkınma Ajanslarının Kurulma Süreci.....	118
2.2 İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (NUTS).....	125
2.3 Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun...129	
2.3.1 Kalkınma Ajanslarının Teşkilat Yapısı.....	132
2.3.2 Kalkınma Ajanslarının Mali Yapısı.....	141
2.4 Kalkınma Ajansları Hakkındaki Eleştiriler ve Sorun Alanları.....	145
2.5 Kalkınma Ajanslarına İlişkin Olarak Türkiye’de Yapılan Çalışmalar.....	150
2.6 Kalkınma Ajansları Hakkında Genel Değerlendirme.....	157

BÖLÜM III

YERELDE MERKEZİLEŞME BAĞLAMINDA KALKINMA AJANSLARI: BATI AKDENİZ, DOĞU ANADOLU, FIRAT VE GÜNEY MARMARA KALKINMA AJANSLARI ÖRNEĞİ

1. Yöntem.....	160
1.1 Araştırma Deseni.....	160
1.2 Kapsam ve Sınırlılıklar.....	162
1.3 Yöntem ve Teknikler.....	164
2. Bulgular.....	169
2.1 Temaların Kodlanmasına İlişkin Bulgular.....	169
2.2 Yönetim Yapısı Ana Temasına İlişkin Bulgular.....	174
2.3 Görevler Ana Temasına İlişkin Bulgular.....	178
2.4 Yerelle İlişki Ana Temasına İlişkin Bulgular.....	182

2.5 Merkez/Bakanlıkla İlişki Ana Temasına İlişkin Bulgular.....	185
2.6 Karar Alma Ana Temasına İlişkin Bulgular.....	188
2.7 Ajanslar Özelinde Tek Vaka Modeli İncelemesi.....	195
SONUÇ.....	199
KAYNAKÇA.....	208



KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
AEP	: Acil Eylem Planı
Ar-Ge	: Araştırma ve Geliştirme
A.ř.	: Anonim şirket
BAGEV	: Batı Akdeniz Ekonomisini Geliştirme Vakfı
BAKA	: Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı
BAKKA	: Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı
BEBKA	: Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı
BGUS	: Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi
BKA	: Bölgesel Kalkınma Ajansı
BKİ	: Bölge Kalkınma İdaresi
BM	: Birleşmiş Milletler
CCR	: Regional Planning Comission (Bölgesel Planlama Komisyonu)
ÇATOM	: Çok Amaçlı Toplum Merkezleri
DAP	: Doğu Anadolu Projesi Ana Planı
DAKA	: Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı
der.	: Derleyen
DESİYAB	: Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası
DİE	: Devlet İstatistik Enstitüsü
DİKA	: Dicle Kalkınma Ajansı
DOKA	: Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı
DOKAP	: Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DSİ	: Devlet Su İşleri
ed.	: Editör

EBKA	: Ege Bölgesel Kalkınma Ajansı
EGEV	: Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı
EGİAD	: Ege Genç İşadamları Derneği
EKA	: Doğu Anadolu Projesi Ekonomik Kalkınma Ajansı Önerisi
EURADA	: The European Association of Development Agencies (Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği)
EUROSTAT	: The Statistical Office of European Union (Avrupa Birliği İstatistik Ofisi)
FAO	: Food and Agriculture Organization (Dünya Gıda ve Tarım Örgütü)
FKA	: Fırat Kalkınma Ajansı
GAP	: Güneydoğu Anadolu Projesi
GAP BKİ	: Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi
GEKA	: Güney Ege Kalkınma Ajansı
GİDEM	: Girişimci Destekleme ve Yönlendirme Merkezleri
GMKA	: Güney Marmara Kalkınma Ajansı
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IPA	: Instrument For Pre-Accession Assistance (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı)
İBBS	: İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İKA	: İpekyolu Kalkınma Ajansı
İKV	: İktisadi Kalkınma Vakfı
İZFAŞ	: İzmir Fuarçılık Hizmetleri Kültür ve Sanat İşleri Ticaret Anonim Şirketi
İZKA	: İzmir Kalkınma Ajansı
JICA	: Japan International Cooperation Agency (Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı)
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname

KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
KOP	: Konya Ovası Projesi
KOSGEB	: Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
KÖY	: Kalkınmada Öncelikli Yörelere
KÖYDES	: Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi
KUDAKA	: Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı
KUZKA	: Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı
LAU	: Local Administrative Units (Yerel İdari Birimler)
LEP	: Local Enterprise Partnership (Yerel Girişim Ortaklıkları)
MARKA	: Doğu Marmara Kalkınma Ajansı
MEKİK	: Mersin Kalkınma Ajansı - Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi
MESİAD	: Mersin Sanayici ve İşadamları Derneği
MTSO	: Mersin Ticaret ve Sanayi Odası
MÜSİAD	: Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği
MEVKA	: Mevlana Kalkınma Ajansı
NATO	: North Atlantic Treaty Organization (Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü)
No.	: Numara
NUTS	: Nomenclature of Territorial Units for Statistics (İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması)
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
OHBV	: Olağanüstü Hal Bölge Valiliği
OKA	: Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı
ORAN	: Orta Anadolu Kalkınma Ajansı
ÖUKP	: Ön Ulusal Kalkınma Planı
s.	: Sayfa

SABEK	: Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Konseyi
SBF	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
SEGE	: İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması
SERKA	: Serhat Kalkınma Ajansı
STK	: Sivil Toplum Kuruluşu
TASİAD	: Tarsus Sanayici ve İşadamları Derneği
TEPAV	: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRAKYAKA	: Trakya Kalkınma Ajansı
TUGİB	: Teknoloji ve Uluslararası Gelişim İş Birliği
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
TVA	: Tennessee Valley Authority (Tennessee Vadi İdaresi)
UNESCO	: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü)
vb.	: ve benzeri
Vol.	: Volume – Cilt
YDO	: Yatırım Destek Ofisleri
YHGP	: Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi
ZAFERKA-ZEKA	: Zafer Kalkınma Ajansı
ZBK	: Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi

TABLolar LİSTESİ

Tablo 1.1: Geleneksel – Yeni Bölgesel Politikaların Karşılaştırması.....	42
Tablo 1.2: Avrupa’da Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Dönemleri.....	45
Tablo 2.1: Türkiye’de Kurulan Umumi Müfettişlikler.....	68
Tablo 2.2: Birinci İdareciler Kongresinde Önerilen Kanun Tasarısında Yer Alan Genel Müfettişlik Bölgeleri.....	70
Tablo 2.3: 71 numaralı Kanun Hükmünde Kararname’ye Göre Bölge Valilikleri	75
Tablo 2.4: Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi Bölgesel Kalkınma İdareleri’nde Kurulan Koordinatörlükler	115
Tablo 2.5: Türkiye İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması.....	128
Tablo 2.6: Kalkınma Kurulu Toplantıları Katılım Miktarları 2014-2015.....	135
Tablo 2.7: Kalkınma Ajansları 2012-2015 Yılı Bütçe Tahmini Gelir ve Gerçekleşme....	141
Tablo 2.8: Kalkınma Ajansları 2012-2015 Yılı Bütçe Gider Gerçekleşmeleri.....	143
Tablo 3.1: NUTS II Düzeyinde SEGE-Nüfus-GSYH-İstihdamın Sektörel Dağılımı Göstergeleri.....	163
Tablo 3.2:Ajansların Faaliyet Raporlarında En Fazla Ağırlığa Sahip Olan Alt Temalar.	172
Tablo 3.3: Alt Temaların Kodlanmasında En Fazla Ağırlığa Sahip Olan Ajanslar.....	173

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 3.1: Yönetim Yapısı Temasının Kendi Alt Temalarıyla İlişkisi.....	174
Şekil 3.2: Yönetim Yapısı Temasının Tüm Alt Temalarla İlişkisi.....	177
Şekil 3.3: Görevler Temasının Kendi Alt Temalarıyla İlişkisi.....	178
Şekil 3.4: Görevler Temasının Tüm Alt Temalarla İlişkisi.....	181
Şekil 3.5: Yerelle İlişki Temasının Kendi Alt Temalarıyla İlişkisi.....	182
Şekil 3.6: Yerelle İlişki Temasının Tüm Alt Temalarla İlişkisi.....	184
Şekil 3.7: Merkez/Bakanlıkla İlişki Temasının Tüm Alt Temalarla İlişkisi.....	186
Şekil 3.8: Karar Alma Temasının Tüm Alt Temalarla İlişkisi.....	189
Şekil 3.9: Kalkınma Kurulu Alt Temasının Tüm Alt Temalarla İlişkisi.....	192
Şekil 3.10: Yönetim Kurulu-Vali-Genel Sekreter Alt Temalarının Tüm Alt Temalarla İlişkisi.....	193
Şekil 3.11: Kalkınma Bakanlığı Alt Temasının Tüm Alt Temalarla İlişkisi.....	194
Şekil 3.12: BAKA Faaliyet Raporlarının Tek Vaka Modeli İle İncelemesi.....	196
Şekil 3.13: DAKA Faaliyet Raporlarının Tek Vaka Modeli İle İncelemesi.....	196
Şekil 3.14: FKA Faaliyet Raporlarının Tek Vaka Modeli İle İncelemesi.....	197
Şekil 3.15: GMKA Faaliyet Raporlarının Tek Vaka Modeli İle İncelemesi..	197

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik 3.1: Ana Temaların Genel Kodlanma İstatistikleri.....170

Grafik 3.2: Ana Temaların Ajans ve Ajans Grupları Özelinde Kodlanma İstatistikleri...171



GİRİŞ

Kamu yönetimi düşüncesi, tarihsel süreç içinde önemli kırılma noktaları yaşamıştır. 19. yy. ve sonrası dönemde, hızlı bir şekilde yaşanan siyasal ve ekonomik değişimler günümüz kamu yönetimi anlayışının şekillenmesinde etkili olan temel nedenlerden biri ve önemli bir kırılma noktası olarak ifade edilmiştir. Yaşanan değişimler sonucunda yönetimde ortaya çıkan sorunların çözülmesi ve toplumun değişen beklenti ve ihtiyaçlarına cevap verilmesi amacıyla kamu yönetimi sisteminin de değişmesi gerekmiştir.

Kamu yönetiminde 19. yy ve sonrasında yaşanan değişimin ana eksenlerinden birini merkez-yerel ilişkisi oluşturmuştur. Yeni anlayış merkez-yerel ilişkisini, bazen gerilimlere de neden olacak şekilde, yeniden biçimlendirmiştir. Yeni anlayışta merkez-yerel ilişki; geçmişte idari ve mali anlamda belirleyiciliği bulunan merkezi yönetim yerine, özellikle yerelle ilgili konularda sadece yerel yönetim birimlerinin değil aynı zamanda yerel aktörlerin de daha fazla söz sahibi olduğu bir anlayış çerçevesinde şekillenmiştir. Bu süreçte merkez-yerel ilişkilerinin biçimlenmesinde etkili olan nedenler ise küreselleşme, yeni kamu yönetimi anlayışı ve teknolojik gelişmeler olarak ifade edilebilir.

Merkez ve yerel arasındaki ilişkinin biçimini belirleyen gelişmelerin başında hiç kuşku yok ki küreselleşme gelmektedir. Küreselleşme, “ulaşım, iletişim ve mübadele münasebetlerinin milli sınırlardan taşacak şekilde yoğunlaşması ve çapının büyümesi” olarak tanımlanmaktadır. Farklı coğrafyalar arasında ticari malların nakliyesi, sermaye transferi ve bilgi akışı eskisinden daha yoğun ilişkiler şeklinde ortaya çıkmaktadır. İlişki biçiminin farklılaştığı ve ilişkilerin yoğunlaştığı bu süreç şebeke-ağ (network) kavramıyla tanımlanmaktadır.¹ Ortaya çıkan bu yeni ve yoğun ilişki biçimi sayesinde sermaye, mal, bilgi vb. unsurlar sınır tanımaz şekilde yer değiştirebilmektedir. Bunun sonucu olarak ulus devlet giderek yıpranmakta ve eski gücünü kaybetmektedir. Merkezin güç kaybetmesi iki şekilde gerçekleşmektedir; ilki, merkezin gücünü ekonomik anlamda uluslararası şirketler, askeri anlamda Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (North Atlantic Treaty Organization – NATO), siyasi anlamda ise Birleşmiş Milletler (BM) ve Avrupa Birliği (AB) gibi kurumlarla paylaşması, başka bir ifadeyle merkezden ulus üstü yapılara gücün

¹ Jurgen Habermas, *Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti*, (Çev. Medeni Beyaztaş), Bakış Yayınları, İstanbul 2008, s.81-82.

devredilmesidir.² Merkezin güç kaybetmesinin bir başka boyutu ise merkezden yerele güç ve kaynak devridir. Mali anlamda yerele kendi gelirini oluşturma serbestisi tanıyan merkez, siyasi ve idari anlamda ise geçmişin merkezîyetçi ve temsili liberal demokrasilerinden vazgeçerek yerelleşme, bölgeselleşme ve katılımcı çoğulcu demokrasilerin egemen olduğu yeni bir yapıyı kabul etmek zorunda kalmıştır.³

Küreselleşme kavramının merkez-yerel ilişkileri konusunda oluşturduğu temel sorun alanı ise kültürel küreselleşmedir. Küreselleşme ile birlikte dünyanın tek tipleşmesine karşı olan insanlar, yerelleşme ile kimliklerine daha çok bağlanarak, adeta bir saplantı haline getirmektedir.⁴ Ulus devlet içinde ortaya çıkan bu etnik-kültürel gruplaşma ise merkez-yerel ilişkilerini olumsuz etkilemekte, özellikle siyasi alanda bir gerilime neden olmaktadır.⁵

Literatürde, küreselleşme ve yerelleşme kavramları arasındaki ilişki konusunda tam bir uzlaşmanın olmadığı görülmektedir. Bu iki kavramın birbiriyle zıt şekilde geliştiği, birinin diğerine tepki olarak ortaya çıktığı görüşünü savunanların yanında; iki kavramın uyumlu olduğunu ve birbirinin tamamlayıcısı olarak hareket ettiğini savunan görüşlerde mevcuttur.⁶

Merkez-yerel ilişkilerinin yeniden biçimlenmesinin nedenlerinden bir diğeri de kamu yönetimi anlayışındaki değişimdir. Kamu yönetimini özel sektör yönetiminden ayıran ve geleneksel kamu yönetimi olarak tanımlanan yapı Weber'in bürokrasi modeli temelinde geliştirilmiştir. Bu anlayış neticesinde kamu yönetimi ayrıntılı kurallar, biçimsellik, katı hiyerarşik yapılanma ve gayrişahsilik ilkelerini benimsemiştir. Bunun yanında devlet kamu mal ve hizmetlerinin üretim ve dağıtım sürecini bizzat kendi örgütleri aracılığıyla yerine getirmektedir. Bu süreçte özellikle sosyal refah devleti vb. uygulamalar, devletin giderek büyümesine ve ekonomide dahil her alana rahatlıkla müdahale edebileceği bir yapının oluşmasına neden olmuştur. Sonuç olarak kamu yönetimi giderek büyüyen ve merkezileşen bir yapı haline gelmiştir. 1980'lerin sonlarına gelindiğinde ise geleneksel kamu yönetimi anlayışına yönelik yoğun eleştirilerin yapılması, özel sektörde yaşanan hızlı değişim ve yeni sağ düşüncenin egemen olmaya başlaması kamu yönetiminde de değişim

² Kemal Görmez, *Küreselleşme ve Yerelleşme*, Odak Yayın, Ankara 2005, s.38.

³ Kemal Görmez, *Küreselleşme ve ...*, s.47.

⁴ Murat İnce, "Küreselleşme ve Yerelleşme: Bir Çelişki Mi?", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 1, 2009, s.272.

⁵ Gürsoy Akça, "Küreselleşme ve Ulus Devlet", *Selçuk İletişim*, Cilt: 3, Sayı: 1, 2003, s.77-78.

⁶ Cahit Gelekcı, "Küreselleşme-Yerelleşme İlişkisi", *Sosyoloji Konferansları*, Sayı: 31, 2005, s.275.

yaşanmasına neden olmuştur. Yeni kamu yönetimi olarak ifade edilen bu değişim; minimal devlet, piyasa temelli rasyonellik, esneklik, açık bilgi kaynakları, açıklık, şeffaflık, hesap verebilirlik, adem-i merkezileşme, yönetim vb. ilkeler çerçevesinde oluşturulmuştur.⁷ Artık kamu yönetimi geçmiş dönemde olduğu gibi merkeziyetçi, vesayetçi, bürokratik, hiyerarşik, müdahaleci ve büyük bir örgüt olarak değil, adem-i merkeziyetçi, sınırlı, düzenleyici, katılımcı ve küçük bir yapı olarak tanımlanmaktadır.⁸

Son dönemde yaşanan teknolojik gelişmeler de ortaya çıkan yeni yönetim sistemi içinde önemli bir unsuru oluşturmaktadır. Teknolojik gelişmelerin sayesinde e-devlet vb. yollarla kamusal hizmetlerin sunulması kolaylaşmış ve bürokrasi azaltılmıştır. Kamu kurum ve kuruluşlarının interneti kullanarak eylem ve işlemleri ile ilgili halka bilgi vermesi, bütçelerini ve faaliyet raporlarını açıklamaları yeni kamu yönetimi anlayışının gerektirdiği açık ve şeffaf yönetimin tesis edilmesini sağlamaktadır. Teknoloji kullanılarak kamudan vatandaşlara sağlanan bilgi akışı yanında vatandaşlardan da kamuya yönelik bir bilgi akışı söz konusudur. Kurum ve kuruluşların internet siteleri aracılığıyla vatandaşların beklentilerine ilişkin anket vb. uygulamalar yapması, internet sitelerinde istek ve şikayet bölümü oluşturmaları, kurumlar açısından bir bağlayıcılığı olmasa da vatandaş görüşlerinin en azından dikkate alındığı şeklinde bir yorumun yapılabilmesini sağlamaktadır. Son dönemde ise özellikle sosyal medya aracılığıyla hem merkezi yönetim çatısı altındaki kurum ve kuruluşlara hem de yerel aktörlere ulaşmak oldukça kolaylaşmıştır. Sosyal medya üzerinden belirli bir konu hakkında kamuoyu oluşturmak veya var olan sorunlara dikkat çekmek vatandaşlar ile merkez ve yerel aktörler arasındaki ilişkinin yakınlaşmasını sağlamıştır.

Küreselleşme, kamu yönetimi anlayışındaki değişim ve teknolojik alanda yaşanan gelişmeler sonucunda oluşturulan yeni yönetim modeli kalkınma anlayışında da değişim yaşanmasına neden olmuştur. Bölgesel kalkınmayı sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla uygulanan geleneksel politikaların yerini yerelleşme, bölgeselleşme ve yönetim kavramları çerçevesinde oluşturulan yeni bölgesel kalkınma politikaları almıştır. Yeni bölgesel kalkınma anlayışının kurumsal yansıması ise her ülkede farklı şekilde adlandırılırsa da bölgesel kalkınma ajanslarıdır.

⁷ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar*, Erkam Matbaası, İstanbul 2007, s.16-26.

⁸ Erkan Toprak, *Etkin ve Demokratik Bir Devlet İçin Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Şubat Yayınları, Ankara 2005, s.58.

Bölgesel kalkınma ajanslarıyla birlikte sadece kalkınmanın ekonomik yönü değil, kalkınmanın yönetimi de değişmiştir. Geleneksel anlamda uygulanan merkeziyetçi, yukarıdan aşağıya belirlenen bölgesel politikalar yerine, daha katılımcı bir anlayışla hazırlanan aşağıdan yukarıya belirlenen politikalar söz konusudur.⁹ Katılımı sağlamanın en önemli yolu ise oluşturulacak yeni kurumlarda yönetim anlayışını hakim kılmaktır. Böylece bireysel ve kurumsal katılımı dahil olmak üzere yerel düzeyde kamu-özel-sivil aktörlerin bir araya getirilmesi mümkün olmaktadır.¹⁰

Dünyada yaşanan bu gelişmelerin Türkiye'ye yansımaları ise 2006 yılında olmuştur. Türkiye'de farklı dönemlerde farklı nedenlerle kurulan bölge idare birimlerinin son halkasını yeni bölgesel kalkınma anlayışı ve yönetim teorisi çerçevesinde geliştirilen kalkınma ajansları oluşturmuştur. Türkiye'de geçmişten beri var olan merkeziyetçi yönetim geleneği, merkezin yerel üzerindeki ağır denetimi¹¹ ve Osmanlı'dan devralınan "aşkın devlet" anlayışı¹² birlikte düşünüldüğünde, kalkınma ajanslarını Türkiye açısından hem tarihsel hem de kurumsal yapı olarak yeni bir kurum olarak nitelendirilmesi yanlış olmayacaktır.

Kalkınma ajansları tanımı, amaçları ve teorisi ile birlikte düşünüldüğünde, içinde bulunduğu kamu yönetimi sistemi ve toplumsal sistemle birlikte değerlendirilmesi gerekmektedir. Kamu yönetimi sistemi açısından merkeziyetçilikten uzaklaşarak yerelin (yerel yönetimler, özel sektör, sivil toplum kuruluşları vb.) güçlendirilmesi, daha açık bir yönetimin benimsenmesi ve yerelin katılımına imkan sağlayan yapıların kurulması gerekmektedir. Bunların yanında siyasi ve idari birimlerin yöneticileri açısından da bir zihniyet değişimi gerekli görülmektedir. Kalkınma ajanslarını var oldukları toplumsal sistem açısından değerlendirdiğimizde ise daha karmaşık bir durum söz konusudur. Merkez yetkisini ve gücünü, yerelle paylaşmak arzusunda olsa dahi yerelden böyle bir talep olmaması önemli bir sorundur. Bu durum açıkçası sivil toplumun gelişmemiş olması ile ifade edilebilir. Sivil toplumun gelişmemiş olduğu toplumlarda siyasi, ekonomik ve kültürel anlamda gücün merkezileştiği ve devletin toplumsal alanda mutlak hakim olduğu görülmektedir. Sivil toplumun gelişmesiyle ise devlet gücünü yerelle -ki burada yerel

⁹ Battal Yılmaz, "Bölgesel Politikaların Tarihsel Gelişimi ve Yeni Bir Model Olarak Kalkınma Ajansları", *Akademik Fener*, Sayı:15, 2011, s.32.

¹⁰ Lee Pugalıs, Nick Gray, "New Regional Development Paradigms: An Exposition of Place-Based Modalities", *Australasian Journal of Regional Studies*, Vol.22, No. 1, 2016, s. 188.

¹¹ Şeref Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, 9. Baskı, Turan Kitabevi, Ankara 2006, s.8.

¹² Metin Heper, *Türkiye'de Devlet Geleneği*, 2. Baskı, Doğu Batı Yayınları, Ankara 2006, s.91.

kavramı yerel yönetimler dışında özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını içeren geniş bir anlamda kullanılmıştır- paylaşmak, faaliyetlerinin bir kısmını yerele devretmek zorunda kalmaktadır. Osmanlı'dan devralınan merkeziyetçi yapı ve “paternal devlet” anlayışı birlikte değerlendirildiğinde,¹³ Türkiye’de kalkınma ajanslarıyla birlikte sağlanmaya çalışılan yönetim anlayışı ve aşağıdan-yukarıya karar verme sürecinin hem merkezde hem de yerelde bir zihniyet değişimini gerektirdiği açıktır.

Kalkınma ajanslarının kuruluş amacı ve temel görevi bölgesel kalkınmayı sağlayarak bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azalmaktır. Ancak ajanslar bu amaçlarını, merkeziyetçi ve kararların yukarıdan aşağıya alındığı bir süreç ile değil, yereli önceleyen ve yerel aktörlerin karar alma süreçlerine katıldığı bir anlayışı benimseyerek gerçekleştirmektedir. Merkeziyetçi ve üniter yapıya sahip olan Türkiye’de ise yöneten-yönetilen ayrımı oldukça keskindir. Yönetime katılma genellikle genel ve yerel seçimlerde oy kullanma biçiminde gerçekleşmektedir.¹⁴ Karar alma ve mali kaynaklar merkezin tekelindedir. Ancak ortaya çıkan yeni yapıda vatandaşların özellikle yerelle ilgili konularda karar alma ve denetim süreçlerine katılımı söz konusudur. Dolayısıyla kalkınma ajansları, Türkiye özelinde, merkez-yerel arasındaki güç, yetki ve kaynak paylaşımı konularında önemli bir sorun alanı olarak karşımıza çıkmaktadır.

Özellikle ajansların ilk kurulduğu dönemde, ajanslarla birlikte oluşturulan bölgeselleşmenin, bölgencilik ve etnik-milliyetçiliğe dönüşmesi tehlikesi de merkez-yerel arasında başka bir sorun alanını ortaya çıkarmıştır. Merkezin, idari ve mali gücü yanında siyasi gücünü de devretmesi ihtimali, üniter yapının bozulacağı endişesine neden olmuştur. Sürecin, diğer ülke örneklerinde de bu şekilde işlemiş olması, bu endişeyi giderek güçlendirmiştir.¹⁵ Ancak 5449 sayılı kanun çerçevesinde ajansların ne merkezi idarenin taşra birimi ne de bölge yerel yönetim birimi olarak tasarlandığı görülmektedir. Kalkınma ajansları temel görevi bölgesel kalkınmayı sağlamak olan ve bölge ölçeğinde kurumsallaşan birer yönetim kurumlarıdır.¹⁶

Çalışmanın konusu, kamu yönetiminde ve bölgesel kalkınma düşüncesinde gerçekleşen anlayış değişikliği sonucunda kurulan kalkınma ajanslarını, merkez-yerel

¹³ Ömer Çaha, *Aşkın (Transandantal) Devletten Sivil Topluma*, 3. Baskı, Palto Film Yayınları, İstanbul 2007, s.287-288.

¹⁴ Şeref Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim...*, s.9.

¹⁵ Birgül Ayman Güler, “Kalkınma Davasının Terk Edilmesi: AB, Bölge ve Eşraf Severlik”, *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt: 4, Sayı: 11, 2009, s. 64.

¹⁶ Birgül Ayman Güler, *Türkiye'nin Yönetimi – Yapı*, 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2011, s.335.

ilişkisi bağlamında, Türkiye özelinde incelemektir. Çalışmanın problemi ise Türkiye’de kurulan kalkınma ajanslarının, kalkınma ajanslarına ilişkin teorik yapıyı tam olarak yansıtmadığından hareketle, geçmişte olduğu gibi, ajanslarda da karar alma süreçlerinde merkezi aktörlerin belirleyiciliğinin, yerel aktörlere göre daha fazla olmasıdır. Özetle çalışmanın önermesi; *“Türkiye’de kurulan Kalkınma Ajanslarında merkezi aktörlerin belirleyiciliği, yerel aktörlere göre daha fazladır”* şeklinde oluşturulmuştur. Bu önermeyi kanıtlamak için belirlenen araştırma soruları;

- Kalkınma ajansları merkezi aktörlerle mi, yerel aktörlerle mi daha yakın bir ilişkiye sahiptir?

- Kalkınma ajanslarının kararlarında son sözü söyleme yetkisi merkezi aktörlerde mi, yerel aktörlerde midir?

- Kalkınma ajanslarının merkezi aktörlerle ilişki kurma biçimleri nelerdir?

- Ajansların Kalkınma Bakanlığıyla olan ilişkisi, 5449 sayılı kanunda ifade edildiği şekliyle; “koordinasyon” kavramıyla açıklanabilir mi?

- Kalkınma ajanslarının yerel aktörlerle ilişki kurma biçimleri nelerdir?

- Ajansların yerel aktörlerle olan ilişkisi, 5449 sayılı kanunda yer alan “kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek” amacıyla uyumlu mudur?

- Türkiye’nin farklı bölgelerinde kurulan kalkınma ajanslarında, ajansların merkezle ve yerelle olan ilişkileri farklılaşmakta mıdır?

- Kalkınma ajanslarının organizasyon yapısı içinde merkez mi, yerel mi daha fazla ağırlığa sahiptir?

- Kalkınma ajansları Türk idari sistemi içinde nasıl konumlandırılabilir? olarak belirlenmiştir.

Çalışmanın önermesi ve araştırma soruları birlikte değerlendirildiğinde çalışmanın amacı, Türkiye’de kurulan kalkınma ajanslarında merkezi ve yerel aktörlerin güç dengesini tespit etmektir. Bu tespit, kalkınma ajanslarının geçmişten beri var olan merkezîyetçi yapıdan farklı bir anlayışı yansıtmadığını göstermesi açısından önemlidir. Böylece ajansların mevcut yapısıyla ilgili olumlu ve olumsuz özellikler belirlenmiş olacak ve bunlara ilişkin çözüm önerileri geliştirilebilecektir.

Çalışma bir nitel araştırma olarak tasarlanmıştır. Nitel araştırma yöntemlerinden çoklu örnek olay araştırması seçilmiş ve örneklem belirlemek için araştırma kapsamında yer alan Türkiye'deki 26 kalkınma ajansı çeşitli kriterler kullanılarak incelenmiştir. İnceleme sonucunda; Batı Akdeniz, Doğu Anadolu, Fırat ve Güney Marmara Kalkınma Ajansları örneklem olarak belirlenmiştir. Çalışmada araştırma yöntemi olarak ise doküman incelemesi kullanılmıştır. Bu kapsamda örneklem olarak belirlenen dört kalkınma ajansının faaliyet raporlarından yararlanılmıştır.

Yerelde Merkezileşme Bağlamında Kalkınma Ajansları: Batı Akdeniz, Doğu Anadolu, Fırat ve Güney Marmara Kalkınma Ajansları Örneği başlıklı çalışmanın birinci bölümünde, çalışmada kullanılan temel kavram ve kuramlara ilişkin açıklamalar yer almaktadır. Bu amaçla öncelikle yerelde merkezileşme kavramını tanımlamamıza yardımcı olacak merkezileşme ve yerelleşme kavramları incelenmiştir. Daha sonra ise bölge kavramı, bölge türleri ile geleneksel ve yeni bölgesel kalkınma politikaları ışığında bölgesel kalkınma kavramına değinilmiştir. Bunların ardından ise bölgesel kalkınma ajanslarının ortaya çıkışı, her ne kadar idari ve mali yapıları ülkeden ülkeye farklılık gösterse de dünyada kurulan kalkınma ajanslarının ortak özellikleri, amaçları ve işlevleri tanımlanmıştır. Kavramsal açıklamaların ardından merkez-yerel ilişkisi konusunda dünyada ve Türkiye'de oluşturulan kuramlar incelenmiştir. Ayrıca kalkınma ajansları-merkez ve kalkınma ajansları-yerel ilişkisinin Türkiye dışındaki ülkelerde nasıl gerçekleştiğini anlamak için seçilen ülke örnekleri ile ilgili açıklamalar yapılmıştır.

İkinci bölümde Türkiye'de geçmişten günümüze bölge yönetimi ve bölge kalkınması konularının nasıl ele alındığı açıklanmıştır. Bu amaçla, kalkınma ajansları öncesinde hangi kurumsal yapıların oluşturulduğu? ya da oluşturulmaya çalışıldığı?, kalkınma planlarında bölgesel kalkınma konusuna nasıl yer verildiği? ve bölgesel kalkınmayı sağlamak için hangi projelerin uygulandığı? tartışılmıştır. Bölgesel gelişmeyi sağlamak için merkezi yönetimin taşra teşkilatı olarak kurulan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ve kalkınma ajansları kurulduktan sonra kurulan diğer bölge kalkınma idaresi başkanlıkları hakkında bilgi verilmiştir. Bu bölümde ayrıca, Türkiye'de kurulan kalkınma ajanslarına ilişkin açıklamalar yer almaktadır. Kalkınma ajanslarının kuruluş süreci Avrupa Birliği ile olan ilişkiler kapsamında değerlendirilmiş, bu çerçevede ilerleme raporları ve katılım ortaklığı belgeleri incelenmiştir. Bunun ardından Türkiye'de İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS - Nomenclature of Territorial Units for

Statistics – NUTS)’nın oluşturulması ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun incelenerek, Kalkınma ajanslarının mevcut idari ve mali yapısı hakkında bilgi verilmiştir. Bölüm içinde kalkınma ajanslarına yöneltilen eleştirilere ve ajansların temel sorunlarına da, Türkiye’de hazırlanan çeşitli bilimsel çalışmalar referans gösterilerek değinilmiştir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, 5449 sayılı kanun temel alınarak oluşturulmuş tema – alt tema sisteminin, İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (SEGE-2011), nüfus, kişi başı Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH) ve istihdamın sektörel dağılımı kriterleri kullanılarak belirlenen Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı (BAKA), Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı (DAKA), Fırat Kalkınma Ajansı (FKA) ve Güney Marmara Kalkınma Ajansı (GMKA) faaliyet raporlarında kodlanmasıyla elde edilen analizler ile tema ve alt temaların birbirleriyle olan ilişkisini içeren açıklamalara yer verilmiştir.

Sonuç bölümünde ise, kalkınma ajanslarının Türkiye özelinde, merkez-yerel ilişkisinde yeni bir sorun alanı yarattığı tespitinin ardından, yapılan analizler sonucunda çalışmanın önermesinin doğrulandığı belirtilmiş ve bu sonuca varılmasını sağlayan yargılar özetlenmiştir. Kalkınma ajanslarının mevcut yasal ve kurumsal yapısından kaynaklanan sorunlara ilişkin çözüm önerileri belirtilmiştir. Ayrıca çalışmanın geliştirilmesine ilişkin öneriler de yine bu bölüm içinde yer almaktadır.

BÖLÜM I

MERKEZİLEŞME, YERELLEŞME VE KALKINMA AJANSLARI: KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

İdarenin, hangi düzeydeki örgütlenme ile kamu hizmeti sunumu, kalkınma ve son dönemlerde ise bölgesel kalkınma konusunda daha etkin olabileceği sorusu gündemde önemli bir yer tutmaktadır. Bazıları, gücün ve kaynakların merkezde toplanması yani merkeziyetçi bir anlayışı benimserken, bazıları da gücün ve kaynakların halka daha yakın olan yerel birimlere aktarılmasını yani yerelleşmeyi destekleyen bir anlayışı benimsemektedir.¹⁷

Küreselleşme ve neoliberal politikaların giderek daha hakim bir anlayış haline gelmesi, ulus devletin rolünü sorgulanır hale getirmiştir. Kamu hizmetlerinin sunumu da dahil olmak üzere birçok konuda karar verme süreçlerine sadece devlet değil, aynı zamanda konuyla ilgili aktör ve paydaşlarda dahil olmaktadır. İnsanların bilgilendirildiği, katılım mekanizmalarının kurulduğu ve yerelin güçlendirilmeye çalışıldığı yeni bir yönetim modeli oluşturulmaya çalışılmaktadır. Küreselleşme ve neoliberalizmin bir başka etkisi de kalkınma anlayışında yaşanan değişimde gözlenmektedir. Ulusal kalkınma için yerel ve bölgesel kalkınmanın ön planda tutulduğu yeni bir dönem başlamıştır. Bu anlamda bölgeler arası rekabet, bölgenin markalaşması, bölgenin kendi kaynaklarını kullanması ve yatırım çekmesi gibi birçok yeni kavram yeni kalkınma anlayışında kullanılmaya başlanmıştır.¹⁸

Merkez ve yerel kavramları esasen birbirinden ayrılması güç kavramlardır. Çünkü uygulamada birbirlerinin olumsuzluklarını gidermek için tasarlanmışlardır. Dolayısıyla yerelde gerçekleşen bir değişim merkezi ve merkezde gerçekleşen bir değişimde yereli

¹⁷ Yasemin Kaya, “Merkezileşme/Yerelleşme Tartışmalarına Politik Ekoloji Perspektifinden Bakış”, *9. Kamu Yönetimi Sempozyumu: Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları Bildiriler Kitabı*, İnönü Üniversitesi İİBF, Malatya 7-8-9 Mayıs 2015, s. 105-106.

¹⁸ H. Tuğba Eroğlu, Hayriye Sağır, “Merkezileşme-Yerelleşme Tartışmaları Bağlamında Kalkınma Ajanslarının Rolü”, *9. Kamu Yönetimi Sempozyumu: Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları Bildiriler Kitabı*, İnönü Üniversitesi İİBF, Malatya 7-8-9 Mayıs 2015, s. 187.

doğrudan etkilemektedir.¹⁹ Kalkınma ajansları, hem merkez-yerel arasındaki güç, yetki ve kaynak paylaşımı yeniden biçimlendirmesi hem yeni kalkınma anlayışını benimseyen bir kurum olması hem de çok aktörlü bir yönetim (yönetişim) anlayışını benimsemesi nedeniyle, merkezileşme-yerelleşme tartışmalarının odak noktasında yer almaktadır.

Kalkınma ajanslarında merkez-yerel ilişkilerinin anlamlandırılabilmesi ve kurumsal olarak ajansların daha iyi anlaşılabilmesi kavramsal ve kuramsal çerçevenin iyi bir şekilde ortaya konulmasını gerektirmektedir. Bu kapsamda merkezileşme, yerelleşme, bölge, bölgesel politikalar ve bölgesel kalkınma ajansı kavramlarına ilişkin açıklamalara yer verilmiş, kuramsal anlamda ise dünyada ve Türkiye’de merkez-yerel ilişkilerine ait görüşler ile uluslararası alanda kalkınma ajansları ve merkez ilişkilerini konu alan akademik çalışmalar incelenmiş ve değerlendirilmiştir.

1. Merkezileşme ve Yerelleşme

Merkezileşme ve yerelleşme kavramlarının tanımlanması konusunda, literatürde büyük oranda bir fikir birliği mevcuttur. Kavramlara ilişkin temel sorun alanlarından biri bu iki yapı arasındaki ilişkilerin nasıl şekilleneceğidir. Bu nedenle merkez-yerel ilişkileri ülkeden ülkeye değişen bir görünüm arz etmektedir. Merkezileşme ve yerelleşme başlığı altında merkezileşme ve yerelleşme kavramları tanımlanmıştır. Merkezileşme başlığı altında merkezileşme, merkezileşmenin olumlu ve olumsuz özellikleri ile merkeziyetçi yönetim anlayışının uygulanması sonucu ortaya çıkan olumsuzlukları giderilmesi için uygulanan yetki genişliği, yetki devri ve imza devri kavramları açıklanmış; yerelleşme başlığı altında ise yerelleşme, yerelleşmenin olumlu ve olumsuz özellikleri, hizmette yerellik ve yönetim kavramları açıklanmıştır.

1.1 Merkezileşme

Merkezileşme, idari sistemin en üst düzeyindeki yetki yoğunlaşması anlamına gelmektedir.²⁰ Merkezileşme kavramının dışında merkezi yönetim, merkeziyetçi yönetim, merkeziyetçilik vb. kavramlarda, literatürde bu anlamı ifade edecek şekilde kullanılmaktadır.

¹⁹ Birgül Ayman Güler, *Yerel Yönetimler*, 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2006, s.17.

²⁰ S. B. M. Marume, R. R. Jubenkanda, "Centralization and Decentralization", *Journal of Research in Humanities and Social Science*, Volume: 4, Issue: 6, 2016, p. 106.

Merkezi yönetim kavramı, kamu yönetimi mekanizması içinde kararların merkez tarafından alınması, alınan kararların yürütülmesinin merkez gözetiminde yapılması, kamu hizmeti sunum şekli ve standartlarının merkez tarafından belirlenmesi ve mali olanakların merkez tarafından gerçekleştirilmesi olarak tanımlanabilir.²¹ Dolayısıyla ülke yönetiminde merkezi yönetimin hiyerarşisi içinde yer alan organların egemenliği, merkezi yönetimin emri altında çalışan memurların, alt kademelerde yer alan diğer memurlara göre daha geniş yetkiye ve takdir hakkına sahip olduğu bir yönetim yapılanması ortaya çıkarmaktadır.²² Başka bir deyişle, merkezi yönetim “kamu kudretinin” merkezde toplanmasıdır.²³

Merkeziyetçi yönetim, siyasi ve idari merkeziyetçilik olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Siyasi merkeziyetçilik, ülkede tek bir yasama organının ve tek bir hükümetin var olmasıdır. Bu anlamda ülkedeki siyasi iktidar tek bir merkezde toplanması ve ülke geneline hakim tek bir hukuki rejim söz konusudur. İdari merkeziyetçilik ise daha dar bir anlama sahiptir ve gerçekleşmesi için “kamu otoritesinin merkezileşmesi” gerekmektedir. İdari merkeziyetçilik; kamu hizmetlerinin sunumu, kamu politikalarının belirlenmesi ve bunların yürütülmesine ilişkin uygulamaların merkezi organlar tarafından yerine getirilmesidir.²⁴

Siyasi ve idari merkezileşme kavramları birbirinden ayrı değil bilakis birbirleriyle ilintili kavramlardır. Öyle ki idari merkezileşme, siyasi merkezileşmenin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.²⁵ Ancak siyasi merkezileşme her zaman idari merkeziyetçilik sonucunu doğurmaz. Siyasi olarak merkeziyetçiliğin egemen olduğu bir ülkede yasama ve yargı görevleri merkezden yerine getirilirken, yürütmeye ilişkin bazı faaliyetlerin yerel yönetimler vb. kurumlar aracılığıyla yerine getirilmesi idari merkeziyetçilik yerine “idari yerinden yönetim” kavramını ortaya çıkarır. Türkiye’deki devlet yönetimi de bu şekilde yapılandırılmıştır.²⁶

Merkeziyetçi yönetimlerde kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin alınacak kararlar ya merkezi hükümetçe ya da onun hiyerarşik yapılanması içinde yer alan başka bir organca

²¹ Aykut Polatoğlu, *Kamu Yönetimi*, 2. Baskı, ODTÜ Yayıncılık, Ankara 2003, s.92.

²² Nuri Tortop, Burhan Aykaç, Eyüp G. İsbir, Hüseyin Yayman, M. Akif Özer, *Yönetim Bilimi*, 9. Basım, Nobel Yayıncılık, Ankara 2012, s.68.

²³ Hamza Eroğlu, *İdare Hukuku Dersleri*, Sevinç Matbaası, Ankara 1974, s.129.

²⁴ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi: Düşünceler...*, s.70-71.

²⁵ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi: Düşünceler...*, s.71.

²⁶ Zehra Aygün, *Kamu Yönetimi*, 2. Baskı, Kum Saati Yayınları, İstanbul 2010, s.49.

alınır.²⁷ Merkezi yönetim başkentte her bir kamu hizmeti için bakanlık olarak ve taşrada ise il, ilçe, bölge vb. şekillerde coğrafi olarak örgütlenir. Merkezden alınan kararların yereldeki uygulanmasından merkezin taşra teşkilatı sorumludur. Başkent ve taşra arasındaki bu ilişki ise hiyerarşiyle sağlanır. Böylece başkentten başlayarak piramit şeklinde tüm ülkeye yayılan bir merkezi idare teşkilatı kurulmuş olur. Bakanlık, başkent örgütü ve taşra örgütü gibi parçalı bir görünüm arz eden devlet yönetimi, hiyerarşi sayesinde bir bütün olarak hareket eder.²⁸ Hiyerarşik düzen neticesinde, kamu tarafından gerçekleştirilen faaliyetler tek bir çatı altında, tek bir iskeletin parçası olarak ve tek bir merkezi kudrete bağlı hareket eden bir örgüt tarafından gerçekleştirilir.²⁹ Dolayısıyla ülke içindeki tek devlet tüzel kişiliği ve merkez-taşra arasındaki sıkı hiyerarşik bağ merkezileşmenin ana unsurları olarak dikkat çekmektedir.

Merkezileşme üç temel özelliği bünyesinde barındırmaktadır. Bunlar karar alma ve politika belirleme, bütçe hazırlama ve denetim ile merkezi yönetimde görev alan personele ait işlemlerin tümünün merkezi olarak yapılanmış organlar aracılığıyla yerine getirilmesidir.³⁰

Halkın yönetime katılması, demokrasi, özerklik vb. kavramlar giderek daha yaygın kullanılır olsalar da, özellikle son dönemdeki gelişmeler, merkezileşme-yerelleşme dengesinin merkezileşme lehine bozulduğunu göstermektedir. Bu denge bozulmasının nedenlerinin başında gelir kaynaklarının merkezileşmesi gelmektedir. Gelir kaynaklarına sahip olan merkez, yerel otoritelere yeterince kaynak ayırmadığı için yeterince sorumlulukta verememiş ve birçok fonksiyonu üstlenmek zorunda kalmıştır. Böylece giderek büyüyen bir merkezi yapı ortaya çıkmıştır. Başka bir neden ise, ulaşım ve iletişim imkanlarının gelişmesidir. Ulaşım ve iletişimde yaşanan gelişmeler bölgeler arası dengesizlikleri görünür kılmış, az gelişmiş bölgelerde yaşayanların kalkınma taleplerine cevap vermek ise merkezi yönetimin sorumluluğu olarak görülmüştür. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde merkezi planlama kuruluşları aracılığıyla kalkınmanın sağlanacağı kabul edilmiştir. Diğer bir neden ise, kamu hizmetlerinin niteliğinde yaşanan dönüşüm ve bu hizmetlerin rasyonel ilkeler çerçevesinde yerine getirilmesi anlayışıdır. Bu anlayış yerel

²⁷ Ziya Çoker, *Yönetimde Yeniden Yapılanma*, 20 Mayıs Eğitim, Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Ankara 1995, s.89.

²⁸ Acar Örnek, *Kamu Yönetimi*, Meram Yayıncılık, İstanbul 1994, s.74-75.

²⁹ Hamza Eroğlu, *İdare Hukuku...*, s.130.

³⁰ Ahmet Hamdi Aydın, *Kamu Yönetimine Giriş*, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2013, s.144.

nitelikli kurumlarca sunulan bazı hizmetlerin zamanla merkezi yönetime geçmesine neden olmuştur.³¹

Ülke yönetimlerinde merkeziyetçi unsurların varlığı tarih boyunca kendini göstermiştir. Ancak günümüzde kamu faaliyetlerinin daha hızlı ve etkin şekilde yerine getirilmesi zorunluluğu merkeziyetçi yönetimin yumuşatılmasını gerektirmektedir.

1.1.1 Merkezileşmenin Yumuşatılması

Merkezileşme fikrinin temel varsayımı kararların, bütçelemenin ve hizmetlerin tek elden yürütülmesidir. Ancak fiiliyatta bu pek mümkün görülmemektedir. Bu anlamda gerek hizmetlerin yerelde daha etkin yerine getirilmesi gerekse aşırı merkezileşmenin ortaya çıkaracağı olumsuzlukların azaltılması adına bazı uygulamalar geliştirilmiştir. Bunlar; merkezden taşraya yetki aktarımı veya yetki genişliği, hiyerarşik olarak üst basamaklardan alt basamaklara yetki devri, merkezin taşra örgütlerinden yerel yönetimlere yetki aktarımı (desantralizasyon) olarak sıralanabilir.³² Bunların dışında imza devri de merkezin iş yükünü hafifletecek bir başka uygulama olarak değerlendirilebilir.

Yetki genişliği, merkezi yönetimce yerine getirilecek bir faaliyetin gecikmesinden kaynaklanan sakıncaları gidermek adına düşünülmüş bir önlemdir. Buna göre, merkezce yürütülen bir hizmetin başında bulunan kişi³³ ya da merkezi yönetimin hiyerarşik yapılanması içinde yer alan taşra teşkilatının başında bulunan kişinin, belli konularda merkezi yönetim adına kendiliğinden karar alması ve uygulama yapma yetkisidir.³⁴ Özetle yetkinin merkezin dışında ancak merkeze bağlı idari makamlara devredilmesidir.³⁵

Yetki genişliği ile kullanılan yetki esasen merkeze aittir. Taşrada yer alan görevli ortaya çıkan durumun gereklerine göre bu yetkisini merkez adına kullanabilmektedir. Yetki genişliği kullanılarak alınan kararlar ve gerçekleştirilen faaliyetlerin merkezi yönetimce alınan kararlardan farkı yoktur ve aynı hukuki süreçlere tabidirler.³⁶ Yetki

³¹ Halil Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005, s.158-163.

³² DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2001, s.7

³³ İsmet Girilti, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, *İdare Hukuku*, 2. Basım, Der Yayınları, İstanbul 2006, s.179.

³⁴ Şeref Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, 21. Basım, Turhan Kitabevi, Ankara 2004, s.41.

³⁵ Şükrü Karatepe, *İdare Hukuku*, 4. Baskı, Akademi Kitabevi, İzmir 1995, s.91.

³⁶ Hamza Eroğlu, *İdare Hukuku...*, s.132.

genişliği kavramı bir yerelleşme uygulaması olarak değil daha çok merkezi yönetimin farklı bir uygulaması olarak görülebilir.³⁷

Yetki genişliği dışında merkezileşmenin yarattığı olumsuzlukların giderilmesinde kullanılan diğer uygulamalar yetki devri ve imza devridir. Yetki devri, yetkinin bir makamdan başka bir makama transferidir. Yetki devrinde esas olan karışıklıkları önlemek adına, yetki devrinin kanunda açıkça belirtilmiş olmasıdır. Yetki devrinde, yetki geri alınmadıkça, yetkiyi devreden makam yetkiyi bir daha kullanamamaktadır. Yetki, karar alma ve alınan kararlardan sorumlu olmayı da içerir. Bu anlamda yetkiyle beraber alınan kararlar ve yapılan faaliyetlerle ilgili sorumluluk devri de söz konusu olmaktadır. İmza devrinde ise, karar alma yetkisi devredilmez. Sadece kararların imza ile belgelendirilmesinin devri söz konudur. Yetki devriden farklı olarak, devir makama değil kişiye yapılır. Dolayısıyla, imza devri yapılan kişi görevinden ayrılırsa imza devride sonlanmış olur.³⁸

Merkeziyetçi yönetim anlayışının hakim olduğu ülkelerde olumlu ve olumsuz bazı durumların ortaya çıkması söz konusudur. İzleyen bölümde, ortaya çıkan bu durumlar incelenecektir.

1.1.2 Merkezileşmenin Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Dünya üzerindeki pek çok uygulama göz önüne alındığında merkezileşmenin yönetim ve hizmet sunumunda etkinlik konularında bir takım olumlu özellikler içerdiği görülmektedir. Bu olumlu özelliklerin başında, merkeziyetçi yönetim anlayışının ülkede idari ve siyasi açıdan güçlü bir yönetim yapısı oluşturması gelmektedir. İdari ve siyasi açıdan güçlü yönetim yapısı da özellikle bölünme tehlikesi yaşayan ülkeler açısından, yerel etkilerin bertaraf edilmesi konusunda olumlu katkı sağlayacaktır.³⁹ Ayrıca devlet yönetiminde birliğin sağlanmış olması yalnızca iç güvenlik değil milli savunma konusunda da olumlu bir özellik taşımaktadır.⁴⁰

Merkeziyetçi bir anlayış benimsenerek, kamu hizmetlerinin tek elden sunulması, planlama ve harcama faaliyetlerinin tek elden yapılması hizmetlerinin merkezi hükümet tarafından ülke genelinde dengeli olarak sunulmasını sağlayacaktır. Böylece bölgelerarası

³⁷ Şükrü Karatepe, *İdare Hukuku...*, s.91.

³⁸ Metin Günay, *İdare Hukuku*, 6. Basım, İmaj Yayıncılık, Ankara 2002, s.129-130.

³⁹ Erol Turan (ed.), *Kamu Yönetimi – Temel Kavramlar*, Palet Yayınları, Konya 2016, s.76.

⁴⁰ Hamza Eroğlu, *İdare Hukuku...*, s.130.

gelişmişlik farklarının ortadan kalması yönünde merkezileşme olumlu bir etki doğuracaktır.⁴¹

Kamu tarafından yerine getirilen faaliyetlerin bir kısmı büyük ekonomik kaynaklar bir kısmı ise uzmanlaşma gerektirmektedir. Ancak merkezden yapılan planlama ve bütçeleme faaliyetleri sayesinde kaynak bulmak ve uzmanlaşma gibi konular hizmet sunumu için bir engel teşkil etmeyecektir.⁴²

Bazı hizmetlerin merkezi hükümetçe yerine getirilmesi ekonomik açıdan daha verimli ve ucuz bir hizmet sunumu sağlayacaktır. Özellikle faydası ülke geneline yayılan hizmetler bu kapsamda değerlendirilebilir. Ayrıca merkez, hangi hizmetin hangi ölçekte üretilmesi ve sunulmasıyla en fazla faydanın elde edilebileceğinin belirlemesi noktasında da daha rasyonel davranabilir.⁴³ Daha az masrafla gerçekleştirilen kamu hizmetleri ise devletin giderlerini azaltacak ve vatandaşlardan daha az vergi alınması sonucunu doğuracaktır. Dolayısıyla merkezileşme, yaşam standartlarının yükselmesi konusunda da önemli bir rol üstlenmiş olacaktır.⁴⁴

Merkezin gözetim ve denetimi altında işlem yapan yöneticiler, faaliyetlerini gerçekleştirirken yerel unsurların baskı ve etkisinden uzak kalmaktadır. Kamu görevlilerinin sorumluluğu hiyerarşik üstlerine karşı olduğundan, faaliyetlerini gerçekleştirirken yalnızca üstlerinden gelen direktiflere göre hareket edeceklerdir. Böylece kamu hizmetlerinde tarafsızlık, eşitlik ve adalet ilkelerinin uygulanması sağlanır.⁴⁵

Merkezileşmenin önemli bir göstergesi kaynakların ve harcamaların merkezi olarak teşkilatlanmış tek bir merkez tarafından belirlenmesidir. Gelir ve giderlerin merkezin kontrolündeki bütçe ve muhasebe sistemiyle gerçekleştirilmesi mali denetimi kolaylaştırıcı bir etkide bulunacaktır. Bu durum yolsuzlukların da engellenmesini sağlayacaktır.⁴⁶

Merkezileşmenin olumlu özelliklerinin yanında, özellikle aşırı merkezileşme ile birlikte ortaya çıkan bazı olumsuz özellikleri de mevcuttur. Merkezileşmenin ortaya çıkardığı olumsuz özelliklerin başında bürokrasi ve kırtasiyeciliği arttırması gelmektedir. Bilgi ve belge temini için sürekli merkezle iletişim halinde olunması, yerelde gerçekleştirilecek planlama ve harcamalar için merkezin onayının beklenmesi gibi

⁴¹ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi: Düşünceler...*, s.71.

⁴² Vakur Versan, *Kamu Yönetimi*, Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayını, İstanbul 1990, s.70.

⁴³ Yusuf Şahin, *Yerel Yönetimler*, Ekin Basım, Bursa 2014, s. 24.

⁴⁴ Vakur Versan, *Kamu Yönetimi...*, s.70.

⁴⁵ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi: Düşünceler...*, s.72.

⁴⁶ Turan Yıldırım, Nur Karan, *İdare Hukuku I*, XII Levha Yayınları, İstanbul 2009, s. 33.

nedenler sürekli merkez ve yerel arasında yazışma yapılmasına ve zaman kaybedilmesine neden olmaktadır.⁴⁷ Bu durum özellikle iletişim ve ulaşım olanaklarının gelişmediği dönemlerde daha belirgin olarak karşımıza çıkmaktadır.⁴⁸ Ancak günümüzde e-devlet, e-imza vb. uygulamalarla beraber bilgi teknolojilerinin yönetim alanında kullanılmaya başlanması zaman kayıplarını önlemek, işlem maliyetlerini düşürmek, kırtasiyeciliği azaltmak ve bireyin katılımını arttırmak gibi avantajları merkeziyetçi yönetim anlayışına sahip ülkelere sunmaktadır.⁴⁹ Böylece ülkeler yönetim anlayışında merkezileşmeden yerelleşmeye bir evrim izlemek yerine, merkezileşmenin olumsuz özelliklerini gidererek merkeziyetçi anlayışı hakim kılma yönünde hareket etmektedir.

Merkeziyetçi yönetimler ve demokrasi arasında olumsuz bir ilişki vardır. Kararların merkezden alınması hizmete muhatap olan yerel halkın pasif kalmasına, kararları yönlendirememesine neden olmaktadır.⁵⁰ Demokrasinin ilk örnekleri yerel nitelikli işlerin görülmesi konusunda halk katılımının sağlanması ile gerçekleşmiştir. Yerel halkın kendisiyle ilgili işler hakkında karar ve uygulamaya yönelik olarak söz hakkına sahip olması demokrasinin gelişmesine katkı sağlayacaktır. Yerel nitelikli konularda alınacak kararlara etki etmesine imkan tanınmayan halk ise bu işlerle uğraşmayacaktır.⁵¹ Dolayısıyla merkezileşme vatandaşların kamu hizmetlerine olan ilgisi ve katılımı konularında olumsuz etki oluşturabilmektedir.⁵²

Merkeziyetçi anlayışın sıkı bir şekilde uygulanması, bütün kararların merkezde alınması ve her türlü işlem için merkezle iletişime geçilmesi hizmet sunumunda gecikmelerin ortaya çıkmasına ya da sunulan hizmetlerin yerel ihtiyaçlarla uyumlu olmaması gibi sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.⁵³

Özellikle refah devleti anlayışının benimsenmesi ile birlikte ortaya çıkan olumsuz durumlardan biri, idarenin günlük ve rutin işlerle aşırı meşgul olmasıdır. Devletin sunduğu hizmet sayısı artmış olmasına rağmen, yereldeki memurların karar alma noktasında

⁴⁷ Ziya Çoker, *Yönetimde Yeniden...*, s.20.

⁴⁸ Mukbil Özyörük, *İdare Hukuku Ders Notları*, Ankara 1977, s.155.

⁴⁹ Emrah Erdem, "E-Devlet Uygulamaları Açısından Türkiye İncelemesi Ve Bir Model Önerisi", *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 33, 2014, s. 737.

⁵⁰ Vakur Versan, *Kamu Yönetimi...*, s.71.

⁵¹ Hamza Eroğlu, *İdare Hukuku...*, s.131.

⁵² Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi: Düşünceler...*, s.72-73.

⁵³ Ziya Çoker, *Yönetimde Yeniden...*, s.20.

merkeze bağı olmaları, zamanla kamu görevlilerini yalnızca günlük kırtasiye işleriyle uğraşan bir yapıya büründürmüştür.⁵⁴

Kamu görevlilerinin daha çok günlük işlere yoğunlaşması, karar alma noktasında merkeze bağımlılıkları girişimci memur tipinin gelişmesine engel olmaktadır. Kamu görevlileri giderek yalnızca merkezin emirleriyle hareket eden, en ufak problemde bile merkeze danışan adeta bir “robot” haline gelmektedir.⁵⁵ Ayrıca sürekli merkezden emir alan ve uzun yazışmalar sonucu işlem yapan memurların işine olan ilgisi de zamanla kaybolmakta, zaten ağır işleyen sistem iyice yavaşlamaktadır.⁵⁶

Merkeziyetçiliğin varlığı zamanla ülkedeki memur sayısının artmasına, rasyonel olsun ya da olmasın kamu tarafından yeni hizmetlerin yürütülmesine ve dolayısıyla masrafların artmasına neden olmaktadır. Bunun neticesinde halk, ağır bir mali yük ile karşı karşıya kalmaktadır.⁵⁷

Merkezileşmenin bir başka olumsuz özelliği ise, her ne kadar tarafsız bir hizmet sunumu gerçekleştireceği ifade edilsede, aslında gerçek durum bunun tam tersidir. Merkezi yönetimi etkisi altında tutan siyasi parti özellikle iktidar partisi, kaynak dağıtımında ve yatırımlarda oy kaygısı güderek partizanca tutumlar sergileyebilir.⁵⁸ Özellikle oy kaygısı güdülerek iktidarda olan parti ya da partiye yakınlık duyan bürokratlar kamu kaynaklarından bazı seçim bölgelerinin daha çok yararlanması sağlanabilirler.⁵⁹ Ayrıca kamu personeli seçimlerinde partililik ya da hemşericilik duyguları ön plana alınarak liyakatten uzak seçimler yapılabilir, gerek olmadığı halde personel istihdamı gibi sorunlar ortaya çıkabilir.⁶⁰

1.2 Yerelleşme

Merkeziyetçi yönetim anlayışına dair yapılan açıklamalar göz önüne alındığında, merkezi yönetimin ülke üzerinde her türlü faaliyeti yapmaya muktedir olduğu anlaşılmaktadır. Hatta hizmetlerin merkezi idare aracılığıyla tek elden sunulması siyasi,

⁵⁴ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi: Düşünceler...*, s.72-73.

⁵⁵ Ziya Çoker, *Yönetimde Yeniden...*, s.20.

⁵⁶ İsmet Giritli, Pertev Bilgen, Tayfun Akgüner, *İdare Hukuku...*, s.178.

⁵⁷ Hamza Eroğlu, *İdare Hukuku...*, s.132.

⁵⁸ Ziya Çoker, *Yönetimde Yeniden...*, s.21.

⁵⁹ R. Cengiz Derdiman, *İdare Hukuku*, 4. Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa 2011, s.63.

⁶⁰ Vakur Versan, *Kamu Yönetimi...*, s.71.

idari ve ekonomik anlamda birçok olumlu özelliğe sahiptir. Bu durumda akla gelecek ilk soru yerelleşmenin niçin ortaya çıktığı ya da yerelleşmeyle neyin hedeflendiğidir?

Merkezileşme olumsuz yönlerini gidermek için sunulan yetki genişliği, yetki devri, imza devri vb. uygulamalar, yerel ihtiyaçların giderilmesi ve yerel nitelikli hizmetlerin sunumu konularında tam anlamıyla çözüm sunamamaktadır. Bu anlamda, yetki genişliği daha çok merkezileşmenin yumuşatılması için bir araç, bir ara çözüm olarak tanımlanmaktadır. Yerelde örgütlenen organlar ise merkezle bağı olmadan, yerinde, hızlı hareket edebilen ve halkın katılımını sağlayacak şekilde örgütlendiklerinden sorunların çözülmesi konusunda daha avantajlı olarak görülmektedir.⁶¹ Ayrıca yerel düzeyin, kaynak oluşturma ve harcama serbestisinin bulunması durumlarında, yerel ihtiyaçlara ve kaynaklara daha hakim olduklarından, merkezileşmiş bir sisteme göre daha verimli hizmet sunumu gerçekleştireceği ifade edilmektedir.⁶²

Yerelleşme kavramıyla genel olarak, merkezi yönetimden ulus altı birimlere doğru görev, yetki ve kaynak aktarımı ifade edilmektedir.⁶³ Başka bir ifadeyle yerelleşme, gücün ve otoritenin dağıtılmasıdır.⁶⁴ Merkezi yönetim ülke içinde her tür işlemi yapmaya muktedir olsa da, belli coğrafyada yaşayan insanları ya da toplumun sadece bir kısmını ilgilendiren konular için yapılan işlemlerde, merkezi yönetim dışında yer alan örgütlerin tercih edilmesi hem ülke hem de vatandaşlar açısından olumlu olacaktır.⁶⁵ Bu anlamda yerelleşme kavramının ana unsuru olan yerinden yönetim organları, merkezin hiyerarşik yapılanması dışında örgütlenmiş ve merkezi yönetim karşısında belli bir özerkliğe sahip birimlerdir.⁶⁶ Başka bir deyişle, yasayla veya idari bir kararla kurularak yerelde örgütlenen kuruluşların, yasada belirtilen ya da merkezi yönetimin görevleri dışında kalan işleri yürütebilmeleri için hukuki, siyasi ve mali açıdan yetkilendirilmeleridir.⁶⁷ Bu tip bir

⁶¹ R. Cengiz Derdiman, *Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler*, Aktüel Yayınları, Bursa 2005, s.9.

⁶² Jan Biela, Annika Hennl, André Kaiser, "Combining Federalism and Decentralization: Comparative Case Studies on Regional Development Policies in Switzerland, Austria, Denmark, and Ireland", *Comparative Political Studies*, 45(4), 2012, s.449.

⁶³ Keith L., Miller, "Advantages & Disadvantages of Local Government Decentralization", *Caribbean Conference On Local Government & Decentralization*, June 25 to 28, Georgetown - Guyana, 2002, s.3.

⁶⁴ R. A. W. Rhodes, "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, XLIV, 1996, s. 661.

⁶⁵ Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, 5. Baskı, Yargı Yayınları, Ankara 1994, s.10-11.

⁶⁶ Zerrin Toprak, *Yerel Yönetimler*, 8. Baskı, Birleşik Matbaacılık, İzmir 2010, s.13.

⁶⁷ Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2014-2018, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, s.5

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zet%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/232/Yerel%20Y%C3%B6netimler_%C3%B6ik.pdf> 23.04.2016

örgütlenme ile amaçlanan yerel niteliğe sahip kamu hizmetlerinin yerelde oluşturulan birimler aracılığıyla sunulmasıdır.⁶⁸

Yerel yönetim yapılanmaları her ülkenin kendi anayasası ve kanunları ile belirlenmektedir. Dolayısıyla, dünya üzerinde tek bir yerel yönetim şekli vardır denemez. Ancak genel bir sınıflandırma yapmak gerekirse ülkelerin siyasal düzenlerine göre yerel yönetimler siyasi ve idari yerel yönetim olmak üzere iki grupta incelenebilir.

Siyasi yerinden yönetim uygulaması bir egemenlik paylaşımını gerektirir. Siyasal otorite tek bir organda değil, farklı organlar arasında paylaştırılmıştır. Bu anlamda merkezi ve mahalli yönetim organlarının her biri egemenliğe ortaktır. Anayasa tarafından verilen statü ile yerel yönetim organları yasama ve yürütme konularında düzenleme yapma yetkisine sahiptirler. Siyasi yerinden yönetimin uygulanması federalist devlet örgütlenmesini beraberinde getirmektedir.⁶⁹

İdari yerinden yönetimde ise egemenlik kavramına ilişkin herhangi bir atıfta bulunulmaz. İdari yerinden yönetimde yerel nitelikli bazı kamu hizmetleri, devletten ayrı bir tüzel kişiliği olan örgütler aracılığıyla yerine getirilir. Bu örgütler serbestçe karar alabilen, ayrı bütçeye sahip ve organları merkezi idarenin etkisinden bağımsız olacak şekilde yapılandırılmışlardır.⁷⁰

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler ayrı tüzel kişiliğe sahiptirler. Bu aynı zamanda parçalı bir yönetim yapısına işaret etmektedir. Ayrıca, yerel unsurların ülkenin bütünlüğüne tehdit oluşturma ihtimali ve kamu hizmetlerinin ülke geneline dengeli dağıtılması ihtiyacı bu iki yönetim birimi arasında bir bağ kurulmasını gerektirmektedir. Merkezi yönetimin kendi içinde hiyerarşik ilişki ile kurulan bu bağ, merkez-yerel ilişkilerinde idari vesayet olarak adlandırılmaktadır. İdari vesayet, merkezi yönetim organının yerel yönetimler üzerinde denetleme yapma yetkisidir. Hiyerarşik denetimden farklı olarak bu denetim türünde vesayet yetkisine sahip makamların, hangi kurumları denetleyebileceği ve denetimin sınırları yasal olarak belirtilir.⁷¹ İki denetim türü arasındaki diğer bir farkta hiyerarşik denetimde tek bir tüzel kişilikten söz edilirken, idari vesayette iki farklı tüzel kişilik arasında bir ilişki söz konusudur.⁷² Bu anlamda yerel yönetim

⁶⁸ Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, 7. Basım, Beta Basım, İstanbul 2001, s.20.

⁶⁹ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi: Düşünceler...*, s.77-78.

⁷⁰ Nuri Tortop, Burhan Aykaç, Eyüp G. İsbir, Hüseyin Yayman, M. Akif Özer, *Yönetim Bilimi...*, s.74-75.

⁷¹ Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, *Kısa İdare Hukuku*, 14. Baskı, Ekin Basım, Bursa 2011, s.61-63.

⁷² Sabri Coşkun, *İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetimsel) Vesayet*, Ankara 1976, s.17.

organlarının özerkliklerinin zedelenmemesi adına hiyerarşik denetim kuralı, vesayet denetimi ise istisna olarak kabul edilmektedir.⁷³

Yerel yönetim birimlerinin varlığı ve başarısı, organlarının tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip olmasına bağlıdır. Bir yerel yönetim organının tüzel kişiliğe sahip olması, onu oluşturan kişilerden bağımsız bir kişiliği olduğunu, kendine özgü hak ve yükümlülüklerle sahip olabileceğini ifade eder.⁷⁴

Özerklik kavramı ise idari, mali ve siyasi olmak üzere üç şekilde incelenebilir. Ancak Türkiye’de yalnızca idari ve mali özerkliğin uygulanması söz konusudur. Bu nedenle çalışmada da bu iki özerklik türü incelenecektir. İdari özerklik, yerel yönetimin karar organının kendisi tarafından seçilmesi ve merkezi yönetimin baskısından bağımsız olarak karar alabilmesidir. Diğer bir ifade ile idari özerklik; merkezin yönlendirmesi olmadan karar alabilmek, alınan kararların uygulanması için merkezin onayına ihtiyaç duyulmaması, alınan kararların hukuk alanında sonuç doğurması, yerel yönetimlerin karar ve yürütme organlarının, personelinin göreve başlama ve görevden ayrılma işlemlerinin merkezin onayına bağlı olmamasıdır.⁷⁵ Mali özerklik ise yerel yönetimin kendine ait mal varlığı ve gelir kaynakları olması ile bunları organları tarafından alınan kararlar doğrultusunda harcaabilme serbestisidir.⁷⁶

Mali anlamda merkezi idareye bağlı olan ve kendi öz kaynağı olmayan yerel organların, bağımsız olarak karar alma ve uygulama yapma yetisinin eksik kaldığı söylenebilir.⁷⁷ Dolayısıyla her ne kadar idari ve mali özerklik kavramlarına ilişkin olarak farklı tanımlamalar yapıyor olsa da, bu iki kavram birlikte, birbirinin tamamlayıcısı olarak ele alınması gerekmektedir. Ayrıca idari ve mali anlamda özerklik yalnızca mevzuatta yer alan unsurlarla sınırlı olmamalı, yerel ve bölgesel yönetim birimleri mevzuatla kendilerine tanınmış olan imkanlara uygulama aşamasında erişebilir olmalıdır.⁷⁸

⁷³ F. Ebru Gündüz, “Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 33, 2015, s. 86.

⁷⁴ Şeref Gözübüyük, *Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları*, 16. Basım, Turhan Kitabevi, Ankara 2002, s.92-93.

⁷⁵ Alptekin Aktalay, *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi*, Legal Yayınları, İstanbul 2011, s. 99.

⁷⁶ İrfan Türkoğlu, *Yerel Yönetimlerde Mali Performans Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara 2009, s.168-169.

⁷⁷ Turan Yıldırım, Nur Karan, *İdare...*, s. 31.

⁷⁸ Yunus Emre Özer, *Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yapılanması ve İşlevselliği: İzmir ve Çukurova Örnekleri*, Ekin Basım, Bursa 2010, s.80.

Yerelleşme ve özerklik kavramları arasında yakın bir ilişki vardır. Yerelleşme ile birlikte ifade edilen özerklik, hükümet örgütlenmesi içinde yer alan bir organ ya da merkezi yönetim hiyerarşisi dışında yer alan bir yerel yönetim organı aracılığıyla sağlanabilir.⁷⁹ Ancak günümüzde yerelleşme kavramıyla sadece yerel birimlerin idari ve mali açıdan özerk olmaları şeklinde yapılacak bir tanımlama yetersiz kalmaktadır. İdari ve mali özerkliğe ilaveten yerelleşme, yönetsel yerel birimlerin yanında yönetim dışı yerel aktörlerinde (sivil toplum kuruluşları, yerel sermaye sahipleri vb.) karar alma süreçlerine katıldığı, merkez-yerel arasında yoğun işbirliğinin geliştiği ve bunları sağlamak adına yasal ve kurumsal yapıların oluşturulmasını da içermektedir. Özetle yerelleşme tüm boyutlarıyla “yerelin güçlendirilmesi”dir.⁸⁰

Ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal koşullarına göre farklı tip yerel yönetim örgütlenmeleri var olsa da, genel olarak yerel yönetim organları üç temel özelliğe sahiptirler. Buna göre yerel yönetimler birer topluca yaşama birimidir, yerel ve ortak hizmetleri yerine getiren birimlerdir ve son olarak demokrasiye katkı yapan birimlerdir.⁸¹

1.2.1 Hizmette Yerellik

Yerelleşme kavramının, merkeziyetçi yönetim anlayışı karşısında giderek daha popüler bir hal almaya başlaması, yerelleşme fikrinin teorik anlamda gelişmesini sağlamıştır. Bu gelişmenin ana dayanak noktalarından biri de “yetki ikamesi, yetki paylaşımı, hizmette yerellik, hizmette halka yakınlık, yerellik”⁸², ikincil durumda bulunma ve yardımcılık⁸³ olarak Türkçe’ye çevrilen subsidiarite kavramıdır.

Subsidiarite, kavram olarak uzun bir geçmişe sahip olsa da son dönemde yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır.⁸⁴ Kavram ilk kez 15 Ekim 1985 tarihinde imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda yer almıştır.⁸⁵ Sonra 1993 yılında yürürlüğe

⁷⁹ Hüseyin Gül, Hüseyin Özgür, “Ademi Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, (ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (içinde) Nobel Yayıncılık, Ankara 2004, s.163-164.

⁸⁰ Çiğdem Aksu Çam, *Yerelleşme ve Yerel İktidar: Edirne Alan Araştırması*, Beta Basım, İstanbul 2013, s.15.

⁸¹ İrfan Türkoğlu, *Yerel Yönetimlerde Mali Performans Arayışları: Türkiye’de...*, s.21-23.

⁸² Deniz Sayın, “Hizmette Yerellik ve Bölgecilik”, (der. Menaf Turan), *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, (içinde), Paragraf Yayınevi, Ankara 2005, s.267.

⁸³ Sedef Zeyrekli, Rengül Ekizceleroğlu, “Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 16, Sayı: 3, 2007, s. 29.

⁸⁴ Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi (CDLR), *Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları*, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1995, s.1.

⁸⁵ Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 1996, s.25.

giren Maastricht Anlaşması'nda da kavrama yer verilmesiyle birlikte kavram giderek daha yaygın bir kullanıma kavuşmuştur.⁸⁶ Kavramın Avrupa Birliği metinlerinde yer almasının dışında yaygın olarak kullanılması ise ortaya çıktığı dönem içinde geleneksel devlet yapılarının sorgulanmaya başlanması ve Avrupa Birliği'nin yarattığı merkeziyetçi yapının yerel yönetimlerce bir tehdit olarak algılanmaya başlanmasıyla ilgilidir.⁸⁷

Subsidiarite temel olarak merkez-yerel arasındaki ilişkilerin yeniden tanımlanmasını ve bu iki birim arasındaki görev ve yetki paylaşımının yeniden yapılmasını ifade etmektedir. Buna göre, vatandaşa sunulacak hizmetlerde öncelik vatandaşa en yakın birimdedir. Ancak hizmet bu birim tarafından etkin olarak yerine getirilemiyorsa ya da hizmetin daha üst bir organ tarafından sunulması daha etkin ve ekonomik bir hizmet ortaya çıkaracaksa, üst organlar devreye girebilecektir. Üst basamakta yer alan yönetim organının hizmetin yürütülmesinde alt basamaktaki birimlerin özerkliğini zedelemeyen yardım etmesi fikri kabul edilmektedir. Merkez ve yerel arasındaki bu ilişki işbirliği ve demokratiklik ilkeleriyle uyumlu şekilde gerçekleştirilecektir.⁸⁸ Dolayısıyla subsidiarite kavramı hizmet sunumunda ilk basamak olarak yerel yönetimleri görevli kabul etmektedir.⁸⁹ Hatta bu ilke en alt basamakta yer alan birimin, eğer halk konu ile ilgili bir faaliyette bulunmazsa devreye girmesini, aksi halde halkı yapabilir kılması anlayışını benimsemektedir.⁹⁰

Özellikle merkezileşmenin yoğun olarak yaşandığı dönemlerde yerel ve bölgesel yönetimler ikincil, merkez ise öncelikli olarak değerlendirilmiştir. Ancak yerelleşme fikrinin ortaya çıkması ve subsidiarite kavramı ile bu durum tersine çevrilmiştir.⁹¹ Subsidiarite kavramıyla amaçlanan, merkezileşmenin önlenmesidir. Merkezileşmeyi önlemenin en önemli yolu ise yerel birimlerin karar verme ve uygulama yapma kapasitelerinin geliştirilmesidir. Bu kapasite gelişimi üst kademelerin alt kademelere yapacağı özendirici yardımlar vasıtasıyla gerçekleştirilecektir.⁹² Kavram merkezi yönetimin alt kademede yer alan organlara yardımlarını içeren “pozitif yükümlülüklerin”

⁸⁶ Zerrin Toprak, *Yerel Yönetimler...*, s.18.

⁸⁷ Ruşen Keleş, “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Sayı: 4/1, 1995, s.4.

⁸⁸ Şerif Öner, *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*, Nobel Yayın, İstanbul 2006, s.8-9.

⁸⁹ Sedef Zeyrekli, Rengül Ekizceleroğlu, “Avrupa Birliği Bağlamında...”, s. 30.

⁹⁰ Enver Bozkurt, Mehmet Özcan, “Subsidiarite İlkesi (İkincilik İlkesi) ve Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci Üzerine Bir Değerlendirme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 1, 2001, s.8.

⁹¹ Ruşen Keleş, “Yerellik İlkesi (Subsidiarity) ve Avrupa Konseyi”, (Ed. Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün), *Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi*, (içinde), Birleşik Yayınları, İzmir 2004, s.9.

⁹² Yunus Emre Özer, *Bölgesel Kalkınma Ajanslarının...*, s.71.

dışında, merkezi yönetimin alt kademelerin işlerine karışmasını engelleyen “negatif yükümlülükleri” de içermektedir.⁹³

Subsidiarite ilkesi çerçevesinde yönetim kademeleri arasında hizmetlerin nasıl bölüşüleceğine ilişkin tam anlamıyla bir uzlaşma sağlanamasa da, genel kabul gören yaklaşım, hizmetin niteliğinin ve hangi kademe tarafından daha etkin ve ekonomik olarak yerine getirilebileceğinin belirlenmesidir.⁹⁴ Yerel nitelikli ihtiyaçların ve merkezi yönetimin alt kademeleri destekleme derecesinin ülkeden ülkeye ve bölgeden bölgeye değişmesi nitelik, etkinlik ve ekonomiklik gibi nesnel kriterlerin varlığına rağmen, subsidiarite kavramına ilişkin kesin bir tanımlama yapılmasına imkan vermemektedir.

Subsidiarite ilkesi genel olarak federal devlet sistemini benimsemiş ülkelerde görülmektedir. Çünkü bu sistemde bireyin yanında “toplumsal kümelerin de” özerk bir yapıda olmasına önem verilmektedir. Güçlü merkezîyetçi otoriteye sahip ülkelerde ise subsidiarite ilkesi önemi yitirmekte, devlet öncelikli ve koruyucu olma rolünü üstlenmekte, sivil topluma ise ikincil olma rolü düşmektedir.⁹⁵ Subsidiarite ilkesinin uygulanmasının üniter devletler için sorun alanları yaratması, bu ülkelerde yerelleşmenin sağlanması için yeni kavramların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu kavramlardan biri de yönetişimdir.

1.2.2 Yönetişim

20. yy'nin ilk yarısı merkezileşme, özellikle mali anlamda merkezileşme kavramıyla tanımlanmaktadır. Bu dönemden itibaren kamu sektörünün dikey-hiyerarşik örgütlenmesi giderek daha fazla gelişmiştir.⁹⁶ 20. yy'nin son çeyreğine gelindiğinde ise, devlet yönetiminde değişim söylemlerinin gelişmesiyle birlikte, yeni düzenin ihtiyacını karşılayacak yönetim yapıları oluşturulmaya başlanmıştır. Geçmişin merkezi ve bürokratik devleti yerine yerelliği ön planda tutan ve yönetişim anlayışı çerçevesinde hareket eden yeni bir yönetim modeli ortaya konmuştur.

Yönetişim sözcüğünün İngilizce karşılığı olan “governance”, yönetim biçimi ve sanatı anlamında kullanılmaktadır. Kelime köken olarak Antik Yunan uygarlığına kadar götürülse de bilinirliğinin artması 1970'li yıllara rastlamaktadır. Kavram, 1970 öncesi var

⁹³ Ruşen Keleş, “Hizmette Halka Yakınlık...”, s.5.

⁹⁴ Ahmet Ulusoy, Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye*, 4. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2006, s.33-34.

⁹⁵ Ruşen Keleş, “Hizmette Halka Yakınlık...”, s.5.

⁹⁶ Wallace E. Oates, “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, 1999, s.1144-1145.

olan merkeziyetçi devlet yapılanmasının toplumun sosyal ve ekonomik gelişimi önünde bir engel olduğunu, bunun yerine sorunların birlikte aşılması gerektiği anlayışı üzerine kurgulanmıştır.⁹⁷

Kavram temel olarak devlet ve devlet dışı aktörler arasındaki karşılıklı bağımlılık ve çok aktörlü karar alma süreçleri olarak ifade edilmektedir. Buna göre klasik yönetim anlayışındaki hiyerarşik yapının yerine heterarşik bir yapı kurulacak, kararlar ortaklaşa ve müzakere yoluyla alınacaktır.⁹⁸ Değişen yapıda, merkez eskiden olduğu gibi doğrudan yönetme işlevini üstlenmek yerine ekonomik ve toplumsal alanı piyasacı bir anlayışla özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yönlendirecek ve düzenleyecektir.⁹⁹ Bu anlamda özellikle yeni sağ akımla merkez-yerel arasında oluşan mesafe, birbirleriyle eşit statüyü paylaşan aktörlerin “birlikte yönetim” anlayışına sahip yönetim ilkesini benimsemeleriyle giderek kapanacaktır.¹⁰⁰ Yönetişimle birlikte aktörlerin eşit statüde karar alma süreçlerine katılması aynı zamanda sorumluluğun, maliyetin, riskin ve yararın paylaşılması anlamına gelmektedir. Bu durum “modern ağ toplumu”nun oluşturulma süreci olarak da ifade edilebilir.¹⁰¹

Bir başka tanıma göre ise yönetim; toplumda yer alan sosyal, siyasal ve yönetsel aktörlerin birbirlerine rehberlik etmesi, birbirlerini denetlemesi, yönlendirmesi veya yönetmesi amacıyla gerçekleştirilen faaliyetlerdir.¹⁰² Ancak bunun gerçekleştirilebilmesi için en önemli şart aktörler arası güç dengesinin varlığıdır. Her aktör tek başına olmadığını, diğerlerine üstünlük kurmadan birlikte uzlaşa sağlanması gerektiğinin farkında olmalıdır.¹⁰³ Yönetişim ve yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte devlet eski mekanizma ve fonksiyonlarını terk etmekte ve karar alma süreçlerinde özel-sivil unsurlar daha aktif rol almaktadır. Devlet sunduğu hizmetlerde yönetme değil yönlendirme ve yapabilir kılma görevlerini üstlenerek diğer aktörlerin yanında yer almaktadır.¹⁰⁴ Artık

⁹⁷ Barış Övgün, *Devlet ve Planlama*, Siyasal Kitabevi, Ankara 2010, s.92.

⁹⁸ Mehmet Yüksel, “Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2000-3, s.146.

⁹⁹ Barış Övgün, *Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2010, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, s.245.

¹⁰⁰ Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İstanbul 2005, s. 148.

¹⁰¹ Ole Helby Petersen, “Multi-Level Governance of Public-Private Partnerships: An Analysis of the Irish Case”, *Halduskultuur – Administrative Culture*, 12 (2), 2011, s. 163.

¹⁰² Jan Kooiman, “Social-Political Governance: Introduction”, (ed. Jan Kooiman), *Modern Governance New Government-Society Interactions*, (içinde), SAGE Publications, London 1993, s.2.

¹⁰³ Gerry Stoker, “Governance as Theory: Five Proportions”, *International Social Science Journal*, Vol: 50, Issue: 155, 1998, s.22.

¹⁰⁴ Barış Övgün, *Devlet ve...*, s.93-94.

karar alma süreçlerinde tek söz sahibi devlet değildir. Özel ve sivil unsurlarında kararları yönlendirme olanakları mevcuttur.

Yönetişim kavramıyla ilgili olarak çeşitli tanımlamalar yapılabiliyor olsa da, henüz üzerinde net şekilde anlaşılmış bir tanımlama ya da hangi karar alma sürecinin yönetişim olarak ifade edilebileceğine dair net bir açıklama yoktur. Ancak süreçlere bazı sorular sorularak kavramın tam olarak ne ifade ettiğini anlamak mümkündür. Bu sorular;¹⁰⁵

“1. Karar verme biçimlerini yönlendiren yasal sistem hangi ilkelere göre belirlenmiş? Yetki paylaşımı ne ölçüde içselleştirilebiliyor?

2. Birey- yönetim/devlet ilişkisi ne ölçüde güçlü ve nasıl şekilleniyor?

3. Yeni yerel örgütlenmeler ve karar süreçlerine katılan yeni aktörler var mı? Bu katılım ne ölçüde kurallarla belirlenmiş?

4. Sivil toplum örgütleri bireyleri ne ölçüde temsil edebiliyor? Ne ölçüde farklılıkların temsiliyetine izin verilebiliyor?

5. Kamu kurumlarının birbirleri ve sivil toplum örgütleri ile oluşturdukları paylaşım/dayanışma ağları var mı ve ne ölçüde önemli?

6. Farklı aktörler arasındaki ilişkiler ne ölçüde müzakere ve karşılıklı öğrenme süreçlerini içeriyor?

7. Farklı aktörler arasındaki ilişkiler değişim, dönüşüm, yeni koşullara uyum açısından topluma bir katkı sağlıyor mu?” olarak sıralanabilir. Yönetişim sürecine yöneltilen bu sorular, yönetişimin yasal sistem içinde yer almasından başlayıp topluma sağladığı katkılara kadar giden süreç içinde detaylı olarak tanımlanması ile süreçte yer alacak aktörlerin ve aktörler arasındaki ilişkilerin nasıl kurulacağını belirlenmesi gerektiğini bize göstermektedir.

Yönetişimle kamu-özel-sivil ortaklığı ifade edilmiş olsa da, geçmiş yönetim tarzının getirdiği merkeziyetçi devlet ve pasif yurttaş gibi kavramların da değişimi gerekmektedir. Geleneksel alışkanlıklar bertaraf edilerek, aktörleri harekete geçirecek ve katılımlarını sağlayacak özendirici önlemler alınmalıdır.¹⁰⁶ Yukarıda yer alan sorulara merkezi

¹⁰⁵ Ayda Eraydın, “Politikalardan Süreç Tasarımına: Yeni Bölgesel Politikalar ve Yönetişim Modelleri”, 2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu: Çok Düzlemli Yönetişim Bildiri Kitabı, 25-26 Ekim 2007, İzmir, s.14-15.

¹⁰⁶ Hubert Heinelt, “Metropolitan Yönetişim Düzenlemelerindeki Farklılıkları Nasıl Açıklamalı”, Metropolitan Yönetişim Konferansı, 21-22 Mayıs 2010 İstanbul Politikalar Merkezi, İstanbul, s.32.

önceleyen bir anlayışla cevap verildiğinde yalnızca biçimsel olarak yönetişimi yansıtan kurumlar ortaya çıkacağı bir gerçektir. Dolayısıyla hem yöneticilerde hem de yönetilenler bir zihniyet değişimine gerek vardır.¹⁰⁷ Bunların yanında etkili ve hızlı işleyen bir hukuk sistemi ile kamu kurumlarının şeffaf ve hesap verebilir olması da yönetişimi olumlu yönde etkileyen diğer unsurlar olarak ifade edilebilir.¹⁰⁸

Kavramın tanımından ve özelliklerinden anlaşılacağı üzere, özellikle yerel konularda kamu-özel-sivil aktörlerin katılımı ile alınacak kararların merkezi düzeyde alınan kararlara göre daha etkin olacağı ifade edilmektedir. Ancak yerel düzeyde katılımı ifade eden bu yaklaşım zamanla ulusal ve uluslararası sorunların çözüm yolu olarak kullanılmaya başlanmıştır. Dolayısıyla kavram sadece yerel değil merkezi ve uluslararası düzeyde de uygulanmaktadır.¹⁰⁹ Farklı yönetim seviyelerinin (yerel, merkezi ve ulus-üstü aktörler) karar alma ve uygulama noktasında eşit ortaklar olarak bir arada bulunmaları ise “çok katmanlı yönetim” olarak adlandırılmaktadır. Bu yeni yapı özellikle merkeziyetçi anlayışı benimseyen ve siyasi geleneklerinde benzer yapılar olmayan yönetimler için önemli bir sorun alanı yaratmaktadır.¹¹⁰

Çalışmanın konusu olan kalkınma ajansları, bir bölgesel yönetim kurumu olarak ifade edilebilir. Ajansların organizasyon yapısı içinde yer alan yürütme ve kalkınma kurulları kamu-özel-sivil ortaklığını ve işbirliğini sağlayacak şekilde oluşturulmuş yapılardır. Bu kurullar aynı zamanda yerel aktörlere karar süreçlerine katılım olanağı sağlaması açısından da önemlidir.¹¹¹ Özellikle kalkınma kurulları her ne kadar yalnızca danışma ve yönlendirme görevlerine sahip olsalar da, ajansların birer bölgesel yönetim kurumu olarak ifade edilmesinde önemli bir paya sahiptirler.

Yerellik, hizmette yerellik ve yönetim gibi kavramlar, uluslararası kuruluşlarında etkisiyle son dönemde oldukça yaygın bir kullanım alanına kavuşmuşlardır. Ancak

¹⁰⁷ Fatih Arslan, “Yönetişimsiz Yönetimler: Türkiye’de Kalkınma Ajansları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:25, Sayı: 2, 2016, s. 32.

¹⁰⁸ Kadir Bayraktar, Mehmet Altınöz, *Kamu-Özel Kesim Yapısı ve İlişkileri*, 2. Baskı, Nobel Yayın, Ankara 2007, s.203-204.

¹⁰⁹ Ali Kazancıgil, “Governance and Science: Market-Like Modes of Managing Society and Producing Knowledge”, *International Social Science Journal*, Volume 50, Issue 155, 1998, s. 69-70.

¹¹⁰ Ioannis Spilanis, Thanasis Kizos, Benito Giordano, “The Effectiveness of European Regional Development Fund Projects in Greece: Views from Planners, Management Staff and Beneficiaries”, *European Urban and Regional Studies*, Volume: 23, Issue: 2, 2013, s. 184.

¹¹¹ Benazir Öztürk, Elif Çolakoğlu, “Bölgesel Kalkınma Yönünden Kalkınma Ajanslarının Türk İdari Teşkilatı’ndaki Konumu”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 29, Sayı: 2, 2015, s.328.

ülkelerin siyasal kültüründeki ve yönetim yapısındaki farklılıklar yerelleşme uygulamalarının olumlu ve olumsuz bazı sonuçlar doğurduğunu göstermektedir.

1.2.3 Yerelleşmenin Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Dünyada farklı uygulamaları ile karşımıza çıkan yerelleşme bazı olumlu özelliklere sahiptir. Yerelleşmenin olumlu özelliklerinin başında bürokrasiyi önlemesi gelmektedir. Bürokrasinin önlenmesi kırtasiyeciliği dolayısıyla merkezi yönetimin iş yükünü azaltacaktır.¹¹² Karar veren, harcama yapan ve sorumluluk alan bir yerel yönetim yapılanması, merkezi yönetimin günlük ve rutin işlerle uğraşmasını önleyerek merkezin ulusal çapta daha etkin görev almasını sağlayacaktır.¹¹³

Yerel yönetim örgütleri halkın yönetime katılmasının ilk basamağı olarak işlev görmektedir. Bu anlamda kararların alınması noktasında halk katılımının sağlanması, halkın kararları etkileme kapasitesinin artırılması, yerel yönetimler ve demokrasi kavramları arasında olumlu bir ilişki olduğunu göstermektedir,¹¹⁴

Merkezileşmenin ortaya çıkardığı olumsuz özelliklerden biri olan merkez-yerel uzaklaşması da yerelleşme sayesinde önlenecektir. Merkezi yönetimin yerelde ihtiyaç duyulan hizmetleri tam olarak kavrayamaması ya da zamanında gerçekleştirememesi merkez-yerel arasındaki bağı zayıflatmaktadır. Ancak hizmetlerin yerel unsurlarla ihtiyaçlara uygun olarak sunulması, halkın bürokrasi ve hiyerarşi gibi olumsuzluklardan etkilenmemesi merkez-yerel bağına güçlendirecektir.¹¹⁵

Ülkedeki tüm ihtiyaçların merkezîyetçi bir anlayışla sunulması ekonomik ve verimli bir hizmet sunma şekli olarak ifade edilemez. Bu nedenle özellikle yerel nitelikteki hizmetlerin yerelde var olan kuruluşlarca sunulması, hizmetlerin daha ekonomik ve ihtiyaçlara daha uygun şekilde gerçekleştirilmesini sağlayacaktır.¹¹⁶ Yerel aktörlerin daha çok yetkiye ve mali kaynağa sahip olması, yerel aktörleri daha iyi hizmet sunma konusunda rekabete sokacaktır. Yeniden seçilmek isteyen yöneticiler de tabanın beklentilerine en uygun ve ucuz hizmeti sunmaya çalışacaklardır. Bu durum aynı zamanda

¹¹² Kemal Gözler, Gürsel Kaplan, *Kısa İdare...*, s.45.

¹¹³ Ziya Çoker, *Yönetimde Yeniden...*, s.97.

¹¹⁴ Zerrin Toprak, *Yerel Yönetimler...*, s.15.

¹¹⁵ Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları II. Cilt, 3. Basım*, Hak Kitabevi-İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966, s.619.

¹¹⁶ Ziya Çoker, *Yönetimde Yeniden...*, s.97.

vatandaşlara karşı daha açık ve hesap verebilir bir yönetimi de beraberinde getirecektir.¹¹⁷ Çünkü insanlar günlük hayatlarına etki eden yerel politikalara, merkezi politikalara göre daha fazla ilgi duymaktadır.¹¹⁸

Merkezileşme ile birlikte gücün tek elde toplanması ve bu gücün kötüye kullanılması ihtimali, yönetme gücünün merkez-yerel otoriteler arasında paylaşılması ile ortadan kalkmaktadır. Böylelikle yerelleşme merkezi gücün kötüye kullanılmasını engellenmekte ve çoğulculuğu özendirilmektedir.¹¹⁹

Yerelleşme kavramının olumlu özelliklerinin yanında bazı olumsuz özelliklere sahip olduğu da ifade edilebilir. Bu olumsuz özelliklerden biri özellikle aşırı yerelleşme ya da yerel aktörlere çok fazla yetki aktarımı yapılması durumlarında ortaya çıkmaktadır. Bu durumda ülkenin milli birlik ve bütünlüğünün korunması konusunda yerelleşme kaynaklı bazı sorunlar doğabilir. Özellikle terör ve bölünme tehlikesi yaşayan ülkelerde bu durumun gerçekleşme olasılığı daha da yüksektir.¹²⁰

Kararların yerel aktörlerce alınıp kaynak kullanımının yine yerel aktörlerce gerçekleştirilmesi, kamu hizmetlerinin ülke çapında dengeli olarak sunulmasını engeller hatta bazı ihtiyaçların yeterince giderilememesine neden olabilir.¹²¹ Özellikle ekonomik kaynak ve teknik uzmanlaşma gerektiren konuların her yerel yönetim birimi tarafından sunulmaya çalışılması, etkin bir hizmet sunum şekli olarak değerlendirilemez.¹²² Bu şekilde sunulacak hizmetler yerel halkın maddi anlamda daha fazla yük üstlenmesine neden olmaktadır.

Özerklik kavramıyla ifade edildiği üzere yerel örgütlerin mali ve idari anlamda kendi kararlarını verebilmeleri hayati önem taşımaktadır. Bu anlamda yerel birimlere yeterli mali kaynağın sağlanmaması, yerel birimlerden mali kaynaklarıyla orantısız şekilde hizmet sunumu beklenmesi ve yerel birimlerin hizmetlerin gerektirdiği teknolojik imkanlara ve uzman personele sahip olmaması sunulacak hizmetlerde aksamalara yol açacaktır.¹²³

¹¹⁷ Harun Yüksel, "Türkiye'de Mali Yerelleşmenin Boyutları ve Ölçümü Üzerine Bir Değerlendirme", *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt:20, Sayı:2, 2013, s.194.

¹¹⁸ Vito Tanzi. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects", *The World Bank Research Observer*, ABI/Inform Global, 1995, s. 297.

¹¹⁹ Halil Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim...*, s.218.

¹²⁰ Süleyman Sözen (ed.), *Kamu Yönetimi*, ANADOLU Üniversitesi YAYINI NO: 2979, Eskişehir 2013, s.38.

¹²¹ Vakur Versan, *Kamu Yönetimi...*, s.89.

¹²² Siddık Sami Onar, *İdare...*, s.620.

¹²³ Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler...*, s.72-73.

Yerel yönetimler her ne kadar demokrasi ilkesiyle uyumlu olsalar da, yerel aktörlere ve partilerin yerel teşkilatlarına olan yakınlıkları nedeniyle kaynak dağıtımında yerel aktörlerin ya da partizanlığın etkisi altında kalabilirler.¹²⁴ Ayrıca seçilme kaygısıyla halkın asıl ihtiyaçları dikkate alınmayarak uzun vadeli projeler yerine kısa vadeli ve sonuçların hemen belli olacağı faaliyetler tercih edilebilir.¹²⁵ Sayılan tüm bu olumsuz özelliklerin yanında, yerel yönetim kurumlarının merkezi yönetimin bütçe ve denetimi dışında kalmaları da başka bir sorunu ifade etmektedir. Bu durum merkez-yerel arasında mali ve idari yönden denetim konusunda güçlüklerin ortaya çıkmasına neden olmaktadır.¹²⁶

Merkezileşme kavramında olduğu gibi yerelleşme kavramı da, çalışmada en geniş tanımlamasıyla ele alınmıştır. Bu anlamda sadece bir yerel yönetim organının ajans içindeki varlığı değil, yerel aktörlerin karar süreçlerine ve ajans politikalarının belirlenmesine ne derece etkin katıldıkları, kamu-özel-sivil aktörler arasındaki güç dengesi ve ajansların idari ve mali olarak merkezden ne kadar bağımsız bir yapıda oldukları incelenmiştir. Ancak, yerelleşme kavramı en geniş anlamıyla çalışmaya konu edilmiş olsa dahi, Türkiye'nin üniter yapısı dikkate alınmış ve siyasi özerklik çerçevesinde bir değerlendirmede bulunulmamıştır. Dolayısıyla merkez-yerel ilişkisi idari ve mali özerklik kapsamında en geniş tanımıyla kullanılmıştır. Türkiye'de var olan merkezîyetçi yönetim geleneğinden farklı bir yapıyı yansıtan kalkınma ajanslarının, bölgesel yönetimi tesis edecek şekilde oluşturulması önemli bir gelişmedir ancak yerelleşme ve yönetim kavramlarının gerektirdiği zihniyet değişiminin ne derece gerçekleştirildiği hala önemli bir soru olarak karşımızda durmaktadır.

Merkezileşme ve yerelleşme kavramlarına ilişkin genel bir değerlendirme yapılacak olursa, bu kavramların birbirlerinin zıddı değil, tam aksine birbirlerinin tamamlayıcısı ya da dengeleyicisi oldukları görülmektedir. Her ülke kendine özgü koşullara ve tarihe sahip olduğundan merkez-yerel ilişkileri farklı anlayışların etkisinde kalmıştır. Ancak günümüzde özellikle yönetim felsefesinin etkisiyle merkez-yerel ilişkilerinin yönü eşgüdüm, işbirliği, yardımlaşma kısacası birliktelik ekseninde şekillenmektedir. Bu birliktelik etkin bir kamu yönetimi, demokrasi, devlet-vatandaş yaklaşması ve hizmetlerin sunumunda etkin ve verimli olmak için gerekli bir unsur olarak

¹²⁴ Metin Günday, *İdare...*, s.66.

¹²⁵ Mukbil Özyörük, *İdare Hukuku...*, s.168.

¹²⁶ Şeref Gözübüyük, *Yönetim...*, s.40.

görülmektedir.¹²⁷ Dolayısıyla artık yalnızca devlet değil, bölge ve kentlerde karar süreçlerine katılmakta; merkezin emir ve denetimi yerine kendi kendini yönetim anlayışı benimsenmekte; kaynak dağıtımının merkezi değil yayılmış şekilde yapıldığı görülmekte ve politikalar merkezi-bağlayıcı olarak uygulanmak yerine parçalı-gönüllü olarak uygulanmaya başlanmıştır.¹²⁸

Merkezileşme ve yerelleşme tartışmaları özellikle üniter yapının benimsendiği ülkelerde sıklıkla gündeme gelmektedir. Merkeziyetçi anlayışın varlığı nedeniyle ulus altı yapılara planlama ve uygulama yetkilerinin devredilememesi, yetki devri sağlansa da ulus altı ölçekte istenilen görevleri yerine getirecek personel ve ekipmanların olmayışı hem politik hem de nesnel açıdan yerelleşmeyi olumsuz etkilemektedir. Avrupa Birliği üyelik süreci ile birlikte Türkiye’de kendisini bu tartışmaların ortasında bulmuştur. AB yapısal fonlarından yararlanmak için oluşturulması gereken bölge örgütlerine hangi yetkilerin devredileceği, ulusal ölçek ve il ölçeği arasında bu yapıların nasıl tasarlanacağı önemli bir sorun alanı olarak görünmektedir.¹²⁹

2. Bölge, Bölgesel Politikalar ve Bölgesel Kalkınma Ajansları

Ülkelerin, merkez ve yerel dışında örgütlenebileceği ve hizmet sunumu gerçekleştirebileceği bir başka ölçekte bölgedir. Bölgelerarası eşitsizliklerin artması ve AB’nin bölge düzeyinde örgütlenmeyi teşvik etmesi bölge kavramının giderek daha popüler bir hal almasına neden olmuştur. Bölge, bölgesel politikalar ve bölgesel kalkınma ajansları başlıklı bu bölümde, bölge kavramına, bölge türlerine, bölgesel kalkınma kavramına ilişkin geleneksel ve yeni yaklaşımlara, bölgesel kalkınma ajanslarının ortaya çıkışına, tarihsel gelişimine, işlevlerine, amaçlarına ve ortak özelliklerine yer verilecektir.

2.1 Bölge Kavramı

Bölge kavramı, Latince çevre ya da alan anlamına gelen “regio” sözcüğüne karşılık gelmektedir. Kavramın tanımlanmasında zorluklar yaşanması ve kavrama ilişkin çok çeşitli tanımlamaların var olması temel olarak, bölgenin ölçek, nitelik ve işlev

¹²⁷ Bekir Parlak, “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri”, *TESAM Akademi Dergisi*, Sayı: 1, 2014, s. 16.

¹²⁸ Ayda Eraydın, “Politikalardan Süreç...”, s.10-11.

¹²⁹ Peter Treuner, “Bölgesel Kalkınma Politikasının Hazırlanmasında Karşılaşılan Sorunlar Aday Ülke Deneyimleri”, (ed. A. Halis Akder, Murat Güvenç), *Yoksulluk*, (içinde), TESEV, İstanbul 2000, s.41-42.

yönünden kendinden beklenenlerin farklılaşmasından kaynaklanmaktadır.¹³⁰ Ekonomik, coğrafi, demografik, siyasal vb. kriterlerden bazılarının değerlendirilmesi sonucu ortaya çıkan homojenlik (türdeşlik, benzerlik) neticesinde çeşitli bölge tanımlamaları yapılabilmektedir.¹³¹ Dolayısıyla kavramın tanımlamalarında görülen çeşitlilik, tanımlamaya referans olacak kriterin belirlenmesinde yaşanan çeşitlilikten kaynaklanmaktadır.

Türk Dil Kurumu bölge kavramını, “sınırları idari, ekonomik birliğe, toprak, iklim ve bitki özelliklerinin benzerliğine veya üzerinde yaşayan insanların aynı soydan gelmiş olmalarına göre belirlenen toprak parçası” olarak tanımlamıştır.¹³² Bu anlamda benzerlik faktörü esas alındığında; coğrafi benzerlik dağlık bölgeler, kıyı bölgeler vb.; kültürel benzerlik etnisite, din, dil vb.; tarihsel benzerlik tarihsel anlamda ortak köklere sahip olma vb.; yerleşim bakımından benzerlik ise nüfus yoğunluğunun düşük ya da yüksek olması gibi çeşitli bölge tanımlamalarının yapılmasına olanak sağlar. Bunların dışında sanayi bölgesi, turizm bölgesi gibi belirli bir sektörün hakimiyeti ile belirlenen bölgeler; başka bir ülke ile sınır komşusu olmasından dolayı bazı olumlu ve olumsuz özellikleri barındıran sınır bölgeleri ve ortak bir coğrafi alanın paylaşımından kaynaklanan Karadeniz ülkeleri, Baltık ülkeleri gibi bölge tanımlamalarının yapılması da olanaklıdır.¹³³

Kamu yönetimi sözlüğünde bölge kavramı dört farklı şekilde tanımlanmıştır. Buna göre bölge;¹³⁴

1. Fiziksel ya da sosyolojik özellikleri nedeniyle bir bütün oluşturan ve bu özellikleriyle komşusu olan diğer yörelerden ayrılan toprak parçası,
2. İl ve merkezi hükümet arasında yer alan mülki idare basamağı,
3. Hizmetlerin daha etkin yürütülmesi amacıyla illerden daha geniş bir alanı kapsayacak şekilde oluşturulan idari ya da coğrafi birim,
4. Yerel yönetim birimidir.

¹³⁰ Ayşegül Mengi, Nesrin Algan, *Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme*, Siyasal Kitabevi, Ankara 2003, s. 82.

¹³¹ Mustafa Erkal, *Bölge Açısından Az Gelişmişlik*, Boğaziçi Yayınları, İstanbul 1982, s. 4.

¹³² Türk Dil Kurumu

<http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.56530a77a99229.28275956>(23.11.2015)

¹³³ Mustafa Ildırar, *Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri*, Nobel Yayın, Ankara 2004, s.8-9.

¹³⁴ Ömer Bozkurt, Turgay Ergun, Seriyi Sezen, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayını No:342, Ankara 1998, s.39.

Bölge kavramı Kentbilim terimleri sözlüğünde ise “bir ülkenin, doğal güzellikleri, nüfus yapısı, kaynakları, çıkarları açısından türdeşlik gösteren, bir bütün olarak planlanmasında yarar görülen bölümü” şeklinde tanımlanmıştır.¹³⁵ Keleş’e göre bölge “genellikle kentten geniş, bir ülkenin tümünden daha küçük mekan parçası”dır.¹³⁶ Keleş’e benzer şekilde Gündüz’de bölgeyi, ülke-şehir arasında bir ölçekte konumlandırarak, bu alanın kendine ait kültürel, ekonomik, sosyal vb. özellikleri içinde barındırdığından söz etmiştir.¹³⁷ Mengi ise yine ölçek kriterini esas aldığı tanımlamasında iki farklı bölgeden söz etmektedir. Bunlardan ilkinde göre bölge, bir ülkenin alt sistemi olarak “ekonomik, siyasal, yönetsel, coğrafi, kentsel, kültürel ve etnik” gibi kriterlerden bir veya birkaçının kullanılmasıyla oluşturulan bir alandır. Bunlar kültür bölgeleri, planlama bölgeleri, yönetim bölgeleri vb. isimler almaktadır. İkinci tanımlamaya göre ise bölge, aralarında askeri, ekonomik veya siyasal çıkar ortaklığını bulunan ülkelerin bir araya gelmesi ile oluşmaktadır. NATO, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (The Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD), Avrupa Konseyi vb. oluşumlar ise bu tip bölge tanımına uygun örneklerdir.¹³⁸

Bölge, ara bir mekânsal ölçek olarak merkez ve yerel arasında yer almaktadır.¹³⁹ Bölgeyi oluşturan alanın en az bir ortak özelliğe sahip olması ve yine bu ortak özelliği ile çevresindeki diğer alanlardan farklılaşması gerekmektedir. Geleneksel anlamda bölge tanımına uygun olan bu tanıma göre bölge, mekânsal anlamda birbirine komşu olan yerel birimlerin bir bütünüdür. Bu yapı ulus devletin belirlediği sınırlar içinde ve onun denetiminde hareket eder. Uluslararası alanda tek başına var olamaz. Ancak 1980 sonrası dönemde giderek artan küreselleşme eğilimleri ile birlikte “yeni bölgeselcilik yaklaşımı” ortaya çıkmıştır. Buna göre bölge, mekânsal anlamda bir süreklilik ilişkisi olmayan ancak sınırları ilişki ağı ile belirlenen yerel birimlerce oluşan, uluslararası alanda kendiliğinden hareket edebilme yeteneğine sahip ve sınırları esnek bir yapıdır.¹⁴⁰ Böylece dışa kapalı ve ulus devletin güdümünde hareket eden bölge yapısı yerine günümüzde, uluslararası alanda

¹³⁵ Ruşen Keleş, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, İmge Kitabevi, Ankara 1998, s.75.

¹³⁶ Ruşen Keleş, *Kentleşme Politikası*, 13. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2013, s. 309.

¹³⁷ Ali Yılmaz Gündüz, *Bölgesel Kalkınma Politikası*, Ekin Kitabevi, Bursa 2006, s.2.

¹³⁸ Ayşegül Mengi, Nesrin Algan, *Küreselleşme ve Yerelleşme...*, s. 82-83.

¹³⁹ Urlan Wannop, *The Regional Imperative: Regional Governance in Britain, Europe and the United States*, Jessica Kingsley Publishers, London, 1995, s. 56.

¹⁴⁰ DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2000, s.7

sermaye, ticaret, bilgi ve kültür değişiminin ana unsurlarından biri haline gelen bölge yapılanmasına geçilmeye başlanmıştır.¹⁴¹

Bölge kavramına ilişkin tanımlar göstermektedir ki, ülkelerin kendine özgü siyasal, yönetsel, ekonomik ve sosyal yapısına göre bir bölge tanımlaması yapılabilmektedir. Özellikle yerelleşme, demokrasi ve etkinlik kavramlarının giderek daha popüler bir hal alması bölge kavramı açısından olumlu bir etki yaratmaktadır. Merkezi yapıların aksine yerelde daha uygun ölçekte hizmet sunma arayışı, kalkınma planlarının yerelde hazırlanmasının daha etkili olacağı inancı, yerel demokrasiyi gerçekleştirme adına merkezi yapılardan daha avantajlı olması ve Avrupa Birliği vb. kurumların teşvikiyle önemli bir konu haline gelen yerelleşme kavramı bölge yapılanması içinde kendini bulmaktadır. Ortaya konulan bu olumlu özelliklerin gerçekleştirilebilmesi ise kuşkusuz idari ve mali açıdan özerk bölge yapılanmalarının kurulmasıyla olanaklı olacaktır. Bu olumlu özelliklerin yanında bölge yapılarının yerelde merkezileşme tehdidi yaratma ihtimali de göz önünde bulundurulmalıdır. Merkez-yerel arasında örgütlenen bölge yapılanmalarının, yerelin özerkliğini ve yapabilirliğini engelleyici bir tutum sergilememesi gerekmektedir.¹⁴²

Bölge kavramının literatürde çokça kullanılır olması, bölge ile ilintili olan iki yeni kavramında ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bunlar, “bölgecilik” ve “bölgeselleştirme” kavramlarıdır. Bölgecilik kavramıyla, tarih, kültür veya etnik bazı ortak özelliklere sahip olan bölgelerde yaşayan halkın devlet karşısında yürüttüğü bağımsızlık mücadelesi ifade edilmektedir. Bu anlamda bölgecilik hak ve ayrıcalık taleplerinden özerk bir yönetime kadar giden geniş bir çizgide değerlendirilebilir. Bölgeselleştirme ise bölgesel birimlerin merkezi devlet yapılanması karşısında güçlendirilmesini ifade etmektedir. Bu kavram idari ve mali özerkliği teşvik eder şekilde yönetsel bir anlama sahiptir.¹⁴³

2.1.1 Bölge Türleri

Bölge kavramına ilişkin yapılan açıklamalar değerlendirildiğinde kavramın tek bir tanıma sahip olmadığı görülmektedir. Ancak bölge kavramı kullanılarak yapılacak çalışmalarda bölgelerin belirli bir sınıflandırmaya tabi tutulmaları gerekmektedir. Bu

¹⁴¹ Mine Nur Bozdoğan, *Bölgesel Kalkınmanın Sağlanması Yönelik Vergi Özendirme Önlemlerinin Türkiye Açısından İncelenmesi ve Etkinliğinin Analizi*, TOBB Yayınları:57, Ankara 2008, s.8.

¹⁴² Yunus Emre Özer, *Bölgesel Kalkınma Ajanslarının...*, s.12.

¹⁴³ Ayşegül Mengi, Nesrin Algan, *Küreselleşme ve Yerelleşme...*, s.83-84.

şekilde bölgeler gruplandırılarak istatistiki olarak anlamlı sonuçların elde edilmesi mümkün olabilir.

Bölgeler ilk olarak içinde yer aldıkları kesimlerin türüne göre “doğal bölge”, “ekonomik bölge”, “toplumbilimsel bölge” ve “yönetimsel bölge” olmak üzere dört farklı şekilde gruplandırılabilir. İkinci olarak ise bölgeler oluşturulma biçimlerine göre, merkez ve yerel arasında kalan bir yönetim kademesi ile bölge planlaması yapmak amacıyla ilgili kurumlarca oluşturulan bölgeler olmak üzere ikiye ayrılır. Bir diğer sınıflandırma şekli ise bölgeleri yapısal özelliklerine göre gruplandırmaktır. Buna göre bölgeler; yetki genişliği ilkesinin uygulandığı bir taşra birimi, bölgenin genelini kapsayan bir yerel yönetim birimi ve özerkliğe sahip, yasama ve yargı yetkisine sahip, kendine ait bir anayasası olan birim olmak üzere üçe ayrılmaktadır.¹⁴⁴

Bir başka ayrıma göre ise bölgeler; merkezi hükümet tarafından oluşturulan ve sosyo-ekonomik nedenlerle beliren planlama ihtiyacını karşılamak için oluşturan plan-program bölgeleri, siyasi bir yetkisi olmamakla beraber yetki genişliğine sahip olarak genel yönetim hizmetlerinin görüldüğü idari bölgeler, siyasi yetkilere sahip ve bunun anayasada tarafından güvence altına alındığı siyasal bölgeler ile özellikle çokkültürlü toplumlarda görülen kültürel bölgeler olmak üzere dört gruba ayrılabilir.¹⁴⁵

Bir diğer sınıflandırmaya göre bölgeler, ülke içinde belli bir alanda yaşayan nüfusun ekonomik, sosyal faaliyetlerini etkileyen ve yaşam biçimlerini şekillendiren belirgin bir faaliyete göre gruplandırılabilir. Bu sınıflandırma aynı zamanda fonksiyonel bölge ayrımı olarak da bilinmektedir. Bu anlamda bölgeler turizm bölgesi, sanayi bölgesi, tarım bölgesi, madencilik bölgesi vb. şekillerde adlandırılabilir.¹⁴⁶

Bölge kavramının kalkınma ve gelişme sözcükleriyle birlikte kullanımının giderek daha popüler bir hal alması ve özellikle ülke içinde görülen ekonomik ve sosyal geri kalmışlığın bölgesel politikalar ile ortadan kaldırılmaya çalışılması yukarıda yapılan sınıflandırmalar dışında iki sınıflandırmayı ön plana çıkarmıştır. Buna göre bölgeler ekonomik seviyelerine ve gelişmişlik seviyelerine göre sınıflandırılabilir.¹⁴⁷

¹⁴⁴ Ruşen Keleş, *Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara 1999, s.58.

¹⁴⁵ Atilla Nalbant, *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1997, s.230-235.

¹⁴⁶ *Türkiye'de Bölge Planlamasının Evreleri*, Milli Güvenlik Kurulu Sekreterliği Yayın No:2, Ankara 1993, s.23.

2.1.1.1 Ekonomik Açıdan Bölge

Bölgesel kalkınma ve bölgesel planlama kavramları ile ilişkilendirilen ekonomik açıdan bölge; homojen bölge, polarize bölge ve plan bölge olmak üzere üç gruba ayrılarak incelenebilir.

Homojen bölge, birbirine yakın özellikler gösteren ve mekânsal anlamda bir süreklilik arzeden komşu alanları ifade eder. Örneğin birbiriyle benzer gelişmişlik düzeyine sahip olan komşu iller bir homojen bölge oluştururlar. Homojen bölgelerin tespit edilmesinde kentte yaşayan nüfus oranı, eğitim seviyesi, işsizlik oranı ve kişi başına düşen milli gelir gibi kriterler kullanılır. Homojen bölge daha çok mevcut durumun belirlenmesine yönelik olarak yapılan “statik” bir tanımlamadır. Özellikle sosyo-ekonomik açıdan bölgesel gelişme farklılıklarının belirlenmesi konusunda kullanılmaktadır.¹⁴⁷

Polarize bölge kavramı, homojen bölgeden daha dinamik bir yapılanmayı ifade etmektedir. Polarize bölge, bir merkez ile onun etki ve ilişki ağı içinde olan çevreyi kapsayan bir yapıdır. Kavramın dinamik olarak tanımlanması ise bölgeselleşmenin bir süreci kapsamı nedeniyledir. Merkez ve çevre arasındaki ilişkilerin yoğunluk derecesinin değişmesi, merkezin ya da çevrenin başka bir bölge ile ilişki haline geçmesi gibi nedenler, polarize bölgenin belirlenmesinde yalnızca mevcut durum analizini değil aynı zamanda ilişkilerin değişimini ve yoğunluğunu da ifade eden dinamik bir süreci kapsamaktadır.¹⁴⁸

Plan bölge, bölge içinden ya da dışından makamlarca oluşturulan ve yine bu şekilde kontrol edilen bölgesel planların uygulanacağı alandır. Temel olarak iki şekilde uygulanmaktadır. Bunlardan ilkinde göre tüm ülke bölgelere ayrılarak her bölgenin ekonomik gelişimden pay alması sağlanmaktadır. İkinci tipte ise tüm ülke bölgelere ayrılmaz. Sadece belirlenen sorun alanlarına ya da belirli problemlerle uğraşan mekanlara yönelik olarak bölge planları hazırlanır. Bu planlar ekonomik anlamda geri kalmış yörelerin kalkındırılması, işsizliğin azaltılması, tarım kaynaklı göçün önlenmesi gibi konularda hazırlanmaktadır.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Zeynel Dinler, *Bölgesel İktisat*, 5. Basım, Ekin Kitabevi, Bursa 1998, s.86-90.

¹⁴⁸ Mustafa Erkal, *Bölge Açısından...*, s. 7-8.

¹⁴⁹ Zeynel Dinler, *Bölgesel...*, s.98-99.

2.1.1.2 Gelişmişlik Açısından Bölge

Bölge kavramı ister bir ülkenin “alt sistemi” olarak ister farklı ülkelerin paylaştığı ortak bir alan olarak tanımlanmış olsun, gerek bölge içinde gerekse bölge olarak tanımlanan diğer alanlarla arasında bazı gelişmişlik farkları bulunmaktadır. Bu anlamda bölgeler gelişmişlik seviyelerine göre gelişmekte olan bölge ve gelişmiş bölge olarak iki farklı gruba ayrılarak incelenebilmektedir.

Gelişmekte olan bölge, gelir seviyesi, gelir artış hızı vb. faktörler göz önüne alındığında iktisadi anlamda yetersiz olan, gelişme adına avantajların var olmadığı ya da var olan avantajların çeşitli nedenlerle kaybedildiği bölge olarak tanımlanmaktadır.¹⁵⁰ Gelişmekte olan bölgelerde, ekonomik göstergelerden kaynaklanan dezavantajların yanında sosyal ve kültürel açıdan da bazı olumsuzluklar kendini göstermektedir.¹⁵¹

Gelişmekte olan bölgelerde; şehirleşme oranı, kişi başına düşen milli gelir gibi faktörler ülke ortalamasının altında seyrederken, işsizlik, tarımsal nüfus, nüfus artış hızı ve çocuk ölüm oranları gibi faktörler ise ülke ortalamasının üzerinde yer almaktadır. Tüm bunların yanında bölge, alt yapı tesis ve hizmetleri yönünden de yetersizdir. Bölgeye yapılan yatırımların azlığından dolayı modern endüstriye geçilememiş ve geleneksel faaliyetlerin egemenliği devam etmiştir.¹⁵² Dolayısıyla bölgesel ekonominin ağırlığı, kırsal nüfus yoğunluğunun¹⁵³ fazla olmasının da etkisiyle sanayide değil tarımdadır.

Bahsedilen bu ekonomik göstergelerin yanında sosyal yapı açısından da bölgede “mekanik dayanışmalı, geleneksel cemaat tipi” yapılanma mevcuttur.¹⁵⁴ Özellikle etnik ve dinsel temelli ayrımlar yaygın olarak görülmektedir.¹⁵⁵

Gelişmiş bölge, başta ekonomi olmak üzere sosyal ve kültürel konularda ülke ortalamasının üzerinde yer alan bölge olarak tanımlanmaktadır. Bölgenin kalkınma hızı, az gelişmiş ya da gelişmemiş bölgelerin kalkınma hızlarının yanı sıra tüm ülkenin kalkınma hızından da yüksektir.¹⁵⁶

¹⁵⁰ Mustafa Ildırar, *Bölgesel Kalkınma...*, s.12.

¹⁵¹ Mustafa Erkal, *Bölge Açısından...*, s.11.

¹⁵² Şevki Özbilen, *Maliye Politikası*, Ezgi Kitabevi, Bursa 1998, s.308-310.

¹⁵³ Abuzer Pınar, *Maliye Politikası*, Naturel Yayıncılık, Ankara 2006, s.163.

¹⁵⁴ Mustafa Erkal, *Bölgeler Arası Dengesizlik ve Doğu Kalkınması*, Şamil Yayınevi, İstanbul 1972, s. 19.

¹⁵⁵ Abuzer Pınar, *Maliye...*, s.164.

¹⁵⁶ Ali Yılmaz Gündüz, *Bölgesel Kalkınma...*, s.13-14.

Gelişmiş bölgelerde gelir seviyesi, gelir artış hızı, eğitim düzeyi, şehirleşme oranı gibi faktörler ülke ortalamasının üzerindedir. Ayrıca bu bölgelerde alt yapı yatırımları ve sosyal yatırımlar dışında “prodüktif yatırımlar”da diğer bölgelerle karşılaştırıldığında daha yukarıda yer almaktadır.¹⁵⁷

2.2 Bölgesel Kalkınma

Bölgesel gelişme farklılıklarının varlığı hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için bir sorun olarak ifade edilmektedir. Bu soruna çözüm bulmak amacıyla her ülke kendine özgü bölgesel politikalar geliştirmektedir. Her ülkede farklı bölgesel kalkınma politikaları uygulanmış olsada, dönemler itibariyle bu politikaların benzerlikler gösterdiği söylenebilir. Bu anlamda 1970 öncesi dönem geleneksel bölgesel politikalar, 1970 sonrası ise yeni bölgesel politikalar dönemi olarak adlandırılmaktadır.

Bölgesel kalkınma politikalarının uygulanmasının temel amacı ülke içinde var olan bölgesel dengesizlikleri en aza indirmektir. Bunu gerçekleştirmek için, ülke içinde nüfusun dengeli şekilde dağılımını, ekonomik ve sosyal anlamda geri kalmış bölgeler için gerekli önlemlerin alınmasını ve bölgenin mevcut kaynaklarının etkin şekilde kullanılmasını da içerecek şekilde bölgesel kalkınma politikaları hazırlanmaktadır.¹⁵⁸

2.2.1 Geleneksel Bölgesel Politikalar

Geleneksel bölgesel politikalar, II. Dünya Savaşı nedeniyle ortaya çıkan olumsuzlukları gidermek, altyapıları ve üretim sermayesini yeniden oluşturmak için uygulanan politikalardır. Bu dönemde tarımda makineleşme ile birlikte kırdaki ve sanayide yaşanan sorunlar nedeniyle kentlerde işsizlik artmıştır. Kırdaki işsiz kalan yığınların kente göç etmesi, kentlerde var olan problemleri daha da arttırmıştır. Ortaya çıkan problemlerin çözümü için “doğru planlamanın yapılması” ve devletin etkin müdahalesi görüşleri benimsenmiştir.¹⁵⁹

1929 Büyük Bunalımı sonrası benimsenen Keynesyen ekonomi modeli, devletin ekonomiye etkin ve fonksiyonel müdahalesini zorunlu kılmıştır. Ekonomik büyüme ve

¹⁵⁷ Mustafa Erkal, *Bölge Açısından...*, s.10.

¹⁵⁸ Zelal Şen, *Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılım Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi*, Uzmanlık Tezi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara 2004, s.5.

¹⁵⁹ Murat Kara, *Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Politikalarına Yansımaları*, Uzmanlık Tezi, DPT Yayınları, Yayın No: 2774, Ankara 2008, s. 43-44.

kalkınma gibi kavramlar bu dönemde merkezin yerel üzerindeki etkisini ve gücünü daha da arttıracak birer araç olarak kullanılmıştır. Bu nedenle 1970 öncesi bölgesel politikaların devletin etkin müdahalesini içeren merkeziyetçi bir anlayışa sahip olduğu söylenebilir.¹⁶⁰

Geleneksel bölgesel politikaların merkeziyetçi bir anlayışa sahip olması esasen, geleneksel ve yeni bölgesel politikalar arasındaki en temel farkı vurgulamaktadır. Merkeziyetçi anlayışın varlığı karar alma süreçlerinde ve politika araçlarında merkezi yönetim birimlerinin hakim ve baskın yapısına işaret etmektedir.¹⁶¹ Kararlar yerele danışılmadan, merkez tarafından belirlenen öncelikler çerçevesinde alınmaktadır.¹⁶² Bir başka ifadeyle, bu anlayışın temel özelliği, karar alma süreçlerinin yukarıdan-aşağıya doğru gerçekleşmesidir.¹⁶³

Geleneksel politikaların merkeziyetçi yapısının bir başka yansıması ise, özellikle ekonomik kalkınma için bir yöntem olarak benimsenen “merkezi planlama” anlayışında görülmektedir. Bölgesel kalkınmayı sağlamak için her bölgenin kendine özgü koşulları, potansiyelleri ve içsel yapıları ihmal edilmiş, bunun yerine tüm bölgeler için standart planlamalar yapılmıştır.¹⁶⁴ Merkezi planların yapılmasından sorumlu olan merkezi yönetim kurumları da yine bu dönem içinde kurulmaya başlanmıştır. Türkiye’de de geleneksel yaklaşımın bir ürünü olarak, 1960 yılında merkezi ve bölgesel planlamadan sorumlu olarak Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuştur.¹⁶⁵

Geleneksel bölgesel politikalar, bölgeler arası dengesizlikleri mümkün olan en alt seviyeye indirmek için bölgelerin sanayileşmesi ve modernizasyonunu önemli bir hedef olarak görürler. Bu amaçla belirli sektörler veya coğrafi alanlar için az sayıda ancak büyük çaplı yatırımlar yapılarak, bu yatırımlar neticesinde elde edilecek faydanın yaygınlaşması ve diğer alanları da olumlu yönde etkilemesi beklenmektedir. Büyük çaplı

¹⁶⁰ Elife Akiş, “Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Kalkınma Yaklaşımındaki Gelişmeler ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Konferansları Dergisi*, Sayı:44, 2011, s. 239.

¹⁶¹ Ayda Eraydın, “Bölgesel Kalkınma Kavramı, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu Cilt I.*, DPT ve Pamukkale Üniversitesi, 2004, s. 137.

¹⁶² Nihal Kargı, “Bölgesel Kalkınma Yaklaşımlarındaki Gelişmeler ve AB Perspektifi Altında Türkiye’nin Bölgesel Politika Analizi”, *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, Cilt:1, Sayı:3, 2009, s.21.

¹⁶³ Jörgen Gren, “New Regionalism and West Sweden: The Factors of Change in the New Paradigm”, *Regional and Federal Studies*, 12:3, 2002, s.81.

¹⁶⁴ Battal Yılmaz, “Bölgesel...”, s.31.

¹⁶⁵ Onur Ender Aslan, “Devlet Planlama Teşkilatı 1980 Sonrası Dönüşüm”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı:31/1, 1998, s. 104.

yatırımların dışında, bölgeye daha fazla yatırım yapılması için altyapıların imkanlarının iyileştirilmesi ve özel sektörün teşvik edilmesi birer araç olarak kullanılmaktadır.¹⁶⁶

Kısaca; geleneksel bölgesel politikalar dönemi olarak adlandırılan 1970 öncesi dönemde görülen merkezi planlama anlayışı, bölgesel kalkınma ve finansal kaynakların yeniden dağıtımında merkezin belirleyici olduğu bir süreç olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁶⁷

2.2.2 Yeni Bölgesel Politikalar

1970 sonrası yaşanan ekonomik dönüşümler, küreselleşme, ulus devletlerin dönüşümü ve AB'ye uyum süreçleri yeni bölgesel politikaların geliştirilmesine neden olmuştur.¹⁶⁸ 1973 Petrol kriziyle birlikte ise geleneksel politikaların yetersizliği bir kez daha görülmüştür. Geleneksel politikaların aksine, yeni bölgesel politikalar küreselleşme, neoliberal politikalar, yeni kamu yönetimi anlayışı ve post-fordist üretim ilkeleri çerçevesinde gelişim göstermiştir.¹⁶⁹

Bölgesel politikalarda yaşanan değişimin en önemli nedeni, kalkınma ve planlama konularında devletin yeterli düzeyde başarıya ulaşamadığı görüşüdür. Bu nedenle yeni dönemde bölgeler kalkınmanın ana aktörleri olarak belirlenmiş, küresel dünya ile bütünleşmenin bölgeler aracılığıyla gerçekleşeceği fikri güçlenmiştir. Artık, merkezi düzeyde planlama yerine, tabandan tavana planlama anlayışının benimsenmesiyle beraber, bölgeler planlama konusunda önemli birer unsur haline almıştır.¹⁷⁰

Yeni bölgesel politikalar, kalkınma konusunda yeni bir anlayışı beraberinde getirmiştir. Buna göre bölgeler dışarıdan aktarılan kaynaklar yerine, halihazırda bölgede bulunan kaynakların harekete geçirilmesiyle kalkındırılacaktır. İçsel büyüme olarak ifade edilen bu yaklaşım geçmiş dönemde önemsenmeyen beşeri sermayeyi odak noktasına

¹⁶⁶ Nihal Kargı, "Bölgesel Kalkınma...", s.21.

¹⁶⁷ Zoltan Balogh, *The Adaptability of the Swedish Models of New Regionalism in Hungary*, (Unpublished PhD Thesis), Corvinus University of Budapest, 2008, Budapest, s.11.

¹⁶⁸ Ayşen Altun, *Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de Yeni Bölgeselcilik Anlayışı Çerçevesinde Bölgeler Arası Gelişmişlik Farklılıkları ve Yakınsama*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2009, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya, s. 70.

¹⁶⁹ Battal Yılmaz, "Bölgesel..." s.31.

¹⁷⁰ Barış Övgün, "Geleneksel Bölgecilikten Yeni Bölgeciliğe Bir Uygulama Aracı Olarak Kalkınma Ajansları", (ed. Mustafa Ökmen, Güven Şeker, Fatih Yaman), *Küreselleşme-Yerelleşme Sarmalında Kalkınma Ajansları*, (içinde), Orion Kitabevi, Ankara 2013, s. 50-51.

almıştır. Eğitim, Araştırma ve Geliştirme (Ar-Ge) vb. faaliyetlerle aktörlerin geliştirilmesi hedeflenmiştir.¹⁷¹

Bölgelerin içsel potansiyellerini kullanmaya çalışmalarının bir başka sonucu, bölgelerde uzmanlaşmanın gerçekleşmesi ve zamanla bölgeler arası rekabetin ortaya çıkmasıdır. Bu anlamda her bölge diğerleriyle işbirliği ve etkileşim içinde çalışmalarını sürdürecektir, rekabet gücünü arttırmaya çalışacaktır. Özellikle küreselleşme ile birlikte, bölgelerin uluslararası alanda belirgin olması rekabet konusunda ulusal çaptaki başarıları da yetersiz kılmaktadır.¹⁷² Yeni dönemde bölgeler birer “cazibe merkezi” olarak ulusal ve uluslararası alanda kendilerini tanıtmayı ve yatırım çekmeyi hedef edinmişlerdir.¹⁷³

Yeni bölgesel politikalar ile geleneksel bölgesel politikalar arasındaki en önemli fark, daha öncede ifade edildiği gibi merkezîyetçi anlayışın varlığıdır. Yeni politikalar ile beraber merkezin karar süreçlerindeki ve politika uygulamalarındaki üstünlüğü son bulmuştur. Yeni dönemin hakim anlayışı, merkezin yanında yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri ve özel sektörün var olduğu yönetişimdir. Bu aktörler arasındaki ilişkiler geçmişin aksine işbirliği ve müzakere ile şekillenmektedir. Devletin temel görevi ekonomiye müdahaleden ve merkezi planlamadan ziyade bölgelerin yatırım çekebilmesi için altyapıların iyileştirilmesi ve yatırım imkanlarının geliştirilmesiyle sınırlandırılmıştır.¹⁷⁴ Günümüzde merkezîyetçi anlayışın terk edilmesi gerektiği, yönetişim kurumları yetersiz olan bölgelerin ekonomik anlamda kalkınmasının çok güç olacağı sıklıkla dile getirilmektedir.¹⁷⁵ Lovering’de yeni bölgesel kalkınma anlayışını devletin değişen rolü ve üretimin yeniden ölçeklendirilmesiyle birlikte açıklamakta, 1990’lar sonrası dönemin ana aktörünün yönetişim birimi olarak tasarlanan bölge olduğunu belirtmektedir.¹⁷⁶

Kısaca ifade etmek gerekirse yeni bölgesel politikalar, karar alma mekanizmalarının yönetişim anlayışıyla oluşturulduğu, kalkınmanın tepeden inmece anlayış yerine tabandan tavana belirlendiği, kitle üretimi yerine esnek üretim anlayışının ve Küçük ve Orta

¹⁷¹ Nazım Öztürk, *Kalkınma Kuramlarına Eleştirel Bir Yaklaşım*, Roma Yayınları, Ankara 2005, s.135.136.

¹⁷² Yunus Emre Özer, *Bölgesel Kalkınma Ajanslarının...*, s.85.

¹⁷³ Barış Övgün, “Geleneksel Bölgecilikten Yeni Bölgecilğe Bir Uygulama Aracı Olarak...”, s. 51.

¹⁷⁴ Haktan Sevinç, “Bölgesel Kalkınma Sorunsalı: Türkiye’de Uygulanan Bölgesel Kalkınma Politikaları”, *Girişimcilik Ve Kalkınma Dergisi*, Cilt: 6, Sayı:2, 2011, s.42.

¹⁷⁵ Andrew Beer, Laurence Lester, “Institutional Thickness and Institutional Effectiveness: Developing Regional Indices for Policy and Practice in Australia”, *Regional Studies, Regional Science*, Vol.: 2, No.:1, 2015, s.207.

¹⁷⁶ John Lovering, “Theory Led by Policy: The Inadequacies of the New Regionalism”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.: 23, 1999, s.391.

Büyükölükteki İşletmeler (KOBİ)'in öncelendiği, bölgelerin kendi potansiyellerini geliştirmeye yönelik anlayışın hakim olduğu bir “politikalar demeti”dir.¹⁷⁷ Geleneksel yaklaşımda merkezi bir anlayışla yönetilen kalkınma ve istihdam gibi konular, yeni bölgesel kalkınma yaklaşımı ile birlikte bölge ölçeğinde kurumsallaşan yapılar aracılığıyla yönetilmeye başlanmıştır. Merkezin/ulusal düzeyin rolü giderek kısıtlanmıştır.¹⁷⁸ Geleneksel ve yeni bölgesel politikalar arasındaki farklar, belirlenen kriterler özelinde Tablo 1.1’de özetlenmiştir.



¹⁷⁷ Battal Yılmaz, “Bölgesel...”, s.33.

¹⁷⁸ Jamie Gough, “The Genesis and Tensions of the English Regional Development Agencies: Class Relations and Scale”, *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10, No: 1, 2003, s. 25.

Tablo 1.1: Geleneksel – Yeni Bölgesel Politikaların Karşılaştırması

Kriterler	Geleneksel Bölgesel Politikalar	Yeni Bölgesel Politikalar
Amaçlar	-Bölgesel eşitlik, -Ulusal ekonomik büyüme, -Yatırımlar az gelişmiş bölgelere yönlendirilmesi, -Altyapının geliştirilmesi,	-Bölgesel rekabet gücünün geliştirilmesi, -Bölgesel ekonomilerin kapasitelerinin artırılması, -İçsel büyüme dinamiklerinin desteklenmesi,
Karar verme-uygulama sürecinin yapısı	-Ulusal ölçekte genel politikalar ve bazı özel bölgelerin seçimi, -Merkezi hükümetlerin takdir yetkisine bağlı seçim, -Kademeli yapı,	-Bölgesel ve yerel hükümetlerin birlikte karar verme süreci, -Bölgesel-yerel karar yetkisi, -Yönetişim ağırlıklı karar süreci, -Kademeli olmayan örgütlenme biçimleri,
Politika araçları	-Kamu finansal desteği, -Ağırlıklı olarak kamu kaynaklarına bağımlılık, -Tanımlanmış bölgesel birimler için bağlayıcı kararlar, -Bürokratik düzenlemeler,	-Kamu finansal desteği, -Koşullara bağımlı örgütlenme, -Gönüllü ve koşullu bilgilendirme, -Kamunun sağladığı danışma hizmetleri,
Siyasal ortam	-Ulusal politikaların öne çıktığı bir siyasal ortam,	-Ulusal politikalar ile bölgesel ve yerel politikaların ağırlık kazanması,
Siyasi sorumluluk	-Karar verme sorumluluğu olan merkezi hükümet, -Taşra teşkilatına verilen uygulama sorumluluğu,	-Ulusal hükümet ve bölgesel ve yerel örgütler (hükümetlerin) doğrudan politika uygulamalarına yönelimi
Uygulamacı kurumlar	-Merkezi hükümet, -Merkezi hükümetin taşra, teşkilatları, -Bürokratik ilişkiler,	-Bölgesel birimler, -Yarı özerk birimler, -Bürokrasi yerine, işletme yönetimi,

Kaynak: Ayda Eraydın, “Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu Cilt I.*, DPT ve Pamukkale Üniversitesi, 2004, s. 137.

Geleneksel ve Yeni Bölgesel Politikalara ilişkin yukarıda yapılan karşılaştırma incelendiğinde, yeni bölgesel politikalarında bölgesel gelişmenin sağlanması için yönetim ve kurumsal kapasitenin ana unsurlar olarak görüldüğü anlaşılmaktadır.¹⁷⁹ Ayrıca yeni anlayışta yerelleşme ve subsidiarite gibi kavramların da egemen olduğu dikkati çekmektedir. Karar alma ve planlama süreçlerinde merkez tek başına değil,

¹⁷⁹ Daniel Sepic, *The Regional Competitiveness: Some Notions*, Russian-European Centre for Economic Policy (RECEP), Moscow 2005, s.13.

yerel/bölgesel aktörlerle birlikte hareket etmektedir. Merkezin yerine bölgenin/yerelin giderek daha güçlü bir aktör olarak ortaya çıkması, bölgelerin rekabet gücünü arttırmak ve içsel potansiyellerini geliştirmek için yeni bir kurumsal yapılanmaya gidilmesine neden olmuştur. Ortaya çıkan yeni kurumsal yapıların en önemlilerinden biri ise çalışmanın temel konusunu oluşturan bölgesel kalkınma ajanslarıdır.

Yeni bölgesel kalkınma anlayışıyla birlikte gelişen bölgesel kalkınma ajansları, bölgesel kalkınma ve planlama konularını merkezin tekelinden almıştır. Yerelde gerçekleştirilen işbirliği ile kurulan ajanslar, merkezin bürokrasisini devre dışı bırakarak AB gibi uluslararası kurum ve kuruluşlarla doğrudan iletişim kurabilmekte ve kendilerine mali kaynak sağlayabilmektedir.¹⁸⁰

2.3 Bölgesel Kalkınma Ajansları

Bölgesel kalkınma politikalarında yaşanan değişim bu politikalara uygun kurumsal yapıların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu kurumlardan birisi bölgesel kalkınma ajanslarıdır. Dünyada yaklaşık yüz yıldır var olan bu kurumsal yapılar, Türkiye için henüz 10 yıllık bir geçmişe sahiptir. Türkiye'deki ajans yapılanmasını tanımlamadan önce dünyadaki ajansların ortak özelliklerini incelemek, Türkiye'deki ajansların başarılarını, eksikliklerini ve gelecekte hangi yöne evrileceklerini belirlemek açısından yararlı olacaktır.

2.3.1 Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Ortaya Çıkışı ve Tarihsel Gelişimi

Günümüzde birçoğu Avrupa'da olmak üzere çok sayıda bölgesel kalkınma ajansı (BKA) mevcuttur. Özellikle Avrupa'da bölgesel kalkınma ve bölgesel kalkınma ajansı kavramları birbirini tamamlar bir nitelikte kullanılmaktadır. Bunun en temel nedeni ise AB'nin bölgesel politikalara verdiği önem ve bölgesel gelişmeyi sağlamak adına sunduğu ekonomik olanaklardır.¹⁸¹ AB'de Bölgeler Komitesi'nin kurulmuş olması ve AB içindeki güç dengesinin subsiarite kavramıyla sağlanması, AB'de bölge kavramına verilen önemi göstermektedir.¹⁸²

¹⁸⁰ Jörgen Gren, "New Regionalism and West...", s.89.

¹⁸¹ Adnan Çimen, "Avrupa Birliği (AB) Bölgesel Kalkınma Politikalarının Avrupalılaşması", *AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:12, 20. Yıl, Özel Sayı: 12, 2012, s. 49.

¹⁸² Tove H. Malloy, "National Minority 'Regions' in the Enlarged European Union: Mobilizing for Third Level Politics?", European Centre for Minority Issues, Working Paper, 24, July 2005, s. 18.

BKA'lar genel olarak “Merkezi hükümet ve yerel yönetim ana yapısının dışında, çoğunlukla ‘yumuşak’ politika araçlarını entegre biçimde kullanarak yerel iktisadi kalkınmayı destekleyen, bölgesel bazda yerleşik, kamu tarafından finanse edilen kurumlar” olarak tanımlanabilir.¹⁸³ Ajansların temel hedefi bölgesel gelişmeyi bölgenin içsel kaynakları ile gerçekleştirebilmektir. Bu anlamda her bölgenin potansiyel kalkınma alanları belirlenerek sosyal yapıyla uyumlu olacak şekilde kalkınma ajansları kurulmuştur. Ajansların kuruluş sürecinde merkezi hükümet yasal düzenlemeler ve mali destek sağlayarak öncü rol üstlenmektedir. Ancak ajansların başarısı kamu-özel-sivil ortaklığına ne derece uyumlu olarak kurulduğuyla yakından ilişkilidir.¹⁸⁴

BKA'lara ilişkin ilk örnek Amerika Birleşik Devletleri'nde 1933 yılında kurulan Tennessee Valley Authority (TVA)'dir. 1929 bunalımı sonrası ortaya çıkan ekonomik yıkım, işsizliğin artışı ve üretimdeki düşüş geniş kapsamlı bir kalkınma programının uygulanmasını zorunlu hale getirmiştir. İşte bu ortamda ekonomik kalkınmayı sağlamak, bölgede yaşayanların yaşam kalitelerini yükseltmek ve “yeni kaynak geliştirme tekniklerinin” uygulanmasını sağlamak amacıyla 18 Mayıs 1933 Tennessee Vadisi Kalkınma Programı, Amerikan Kongresi tarafından kabul edilmiştir. Program temel olarak Tennessee Irmağı ve çevresindeki kaynakların uygun şekilde kullanılması, geliştirilmesi ve korunmasını içermektedir. Ancak ırmak üzerine kurulan barajlar sayesinde tarımsal sulamanın gelişmesi ve enerji üretilmesi kısa zamanda ekonomik ve sosyal kalkınmanın ivme kazanmasına neden olmuştur.¹⁸⁵

BKA'lara ilişkin olarak Avrupa'da ise ilk örnekler II. Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkmıştır. II. Dünya Savaşının yıkıcı etkileri Avrupa kıtasının her noktasında şiddetli bir şekilde hissedilmiş, Avrupa coğrafyası kendini ekonomik ve sosyal anlamda zor bir dönemin içinde bulmuştur. Bu ortamda ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağlamak için temel yaklaşım bölgesel kalkınma, temel unsur ise BKA'lar olarak kabul edilmiştir. Bölgesel kalkınmaya yönelik çalışmalarda temel amaç gelişmiş ve geri kalmış bölgeler arasındaki

¹⁸³ Henrik Halkier, “Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Çok Düzlemli Yönetişim: Avrupa Perspektifi”, *TEPAV Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 7-8 Eylül 2006, Ankara 2006, s.17.

¹⁸⁴ Bayram Yılmaz, Mükemmel Halkla İlişkiler Yaklaşımı Açısından Türkiye'deki Kalkınma Ajanslarının Halkla İlişkiler Faaliyetleri: BAKA Örneği, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2011, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya, s.47.

¹⁸⁵ Turgay Ergun, “Bölgelerarası Dengesizliklerin Giderilmesinde Bölgesel Örgütlenmelerin Önemi: “Tennessee Valley Authority”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı: 26/1, 1993, s. 73-77.

farkları ortadan kaldırmaktır.¹⁸⁶ Avrupa’da kurulan BKA’lar tarihsel olarak Tablo 1.2’de gösterilmiştir.

Tablo 1.2: Avrupa’da Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Dönemleri

DÖNEM	ÜLKELER
1950 - 1960	Avusturya, Belçika, Fransa, İrlanda
1960 - 1980	Almanya, İngiltere, İtalya, Hollanda
1980 - 1990	Yunanistan, İspanya, Finlandiya, Danimarka
1990 -	Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Polonya, Portekiz, Slovakya, İsveç, Ukrayna

Kaynak: Ebru Celepçi, Bölgesel Dengesizliklerin Giderilmesinde Kalkınma Ajanslarının Rolü ve Türkiye Uygulamaları, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2006, Karadeniz, Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon, s.24.

BKA’lar her ne kadar AB içinde yaygın olarak varlıklarını sürdürseler de, birlik kurulmadan öncede var olan kurumlardır. ABD ve Birleşik Krallık gibi Anglo Sakson geleneğe sahip ülkelerde yarı özerk statüde ve yönetim anlayışına uygun şekilde özel sektörle birlikte kurulmuşlardır. Japonya ve Fransa gibi merkeziyetçi geleneğin var olduğu ülkeler ise Türkiye’deki GAP İdaresi benzeri bir yapılanmaya sahiptirler. Bu tip bürokratik ve kamu egemenliğinin yoğun olduğu ülkelerde ajanslar ekonomik sorunların yanında işsizlik ve sosyal sorunlarla da ilgilenen kuruluşlardır.¹⁸⁷

Her ne kadar bu çalışmanın kapsamı BKA’ların iktisadi ve kalkınma boyutuyla incelenmesi olmasa da, ajansların ortaya çıkışını ve giderek yaygınlık kazanmasını açıklamak adına ekonomik boyut ve bölgesel kalkınma anlayışındaki değişimler konusunda da açıklama yapmak yerinde olacaktır.

Avrupa özelinde bölgesel kalkınma politikaları 1950-1970 arası dönem içinde sosyal ve ekonomik müdahaleyi de kapsayacak şekilde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. 1970 sonrası dönemde ise daha çok içsel potansiyeli kullanarak kalkınma anlayışı ön plana

¹⁸⁶ Yunus Emre Özer, “Küresel Rekabet-Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye”, *Review of Social, Economic & Business Studies*, Vol. 9/10, 2007, s.396.

¹⁸⁷ Gökhan Çalt, “Bölgeselleşme ve Avrupa Birliği’nin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları”, *VI. Türkiye Ziraat Mühendisliği Teknik Kongresi*, 3-7 Ocak 2005, Ankara, s.10.
<http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/8df7b8e8d586a55_ek.pdf?tipi=14> (18.02.2016)

çıkmıştır.¹⁸⁸ İçsel potansiyelin kullanılması ise bölgesel kurumsallaşmayı ve kalkınma ajanslarının kurulmasını sağlamıştır.

II. Dünya Savaşı sonrası Avrupa'sındaki bölgesel kalkınma politikaları 1945-1970, 1970-1990 ve 1990 sonrası olarak üç döneme ayırarak incelemiştir. 1945-1970 dönemi Geleneksel Bölgesel Kalkınma Teorilerinin uygulandığı Keynesyen iktisat teorisinin ve arz yönelimli üretimin sisteminin kabul edildiği dönemdir. Bölgesel dengesizliklerin ortadan kaldırılmasında merkezi yönetimin belirleyiciliği söz konusudur. Bölgesel dengesizliklerin kaynak dağılımı problemlerinden kaynakladığına ilişkin görüş hakimdir. Bu sorunu çözmek için kullanılan araç ise ekonomik faaliyetlerin bir bölgeden diğerine transferidir. Bu dönemde uygulanan politikalarda amaç sorunlu bölgeleri ulusal ekonomiyle bütünleştirmektir. 1970-1990 arası dönem ise üretim tarzındaki değişmeden (kitlesele üretimden esnek üretime geçiş) kaynaklı olarak geleneksel bölgesel kalkınma politikalarının sorgulandığı dönemdir. Esnek üretim anlayışı nedeniyle ekonomiler yerleşmiş, sermaye ve emek unsurlarının mekânsal hareketliliği artmış ve yeni kurumsal yapılar ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu dönem bölgesel politikalar açısından zayıf bir dönem olarak ifade edilebilir. Çünkü aynı dönemde gelişme gösteren küreselleşme kavramı nedeniyle dünya tek pazar algılanmış ve ulusal ya da bölgesel anlamda parçalı bir yapının olmadığı yaygın görüş olarak kabul edilmiştir. 1990 sonrası dönemde ise bölgesel kalkınma ve kurumsallaşma adına olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Bu dönemde bölge, geleneksel anlayışın aksine homojen mekanlar olarak görülmemektedir. Artık her bölge tek başına bir sistemi ifade etmekte ve ekonomik, sosyal, çevresel vb. unsurları da içerecek şekilde bütünsel bir yaklaşımla ele alınmaktadır. Her bölgenin kendine has dokusu ve özellikleri olması her bölge için ayrı birer bölgesel kalkınma programı yapılması fikrini doğurmuştur.¹⁸⁹ Bu yeni bölgesel kalkınma anlayışının temelinde her bölgenin kendi potansiyelini kullanarak bir kalkınma programı belirlemesi, yenilik yapması, rekabet etmesi ve girişimci kapasitesini arttırması görüşleri yer almaktadır.¹⁹⁰

¹⁸⁸ Abdil Celil Öz, Kalkınma Ajanslarının Türk Kamu Yönetimi İçindeki Yeri, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2009, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas, s.83.

¹⁸⁹ Burcu Yavuz Tiftikçigil, Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yaşanan Dönüşüm ve Kalkınma Ajansları Üzerine Bir Değerlendirme, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2010, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, s.50-53.

¹⁹⁰ Mark Drabenstott, "Rethinking Federal Policy for Regional Economic Development", *A Review of the Federal Role in Regional Economic Development*, Kansas City Fed Publications, 2005, s.116.
<<https://www.kansascityfed.org/publicat/econrev/PDF/1q06drab.pdf>> (29.02.2016)

Bölgesel dengesizlikleri gidermek ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak adına Avrupa’da “sanayi bölgeleri, girişim sermayesi, teknoloji geliştirme bölgeleri, iş geliştirme merkezleri, kümelenmeler” vb. uygulamalar yapılmıştır. BKA’lar ise her ne kadar bu uygulamalardan biri gibi görülse de aslında, adı geçen bütün uygulamaları yönlendiren, temel ihtiyaç ve politikaları belirleyen ve koordinasyon işlevini yerine getiren bir kurumdur. BKA’lar ile hedeflenen bölgenin kurumsal kapasitesini geliştirerek bu uygulamalar arasında işbirliği sağlamaktır.¹⁹¹

2.3.2 Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Tanımı, İşlevi, Amacı ve Ortak Özellikleri

BKA’lar özellikle Avrupa’da son 30 yıllık dönem içinde oldukça yaygın kurumlar haline almıştır. Bölgesel kalkınma anlayışı ve BKA’ların popüler bir hal alması temel olarak dört nedene bağlanabilir. Bunlar küreselleşme, 1980’lerde ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı, bölgesel dengesizliklerin giderek daha belirgin bir hal alması ve üretim sisteminde Fordizmden, Post-Fordizme geçiştir. Özellikle 1970’lerdeki petrol krizinin de eklenmesiyle Avrupa’da, bölgesel kalkınma kavramı sıkça vurgu yapılan bir konu haline gelmiştir. Avrupa Birliği’nin de bölgeler konusuna olan ilgisi sonucunda bölgesel kalkınmanın koordinasyonunun sağlanması adına kurumsal yapıların oluşturulması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. İşte ilk örneği 1933’te kurulan Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA), günümüz kalkınma anlayışının ana eksenini oluşturan bölgesel kalkınma yaklaşımının ortaya çıkardığı kurumsal yapılardır.

Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA), merkezi idari yapılanmanın dışında yer alan ancak faaliyetleri kısmen veya tamamen kamu tarafından finanse edilen, sınırları belirli bir bölgedeki ekonomik ve sosyal koşulların iyileştirilmesi için çalışan kurumlardır.¹⁹² Bir başka tanıma göre BKA’lar, kuruldukları bölgelerin ihtiyaçlarını belirleyerek bunların giderilmesi için plan ve proje geliştiren, bölgede yer alan paydaşları karar süreçlerine katarak aralarında bir ağ yapılanması kurulmasını sağlayan, bölgenin ülke içinden ve dışından yatırım çekmesi için çalışan ve bu anlamda uygulanan projeleri denetleyen kurumlar olarak tanımlanabilir.¹⁹³ DPT (2000) ajansları “merkezi hükümetlerden bağımsız

¹⁹¹ Abdil Celil Öz, Yönetişim, “Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları: Çukurova Kalkınma Ajansı Uygulaması”, *TEPAV 2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu: Çok Düzlemli Yönetişim Bildiri Kitabı*, Ege Üniversitesi, 25-26 Ekim 2007, İzmir, s.361.

¹⁹² Nazlı Maç, “Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye”, Konya Ticaret Odası Etüd-Araştırma Servisi, 16.02.2006 Tarihli Araştırma Raporu, Sayı: 2006-117/76, s. 1.

¹⁹³ Cahit Aydemir, İlhan Karakoyun, *Yeni Bölgesel Kalkınma Yaklaşımı ve Kalkınma Ajansları Karacadağ Kalkınma Ajansı Örneği*, Ekin Yayın, Bursa 2011, s. 25.

bir idari yapıda, sınırları çizilmiş bir bölgenin girişimcilik potansiyelini geliştirip canlandırmak ve böylece ekonomik kalkınmaya katkı sağlamak amacıyla kurulmuş ve faaliyetlerini kamunun veya özel sektörün finanse ettiği bir kuruluş” olarak tanımlanmaktadır.¹⁹⁴ Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği (The European Association of Development Agencies - EURADA)’ne göre ise ajanslar, kalkınma kavramına ilişkin olarak sektörel ve genel sorunları belirleyen ve bu sorunların en yüksek oranda çözümü sağlayacak projeleri belirleyen ve destekleyen kurumlardır.¹⁹⁵ Tanımlamalar incelendiğinde BKA’ların üç ana unsuru,¹⁹⁶

- kamu gücüne dayanmaları,
- temel amaçlarının ekonomik kalkınma olması,
- sınırları belli bir bölgede faaliyet göstermeleridir.

Yukarıda tanımlar değerlendirildiğinde BKA’ların yeni kamu yönetimi anlayışının ve yeni bölgesel kalkınma yaklaşımının bir ürünü olduğu ifade edilebilir. Ajansların merkezi yönetim yapısı dışında örgütlenmesi ve karar alma süreçlerine çok aktörlü bir katılımı hedeflemesi, geleneksel anlayışta devlet tarafından gerçekleştirilen kalkınma misyonu yerine farklı toplum kesimlerince sahiplenilen bir kalkınma anlayışı önerdiğini göstermektedir. Ajanslar kuruldukları bölgelerin problemlerini belirleyerek, bunların çözümü için geliştirilen projeleri destekleyip bir katalizör ve koordinatör işlevi yerine getirecektir.¹⁹⁷ Bu işlevler yerine getirilirken müzakereci ve uzlaşmacı bir anlayış ön plandadır. Geçmiş dönemin hiyerarşik yapısı yerine, “eşitler arası bir ilişkinin” var olduğu yönetim ve ağ yapılanmaları tercih edilmektedir.¹⁹⁸ Buda ancak merkezden tam ya da yarı bağımsız şekilde örgütlenen bir ajans yapısıyla sağlanabilecektir.¹⁹⁹

BKA kavramına ilişkin genel tanımlamalar yapılabiliyor olsa da, ajansların yasal statüleri, kurumsal yapıları, finansman kaynakları, personel rejimleri gibi birçok noktada

¹⁹⁴ DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2000, s. 174.

¹⁹⁵ EURADA, Creation, Development and Management of RDAs - Does It Have to be so Difficult?, s.16. <<http://www.eurada.org/files/RDA/Creation%20development%20and%20management%20of%20RDA.pdf>> (17.02.2016)

¹⁹⁶ Seyit Koçberber, “Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 61, 2006, s.37.

¹⁹⁷ DPT, Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2008, s.18.

¹⁹⁸ Ayda Eraydın, “Bölgesel Kalkınmanın Yönetişim Çerçevesinde Kurumsallaşması: Kalkınma Ajansları”, (der. Birol Akgül, Nıfset Uzay), *Türkiye’de Bölgesel Kalkınmanın Yeni Örgütleri Kalkınma Ajansları*, (içinde), Ekin Kitabevi, 2. Baskı, Bursa 2010, s.46.

¹⁹⁹ James T. Hughes, “ The Role of Development Agencies in Regional Policy: An Academic and Practitioner Approach” *Urban Studies*, Vol. 35, No. 4, 1998, s. 616.

farklılıklar göze çarpmaktadır. Bu durum idari ve siyasi yapısı farklı birçok ülkenin bölgesel kalkınma ajansı kurmasından kaynaklanmaktadır. Ülkeler ajans yapılarını kendi ülkelerinin idari sistemine uygun biçime dönüştürdüklerinden bu farklılaşma ortaya çıkmaktadır. Kalkınma ajansları Almanya’da yarı özerk kamu şirketi; İspanya’da özel hukuka tabi kamu kuruluşu; Fransa’da karma ekonomi şirketi; Belçika’da belediyeler arası ajans; Romanya ve Danimarka’da vakıf; Çek Cumhuriyeti, Estonya, Slovakya ve Polonya’da kamu-özel sektör şirketi; İsveç’te limited şirket; Hollanda, İtalya, İrlanda ve Portekiz’de kamu limited şirketi; İngiltere’de bakanlık dışı kamu kurumu (quango)/ özerk örgüt; Litvanya’da kar amacı gütmeyen kuruluş; Yunanistan’da belediye girişimi;²⁰⁰ Bulgaristan, Fransa, Ukrayna ve Macaristan’da kar amacı gütmeyen kuruluş statüsünde kurulmuşlardır.²⁰¹

BKA’lar farklı şekillerde tanımlansalar ve her ülkede farklı yapılarda kurulmuş olsalar da bazı ortak özelliklerine göre gruplandırılabilirler. Buna göre ajanslar iki farklı şekilde gruplandırılabilir;²⁰²

A) Kurucu unsuruna göre BKA’lar

- a) Merkezi Hükümet tarafından kurulan ajanslar,
- b) Yerel Yönetimler tarafından kurulan ajanslar,
- c) Yerel ve bölgesel yönetimlerce kurulan ajanslar,
- d) Kamu-özel ortaklıklarıyla kurulan ajanslar.

B) Faaliyetlerine göre BKA’lar

- a) Stratejik ajanslar,
- b) Küresel operasyonel ajanslar,
- c) Sektörel operasyonel ajanslar,
- d) Dış yatırımcıları çekmek için kurulan ajanslar.

Yapılan ikili sınıflandırmanın dışında ajansları faaliyetleri ve kurumsal yapıları temel alınarak başka bir sınıflandırma yapmakta mümkündür. Buna göre ajanslar “Zayıf ve

²⁰⁰ Pınar Özen, *Avrupa’da Bölgesel Kalkınma Ajansları*, TEPAV, 2005, s.5.

²⁰¹ Serap Kayasü, Melih Pınarcıoğlu; Suna Senem Yaşar; Sencer Dere, *Yerel/Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Artırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları*, , İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No:2003-8, İstanbul 2003, s.12.

²⁰² EURADA, Creation, Development..., s.17.

Kuvvetli Ajanslar” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Zayıf ajanslar küçük bir teşkilat yapısına sahiptir. Temel amaçları bölgeye yatırım çekmek adına tanıtım faaliyetleri yürütmektir. Bu anlamda kendi bölgelerine ilişkin veri bankaları hazırlarlar, yurtiçi ve dışında açtıkları ofisler aracılığıyla bölgenin tanıtımını gerçekleştirirler. Kuvvetli ajanslar ise, birçok fonksiyonu yerine getirmeye çalışırlar. Hem zayıf ajanslar gibi bölgelerine yatırımcı çekmek için çeşitli faaliyetler gerçekleştirirler hem de ekonomik kalkınma, çevre düzenlemesi, kentleşme, eski sanayi alanlarının canlandırılması vb. uygulamaları gerçekleştirirler.²⁰³

Ajanslar her ne kadar farklı yapılarda kurulmuş olsalar da bazı ortak özelliklere sahiptirler. Bu ortak özelliklerin başında BKA’ların kuruluş amaçları gelmektedir. Buna göre ajanslar; bölgenin sosyo-ekonomik gelişimini sağlamak için ulusal ve uluslararası yatırımcıların bölgeye yatırım yapmasını sağlamak ve bölgede gerçekleştirecekleri faaliyetlerde yardımcı olmak amacıyla kurulmuşlardır.²⁰⁴ Roberts ve Lloyd’da benzer şekilde BKA’ların amaçlarını ekonomik kalkınma temelinde açıklamış ve yatırım çekmek, bölgenin rekabet edebilirliğini arttırmak, altyapıyı geliştirmek, istihdam yaratmak gibi amaçları olduğunu belirtmiştir.²⁰⁵

Kalkınma ajanslarının tanımları ve özellikleri ağırlıklı olarak ekonomik temellidir. Ancak sosyal sermaye ve ekonomik kalkınma arasındaki yakın ilişki düşünüldüğünde, ajansların sosyal sermayeyi artırıcı politikaları da desteklemesi gerektiği unutulmamalıdır.²⁰⁶

Avrupa’da kurulan BKA’ların teşkilat yapıları ikili bir görünüm arz etmektedir. Bu yapının ilk ayağını Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetleme Komitesi ve Genel Müdür gibi strateji belirleyici ve karar verici yapılar oluşturmaktadır. Yapının ikinci ayağını ise çalışma grupları veya komiteler oluşturmaktadır. Çalışma grupları özellikle belli konuları araştırmak üzere kurulmuş, teknik bilgiye sahip kişilerin bulunduğu yapılardır.²⁰⁷

²⁰³ DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2000, s.194.

²⁰⁴ Adnan Küçükali, “Sosyal Politika Uygulamalarında Kalkınma Ajansları: KUDAKA Örneği”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 27, Sayı: 3, 2013, s.209-210.

²⁰⁵ Peter W. Roberts Shaw & M. Greg Lloyd “Regional Development Agencies in England: New Strategic Regional Planning Issues?”, *Regional Studies*, 34:1, 2000, s.76.

²⁰⁶ Nicholas Miles, Janet Tully, “Regional Development Agency Policy to Tackle Economic Exclusion? The Role of Social Capital in Distressed Communities”, *Regional Studies*, 41:6, 2007, s.862.

²⁰⁷ Serap Kayasü, Melih Pınarcıoğlu, Suna Senem Yaşar, Sencer Dere, *Yerel/Bölgesel...*, s.12.

BKA'lar da bölgesel ihtiyaçları belirleyen ve bunlara yönelik olarak stratejiler geliştiren organ yönetim kurulumudur. Yönetim kurulu üye sayısı her BKA'da farklıdır. Ancak üye yapısı genellikle merkezi hükümetçe atanan üyeler ve ajansın kuruluşunda destek veren kurumların temsilcilerinden oluşmaktadır.²⁰⁸ Avrupa'da yer alan BKA'lar incelendiğinde üyelerin genellikle "politikacılar, firma ve sektör temsilcileri, birlikler, bankalar, eğitim kurumları üyeleri" içinden seçildiği görülmektedir. Yönetim kurulunun önemli görevlerinden biri Genel Müdür'ü (Genel Sekreter) belirlemektir. Genel Müdür ise teknik ve idari diğer kadroların belirlenmesinden sorumludur.²⁰⁹

BKA'lar yeni kalkınma anlayışını gerçekleştirebilmek adına geçmişte var olan bürokratik ve katı yapılanma yerine daha esnek bir örgüt yapısını tercih etmektedir. Ajanslarda personel verilen hizmete göre istihdam edilmektedir. Bu karşımıza *ad hoc* (geçici) bir yapılanma çıkarmaktadır. Personel daha çok proje temelinde istihdam edilmekte, proje sona erdiğinde ise sözleşmesi feshedilmektedir. Ayrıca uzmanlık gerektiren konularda dışarıdan teknik personel veya danışman istihdam edebilmektedir.²¹⁰

Ajanslar personellerini doğrudan kendileri istihdam etmektedir. Personelin kalıcılığı performans hedeflerini gerçekleştirmesine bağlıdır. Ajans personeli mali haklar ve ücret düzenlemesi açısından kendi kuruluş kanunlarında belirtilen düzenlemelere tabidir. Sosyal haklar açısından ise kamu görevlileri ile aynı haklara sahip oldukları söylenebilir.²¹¹

Ajansların personel istihdamını kendilerinin gerçekleştirmesi, istihdamın sözleşme ile sınırlı olması, teknik ve uzmanlık gerektiren işler için uzman ve danışman istihdam edebilmesi, personelinin kendine özgü mali haklara sahip olması ve sıkı şekilde denetlenen performans kriterlerinin varlığı, ajansların esnek bir yapıda örgütlendiğinin ve geleneksel yapıdan uzaklaşarak yeni kamu yönetiminin temel unsurları olan sözleşmeye dayalı istihdam ve performans denetimi gibi ilkeleri benimsediğinin göstergesidir.

BKA'ların finansman yapıları kurucu unsurlarının yapısına göre farklılık göstermektedir. Örneğin bir anonim şirket statüsünde kurulan BKA'nın kuruluş sermayesi ve demirbaş ihtiyaçları ajansın ortakları tarafından karşılanır.²¹² Oysa merkezi hükümet

²⁰⁸ Aytül Güneşer Demirci, "Farklı Ülkelerde Bölgesel Kalkınma Ajansları", (der. Menaf Turan), *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, (içinde), Paragraf Yayınları, Ankara 2005, s.186.

²⁰⁹ Serap Kayasü, Melih Pınarcıoğlu; Suna Senem Yaşar; Sencer Dere, *Yerel/Bölgesel...*, s.13.

²¹⁰ Pınar Özen, *Avrupa'da Bölgesel...*, s.9.

²¹¹ Aytül Güneşer Demirci, "Farklı Ülkelerde Bölgesel...", s.188.

²¹² Nifset Uzay, "Kalkınma Ajanslarına Genel Bir Bakış", *Türkiye'de Bölgesel Kalkınmanın Yeni Örgütleri Kalkınma Ajansları*, (ed. Nifset Uzay, Birol Akgül), Ekin Basım, Bursa 2010, s.16.

tarafından kurulan ajanslarda ajansın ana finansman kaynağı merkezi hükümet tarafından sağlanan ödeneklerden oluşmaktadır. Bu farklılığa rağmen ajansların finansman kaynakları genel olarak kamu fonları, özel fonlar, hizmetlerden elde edilen gelirler, aynı yardımlar ve uluslararası fonlar olmak beş alt başlıkta incelenebilir.²¹³

Dünya genelindeki BKA'lar incelendiğinde, BKA'ların en önemli gelir kaynağı olarak mali teşvikler göze çarpmaktadır. Ajanslara sağlanan mali teşviklerin büyük bir bölümü ise merkezi hükümetlerce sağlanmaktadır. Bu teşvikler tüm ülke geneline eşit şekilde sağlanabildiği gibi belli bölgeleri önceleyen biçimde de dağıtılabilir. Merkezi yönetimce sağlanan kaynakların yanında bölge idareleri ve yerel yönetimlerce sağlanan teşviklerde söz konusudur. Ancak bunlar merkezi yönetimin sağladığı kaynaklardan oldukça düşük orandadır.²¹⁴

Kapsam daraltılarak Avrupa'daki BKA'lar incelendiğinde ise, BKA'ların en önemli finansman kaynakları olarak kamu yardımları ve AB fonları dikkati çekmektedir. AB'nin sürdürülebilir kalkınma ve bölgesel rekabet edebilirliği geliştirmek adına ölçek olarak bölgeyi belirlemesi, AB genelinde ajansların sayısında bir artışa neden olmuştur. Böylece bölgesel kalkınmanın yeni kurumları olan BKA'lar, AB'den önemli oranda kaynak elde etmişlerdir.²¹⁵ AB ölçeğinde değerlendirildiğinde, ajansların temel önceliği AB fonlarından yararlanmaktır.²¹⁶ Ancak AB tarafından sunulan kaynaklar sürekli ve düzenli değildir. Bunlar daha çok belli konularda ve proje bazlı olarak sunulan kaynaklardır.²¹⁷

Anonim şirket olarak kurulan ajansların kuruluş sermayesi ortaklar tarafından karşılanır. Her bir ortak kendi payı oranında nakit, taşınmaz veya hizmeti sermaye olarak ajansa verir. Ajansa sürekli olarak destek vermeye gerek yoktur. Ancak ajansın kuruluşunu izleyen belirli bir süre daha desteklenmesi gerekmektedir.²¹⁸

BKA'ların, merkezi hiyerarşinin dışında örgütlenmesi ve kurumsal yapısı içinde kamu-özel-sivil unsurları barındırması, yeni bölgesel kalkınma anlayışının bir

²¹³ Nıfset Uzay, "Kalkınma Ajanslarına...", s.17.

²¹⁴ M. Akif Özer, "Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının Sosyal Ekonomik İşlevleri", *Kamu-İş*, Cilt: 12, Sayı: 2, 2012, s.45-46.

²¹⁵ Osman Sert, "Bölge, Türkiye'de Bölge Kavramı ve Kalkınma Ajanslarının Yapısı", *Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 4, 2012, s.132.

²¹⁶ Martin Ferry, "From Government to Governance: Polish Regional Development Agencies in a Changing Regional Context", *East European Politics and Societies*, Vol. 21, 2007, s.453.

²¹⁷ Metin Berber, Ebru Çelepçi, Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği,

<www.metinberber.com/kullanici_dosyalari/file/12.doc> (09.01.2015)

²¹⁸ Ayşen Altun, Avrupa Birliği'nde..., s. 81-82.

yansımasıdır. Bu anlamda faaliyetlerinde başarılı olabilmesi için mali anlamda özerk bir yapıya da sahip olması gerekmektedir. Finansman kaynaklarının büyük bir bölümünün merkezi yönetimce ve düzenli olmayan AB fonlarından sağlanması mali özerkliği zedeleyici bir durum olarak düşünülebilir. Bunun ortadan kaldırılması için ajansların kendi gelirlerini yaratabilmeleri gerekmektedir.

BKA'lara yönelik yapılan açıklamalar neticesinde ajanlara ait özellikler şu şekilde sıralanabilir,²¹⁹

- kurumsal kimliğin varlığı,
- kuruluşlarının kamusal bir işleme olması,
- siyasi irade karşısında özerk/yarı özerk statüye sahip olma,
- esnek ve şeffaf kurumsal yapı,
- sınırları belli bir coğrafi alanda hizmet sunma,
- kalkınmanın hem ekonomik hem de sosyal yönüne katkı verecek faaliyetler gerçekleştirmesi,
- yönetimde, yönetim anlayışı gereği katılım, karar alma ve çok aktörlü yapıyı uygulaması,
- ana finans kaynağının kamu olması.

Özetle BKA'lar yeni bölgesel kalkınma yaklaşımının ana unsuru olarak ifade edilebilecek kurumlarıdır. Yeni kamu yönetimi anlayışını benimser şekilde özerk/yarı özerk ve esnek örgüt yapısına, performans denetimine sahiptirler. Ayrıca yönetim kavramının gerektirdiği çok aktörlülük, katılım, kamu-özel-sivil işbirliği gibi kavramlara BKA'ların idari yapıları içinde rastlanmaktadır. Tüm bu özellikler, ajansların yeni bölgesel kalkınma anlayışına uygun bir kurumsal yapıyı temsil ettiğini gösteren niteliktedir.

3. Kamu Yönetiminde Merkezileşme-Yerelleşme Tartışmaları ve Bölgesel Kalkınma Ajansları

Kalkınma ajanslarının kavramsal analizinde merkezileşme, yerelleşme, bölge, bölgesel kalkınma ve bölgesel kalkınma ajansları kavramları üzerine açıklamalar

²¹⁹ Ahmet Tamer, *Kalkınma Ajanslarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri*, Uzmanlık Tezi, DPT Yayınları, Yayın No: 2757, Ankara 2008, s.14-22.

yapılmıştır. Kuramsal anlamda ise çalışmanın dayandığı teoriler ile kalkınma ajansları ve merkezi yönetimler arasındaki ilişkileri açıklayan uluslararası bilimsel çalışmalara yer verilmiştir.

3.1 Merkezileşme-Yerelleşme Tartışmaları

Kalkınma ajanslarına ilişkin literatür incelendiğinde, çalışmaların genellikle kalkınma ajanslarının bölgesel kalkınma ve bölgelerarası ya da bölge içi gelişmişlik farklarını azaltma görevlerine ilişkin olduğu görülmektedir. Bu anlamda ajansların ekonomik kalkınma yönündeki durumlarını ifade eden; merkezi yerler teorisi, sektörler teorisi, yeni sanayi odakları teorisi, ihracat merkezleri teorisi, kalkınma kutupları teorisi, birikimli nedensellik teorisi, Keynesyen bölgesel kalkınma teorisi, neo-klasik bölgesel kalkınma teorisi, merkez-çevre teorisi, içsel bölgesel kalkınma teorisi, yeni ekonomik coğrafya yaklaşımı²²⁰ gibi teorilere çeşitli çalışmalarda yer verilmiştir. Ancak daha önce ifade edildiği gibi çalışmanın odak noktası ajansların ekonomik boyutundan çok idare boyutudur. Dolayısıyla ajansları ekonomik/bölgesel kalkınma boyutuyla açıklayan teoriler yerine merkez-yerel ilişkilerini açıklayan teoriler dikkate alınmıştır. Bu anlamda kalkınma ajanslarının merkezle olan ilişkilerini anlamlandırmamızı sağlayan temsilcilik-ortaklık modeli, Hartley modeli ile Weber ve Tocqueville'in merkez-yerel ilişkilerine ait görüşlerine yer verilmiştir. Çalışmada Türkiye özelinde kurulan kalkınma ajansları incelendiğinden, Türkiye'de merkezileşme-yerelleşme kavramlarının ilk defa tartışıldığı Tanzimat dönemine atıfta bulunularak, Prens Sabahattin ile İttihat ve Terakki arasındaki fikir ayrılıklarına değinilmiştir.

Merkez yerel ilişkileri tarihsel olarak değerlendirildiğinde, ilk yerel örgütlenmelerin bugün merkezi yönetimce yerine getirilen birçok görevi yerine getirmekteydi. İlk çağlardaki devlet anlayışı sonucunda siyasal iktidarın, gücün merkezileşmesi idari merkezileşmeyi de beraberinde getirmiştir. 10-16. yy.'lar arasında gelişen komün yapıları ise yerel ve demokrasi kavramları arasında bir bağlantı kurmuş, yerel özgürlük, eşitlik, katılım, kendi kendini yönetmenin sembolü haline gelmiştir. 16.yy sonrası ise ulus devletin güçlenmesi komünleri zayıflatmış, yerel merkezin bir parçası olarak görülmeye başlanmıştır. Bu dönemde ulus kavramının önem kazanmaya başlaması devletlerin siyasi

²²⁰ Nursen Vatansever Deviren, Onur Yıldız, "Bölgesel Kalkınma Teorileri ve Yeni Bölgeselcilik Yaklaşımının Türkiye'deki Bölgesel Kalkınma Politikalarına Etkileri", *Akademik Bakış*, Sayı:44, 2014, s. 7-17.

merkeziyetçiliğini arttıran bir unsur olmuştur. 19. yy sonrasında ise mutlak merkeziyetçiliğin eleştirildiği, bunun yerine yerelleşme, merkeziyetçiliğin yumuşatılması, temsili değil çoğulcu demokrasi gibi kavramların önerildiği görülmektedir.²²¹

Merkez-yerel arasındaki idari, mali ve siyasi ilişkiler düşünüldüğünde, geleneksel olarak iki modelin var olduğu görülmektedir. Bunlardan ilki temsilcilik modelidir. Temsilcilik (agency) modelinde merkez-yerel arasında yetkinin gerçek sahibi ve temsilci ilişkisi söz konusudur. Merkez, ulusal hizmetlerin yerel ölçekte sunulmasında gerçek yetkili, yerel ise onun temsilcisidir. Ortaklık (partnership) modelinde ise yerel bağımsız bir birim olarak değerlendirilir. Merkez-yerel ilişkisinde, iki birimde eşit bir ortak olarak kabul edilir.²²² Hartley'e göre, temsilcilik modelinde parlamento-merkezi hükümet/merkezi hükümete bağlı kuruluşlar-yerel hükümet/yerel hükümete bağlı olan kuruluşlar arasında dikey bir ilişki vardır. Ortaklık modeli ise parlamentonun üstte, merkezi ve yerel idarelerin altta ancak yan yana/eşit statüde yer aldıkları bir sistemdir.²²³ Bu iki model günümüzde merkez-yerel arasındaki ilişkilerin tanımlanmasında kullanılan yönetim ve geleneksel kamu yönetimine ait bir kavram olan yönetim kavramlarıyla büyük benzerlik göstermektedir. Smith'e göre, toplumun yararına olan ya da toplumun ortak ilgi alanında yer alan tüm yerel konularla, yerel yönetimlerin gerçek uygulayıcı kurumları ilgilenmeli ve onlar tarafından kontrol edilmelidir.²²⁴ Buna karşılık ise Chadwick, yerel otoriteleri başıboş ve kontrolsüz olarak tanımlayarak, kamu hizmetlerinin merkezi organlar eliyle yürütülmesinin etkin ve ekonomik hizmet sunumuna olanak sağlayacağını, ayrıca sorumlu bir anlayışla sunulan hizmetlerin hizmet görenleri daha fazla tatmin edeceğini görüşünü ortaya atmıştır. Her iki teoride yaygın bir kullanım alanına sahip olsa da merkezi yönetimlerin ellerindeki gücü kaybetmemek adına temsilcilik, yerel yönetim kuruluşlarının ise merkez karşısında daha geniş hareket alanı bulmak için ortaklık modeline daha yatkın oldukları açıktır.²²⁵

Temsilcilik ve ortaklık kuramları şüphesiz olumlu ve olumsuz bazı özellikleri barındırmaktadır. Hartley'de daha çok temsilcilik modeline benzemekle birlikte bu iki

²²¹ Bekir Parlak, "Yerel Yönetimler: Kavramsal ve Kuramsal Çatı", (der. Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak), *İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler*, (içinde), BEKAD Yayınları, Antalya 2015, s.11-12.

²²² Veysel K. Bilgiç, "Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:7, Sayı: 2, 1998, s.27.

²²³ Owen A. Hartley, "The Relationship between Central and Local Authorities", *Public Administration*, Cilt: 49, 1971, s. 439-440.

²²⁴ J. Toulmin Smith, *Local Self Government and Centralization*, John Chapman, London 1851, s.32.

²²⁵ Veysel K. Bilgiç, "Merkezi Yönetim – Yerel...", s.27.

modele alternatif yeni bir model geliştirmiştir. Bu modelde Hartley parlamentoyu en üst basamakta konumlandırmıştır. Onun altında ise merkezi organlar gelmektedir. Merkezi organların hem ulusal ve hem de yerel konularla ilgili karar verme serbestisi vardır. Merkezi organların altında ise yerel yönetimler ve teftiş kurulu yer almaktadır. Teftiş kurulu merkezden bağımsız olarak hareket etmektedir. Temel görevi yereldeki kurum ve kuruluşların faaliyetlerinin ulusal hedeflerle ne derece uyumlu olduğunu incelemeyip, kontrol edip raporlamaktadır. Raporların sonucu halka duyurulacak ve gerekirse yargı denetiminin yapılması konusunda tavsiye içerebilecektir. Mali kaynaklar yine merkezin kontrolünde dağıtılacak aynı harcama serbestisi yerelde olacaktır. Hartley modeli, bir ön onay mekanizması olmadan hareket edebilen ve merkezin dışında bir organ tarafından denetlenen yerelin daha verimli hizmet sunacağı görüşünü ortaya atmıştır.²²⁶

Günümüzde, Max Weber merkezileşme kavramının en önemli teorisyenlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Oluşturduğu otorite kategorileri düşünüldüğünde karizmatik ve geleneksel otorite tiplerinin doğaları gereği merkeziyetçi oldukları açıktır. Rasyonel otorite ise Weber'in açıklamaları ve ülke uygulamaları düşünüldüğünde merkeziyetçi bir kimliğe bürünmüştür. Weber'e göre, idarenin örgütlenmesinde temel ilke hiyerarşidir. Her alt birim üstün gözetimi ve denetimi altında hizmet sunmaktadır. Otorite ve bürokrasi ilişkisinin yanında idarelerarası ilişkilerde de daha önceden belirlenmiş kurallar ve yetki alanı içinde hareket edilmektedir. Alt düzey personel, üstün katı ve sistematik denetimi altında işlerini yürütmektedir.²²⁷ Hiyerarşik olarak örgütlenen ve üstün astlar üzerinde sıkı denetiminin var olduğu bu teori, uygulamada merkeziyetçi anlayışın temel dayanak noktası olmuştur. Özellikle 1929 sonrası sosyal refah devleti uygulamalarıyla beraber devletin görevlerindeki artış bürokrasinin de büyümesi sonucunu doğurmuştur. Dolayısıyla merkez, yerel karşısındaki üstünlüğünü mali ve idari gücünü arttırarak sağlamlaştırmıştır.

Tofler, toplumların gelişimini tarihsel olarak incelediği Üçüncü Dalga isimli eserinde, yeni bir düzene geçildiğini ifade etmektedir. Ona göre İkinci Dalga iktidarları çok geniş bir alanda karar vermek ve faaliyet göstermek zorundayken, yeni uygarlıkta merkeziyetçilik azalarak, katılıma daha çok yer verilen bir yapı oluşacaktır. Karar alma sorumluluğu azınlıklarla paylaşılacak, merkeziyetçiliğin yarattığı yavaşlık, işin ait olduğu yere dağıtılması ile ortadan kalkacaktır. Dolayısıyla merkez ve yerel arasında esnek görevler ayırımına gidilmeli, ihtiyaçlar doğrultusunda hizmetin yürütülmesinden sorumlu

²²⁶ Owen A. Hartley, "The Relationship...", s. 453-455.

²²⁷ Max Weber, *Bürokrasi ve Otorite*, 3. Baskı, Adres Yayınları, Ankara 2011, s. 54-61.

olan yapı değiştirilebilmelidir. Merkez, yerel dışında ulus üstü kurum ve kuruluşlarla da görev paylaşımı gerçekleştirmelidir.²²⁸ Üçüncü Dalganın siyasal sistemi içinde merkeziyetçilik son bulacak, semt hatta mahalle ölçeğinde yeni iktidar yapıları belirecektir. Örgüt kültürü ise daha basık bir hiyerarşi ve daha esnek bir yapı temelinde yenilenecek olan bürokrasidir.²²⁹

1980 sonrası yaşanan ekonomik dönüşümle beraber merkeziyetçi kamu sektörüne yoğun eleştiriler yapılmaya başlanmıştır. Mises özellikle bürokrasi konusunda yapılan eleştirilere değinerek, sorunun çalışan personeller (memur) olmadığını, sistemin kötü olduğunu belirtmiştir. Ona göre idare, bürokrasi ilkesinden vazgeçemez, ayrıca idare teşkilatı olmadan ülke genelinde uyumlu bir yönetim tesis edilemez. İnsanların bürokrasiye karşı çıkmasının temel nedeni ise onun varlığı değil, iktisadi ve medeni alanlar da dahil olmak üzere toptan müdahaleci bir anlayışı benimsemesidir. Bürokrasinin güçlü olduğu sosyalist ve totaliter ideolojilerin de asıl zayıf noktasını, sahip oldukları merkeziyetçi ve müdahaleci anlayış oluşturmaktadır.²³⁰ Bu eleştiriler sonucunda “Yeni kamu yönetimi” ya da “girişimci yönetim” olarak ifade edilen ve yerelleşmenin temel referans noktası kabul edildiği bir anlayış benimsenmiştir. Yeni anlayış, sadece yerel yönetimleri değil, özel sektörü ve STK’ları da karar sürecine dahil eden bir yerelleşme anlayışı ortaya çıkarmıştır. Osborne ve Gaebler, söz konusu bürokrasi anlayışıyla ilgili olarak; kontrolün bürokrasiden topluma geçmesi; kurallar ve yönetmelikler yerine görev ve vizyon temelinde kurumların hareket etmesi; otoritenin merkezden uzaklaştırılarak katılımcı yönetim anlayışının yaygınlaştırılması; bürokrasi yerine piyasa ve rekabet ilkelerinin uygulanması; kamu-özel-STK işbirliğinin geliştirilmesi;²³¹ merkezin icracılık yerine yönlendirici olması; hizmetlerle birlikte sorumluluğun da merkezden uzaklaştırılarak yerele devredilmesi ilkelerini ortaya atmışlardır.²³²

Tocqueville, yerelleşmeyi ya da merkezi yönetimin küçültülmesini savunan bir başka düşündürdür. Tocqueville, yerel çıkarların tek bir makamda toplanmasını “merkeziyetçi yönetim” olarak tanımlanmaktadır. Yasaların uygulanması, uluslararası ilişkiler kurulması, piyasanın düzenlenmesi, toplum düzeninin korunması gibi tüm toplumun ortak çıkarı olan

²²⁸ Alvin Tofler, *Üçüncü Dalga*, (çev. Ali Seden) Altın Kitaplar Yayınevi, 1981, s.458-492.

²²⁹ Alvin Tofler, *Üçüncü ...*, s.318-326.

²³⁰ Ludwig von Mises, *Bürokrasi*, (çev. Feridun Ergin), 2. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara 2000, s. 18.

²³¹ Paul du Gay, *Bürokrasiye Övgü*, (çev. Engin Yıldırım, Serkan Bayraktar, Şuayip Çalış, İrfan Haşlak), Değişim Yayınları, İstanbul 2002, s.129-130.

²³² David Osborne, “Reinventing Government: What a Difference a Strategy Makes”, 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007, Vienna, Austria, s.1.

konuların merkez tarafından sağlanması doğaldır, ancak merkezi güç ne kadar becerikli olursa olsun ülkenin bütününe hakim olamaz. Dolayısıyla yerel çıkarların ya da faydası yerele yayılmış olan hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesi ve onlar eliyle yürütülmesi, gerekmektedir. Amerika ademi merkeziyetçiliği ve Avrupa merkeziyetçiliği üzerine bir karşılaştırma yapan yazar, Amerika’da yerel yönetimlere ait yetkilerin merkezden alınmadığını, tam aksine yerele ait olan bazı yetkilerin yerelden merkeze aktarıldığını belirtmiştir.²³³ Yerelin hizmet sunumunda merkeze bağımlı olmaması, yerel sahiplenmenin yüksek olması nedeniyle yurttaş katılımının fazlalığı ve kamu-özel işbirliği gibi nedenler etkin hizmet sunma noktasında yerel aktörlere önemli avantajlar sağlamaktadır. Yerelleşmenin yönetim boyutu dışında siyasal boyutuna da değinen yazar, yöneten ve yönetilen arasındaki yakınlığın yurttaş kültürünün oluşmasında önemli olduğunu vurgulamıştır.²³⁴

Günümüz siyasi ve idari konjonktürünü merkez-yerel ilişkileri özelinde değerlendirdiğimizde, yeni kamu yönetimi ve yeni bölgesel politikalar gibi uygulamaların klasik liberal teori çerçevesinde şekillendiği görülmektedir. Klasik liberal teorinin en önemli düşünürleri ise Mill ve Bentham’dır. Mill ve Bentham’ın görüşleri neticesinde merkezin gücünü dengelemek için “yerel özerkliğe dayanan idari yerinden yönetim” kavramı ortaya çıkmıştır.²³⁵ Mill’e göre, merkezin gücünün dengelenmesi gerekmektedir, aksi halde bu güç “gereksiz” şekilde artma eğilimindedir. Yerelin, merkezin idaresinde hareket ettiği, çalışanlarının merkez tarafından belirlendiği bir ülke gerçek anlamda “hür” değildir. Mill, merkezin güçlenmesini ve çok sayıda işlevi gerçekleştirmesini önlemek için, “yerel yönetimler ve belediyeler gibi hür halk kurumlarının tesis edilmesi, sanayi kuruluşlarının ve toplumsal amacı olan teşebbüslerin bireylerin bizzat kurdukları ortaklıklar ve dernekler” eliyle yönetilmesini önermektedir. Bu durumun ise ancak bireyde ortak çıkar ve ortak iş gibi algıların belirmesiyle gerçekleşecektir.²³⁶

Neo-liberal akımın temsilcilerinden ve Chicago okulunun öncülerin biri olan Friedman’a göre devletin görevleri, “özgürlüğümüzü hem yurtdışındaki düşmanlardan hem de yurttaşlardan korumak; adalet ve düzenin sürekliliğini sağlamak; özel anlaşmaları

²³³ Alexis De Tocqueville, *Amerika’da Demokrasi*, (çev. İhsan Sezal, Fatoş Dilber), Yetkin Yayınları, Ankara 1994, s.51-58.

²³⁴ Alexis De Tocqueville, *Amerika’da...s.62*.

²³⁵ Bekir Parlak, “Yerel Yönetimler: Kavramsal ve...”, s.15.

²³⁶ John Stuart Mill, *Hürriyet Üzerine*, 2. Baskı, (çev. Osman Dostel), Liberte Yayınları, Ankara 2009, s.213-215.

uygulatmak ve rekabetçi piyasaları güçlendirmek”, “oyunun kurallarını belirlemek, hakemlik yapmak ve kuralları uygulamaktır.”²³⁷ Başka bir deyişle devlet iç güvenlik, dış güvenlik ve adalet konuları dışında sınırlı bir yetkiye sahip olmalıdır. Merkeziyetçiliğin önemli nedenlerinden biri olan sosyal refah anlayışını sıklıkla eleştirmektedir.²³⁸

Günümüz merkez-yerel ilişkilerini tanımlayan liberal kurama yönelik olarak yapılan açıklamalar değerlendirildiğinde; Yerel yönetim birimleri, özel sektör ya da sivil toplum kuruluşları tarafından yapılabilecek işlerin merkezi yönetim ya da kamu kurumlarınca yerine getirilmesi bireyin seçim özgürlüğünü kısıtlayacağından liberal tezle çelişmektedir. Nasıl ki piyasanın devlet müdahalesinden korunması gerekmektedir, aynı şekilde yerel aktörlerin de merkezin etkisinden olabildiğince korunması şarttır. Özgürlük ve çoğulculuk ancak bu şekilde sağlanacaktır.²³⁹

Türkiye açısından ise, merkezileşme-yerelleşme tartışmalarının tarihsel kökleri Tanzimat dönemine kadar götürülmektedir. Adem-i merkeziyet (yerelleşme) kavramı ilk defa I. Jön Türkler Kongresi’nde Prens Sabahattin tarafından dile getirilmiştir. Osmanlı’nın geleceğinin tartışıldığı kongrede Prens Sabahattin “teşebbüsü şahsi ve adem-i merkeziyet” kavramlarını ortaya atarak bireysel girişimleri desteklemenin ve yerelleşmenin Osmanlı’nın kurtuluşu olacağını savunmuştur. Ahmet Rıza Bey ve arkadaşlarından oluşan grup ise bu fikirlere karşı çıkmışlardır. İttihat ve Terakki’nin II. Meşrutiyet döneminde idareyi ele geçirmesiyle de bu karşıtlık daha da artmış ve merkeziyetçi yönetim anlayışı uygulanmıştır.²⁴⁰

Prens Sabahattin, yönetimde merkezilik ve merkezdışıcılık olmak üzere iki türün varlığından bahseder. Ona göre bu iki tür esasen ülkenin toplumsal yapısıyla ilgilidir: Bütüncü toplumlar merkezci, bireyci toplumlar ise merkezdışıcı yönetim anlayışını benimserler. Bireyci toplumlarda, toplumsal ve ekonomik ilerleme özel hayatın yönetim hayatına karşı elde ettiği üstünlük sonucu gerçekleşmektedir. Ülke çapında yürütülen genel işler merkez ve yerel arasında paylaştırılarak, bir erk ayrımı sağlanmaktadır. Ancak yerel ya da “özel hayat adamlarının” var olmadığı durumlarda merkez tüm yetkiyi ve hizmetleri

²³⁷ Milton Friedman, *Kapitalizm ve Özgürlük*, (çev. Doğan Erberk, Nilgün Himmetoğlu), Plato Film Yayınları, İstanbul 2008, s.3-37.

²³⁸ Coşkun Can Aktan, “Klasik Liberalizm, Noe-Liberalizm ve Libertarianizm”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 28, Sayı: 1, 1995, s.17-18.

²³⁹ Hüseyin Özgür, “Türkiye’de Merkezi Yönetim –Yerel Yönetim İlişkilerinin ve Yerel Yönetim Anlayışının Liberal Tez Açısından Değerlendirilmesi”, *Liberal Düşünce*, Yıl: 6, Sayı: 24, 2001, s.215.

²⁴⁰ Ali Erkul, “Prens Sabahattin”, (Ed. Emre Kongar), *Türk Toplum Bilimcileri*, (içinde), 2. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul 1993, s. 120.

kendi bünyesinde toplar. Hizmetler zamanla büyük bir güç haline gelen memurlar (bürokrasi) aracılığıyla yerine getirilir. Dolayısıyla özel hayatın güçsüz ya da düzensiz olması, merkezdışıcılıktan daha geri bir yönetim anlayışı olan merkezcilik anlayışını ortaya çıkarmaktadır.²⁴¹

Merkeziyetçi anlayışın uygulanması demek yerelde görülecek en ufak bir iş için bile yerelden merkeze hiyerarşik olarak ilerleyen bir onay mekanizmasının varlığını gerektirir. Yerelde zamanında yerine getirilemeyen işler, yerelin ticaret de dahil olmak üzere diğer işlerinin de eksik kalmasına neden olur. Prens Sabahattin'in "merkeziyet devam ettiği müddetçe vatanımızda fikr-i teşebbüs mümkün değil ilerleyemez" ifadesi,²⁴² onun Batıda gelişen liberalizm düşüncesinin bireycilik ve özel teşebbüs fikirlerinden etkilendiğini ve özel teşebbüslerin başarısının merkeziyetçi anlayıştan kurtulup adem-i merkeziyetçi anlayışın benimsenmesiyle sağlanabileceğini savunduğunu göstermektedir.²⁴³

Prens Sabahattin merkeziyet ve adem-i merkeziyet kavramlarını açıklarken denetim ve bürokrasi kavramlarından yararlanmışır. Merkeziyette denetim ülkenin bir noktasından başlayarak aşağı doğru devam etmektedir. Memurlar merkezden atandığı için yerel halkın beklentilerini dikkate almadan görevlerini yerine getiriler. Adem-i merkeziyette ise denetim en küçük yerel birim olan nahiyelerden başlayarak merkeze (aşağıdan-yukarı) doğru devam eder. Memurlar yerel halkın beklentilerine uydukları sürece görevlerine devam ederler. Dolayısıyla hizmetler yereli tanımayan atanmış bir memurun yerine getirmesinden daha etkin ve verimli şekilde yürütülmüş olur.²⁴⁴

1906 yılında Paris'te kurulan Teşebbüsü-i Şahsi ve Ademi Merkeziyet Cemiyeti'nin programı incelendiğinde Prens Sabahattin'in fikirleriyle örtüştüğü görülmektedir. Programın birinci maddesi ülkedeki idari teşkilatlanmanın 1876 Anayasa'sının 108. maddesinde belirtilen adem-i merkeziyet ve tevsii mezuniyet (görevler ayrımı) ilkeleri temelinde yeniden düzenlenmesini içermektedir. İkinci maddede seçimler aracılığıyla yerel ölçekte oluşturulan organların yerel nitelikli hizmetlerin görülmesine müdahil olacağı, vilayetlerde oluşan meclislerin mali anlamda tam yetkili olduğu, yerelde toplanan vergilerin merkez ve yerel arasında paylaştırılarak yerel ihtiyaçların karşılanmasında kullanılacağı ve meclis toplantılarının halka açık olacağı belirtilmiştir. Üçüncü maddede

²⁴¹ Ali Erkul, "Prens...", s. 117.

²⁴² Prens Sabahattin, *Gönüllü Sürgünden Zorunlu Sürgüne Bütün Eserleri*, (haz. Mehmet Ö. Alkan), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2007, s. 275.

²⁴³ Ruşen Keleş, *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)*, IULA-EMME, İstanbul 1993, s.237.

²⁴⁴ Prens Sabahattin, *Gönüllü Sürgünden...*, s. 141.

ise hem vilayetler arası ilişkilerin hem de merkez ve yerel arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesi için hükümet merkezinde il genel meclisi içinden ve halk tarafından seçilecek birer üyeden oluşan meclis-i mebusan'ın kurulacağı ifade edilmiştir.²⁴⁵

Prens Sabahattin tarafından önerilen yerelleşme düşüncesi, İttihat ve Terakki'nin savunuculuğunu yaptığı merkeziyetçi yönetim anlayışı karşısında istenilen başarıyı yakalayamamıştır. İki anlayışta Osmanlı Devleti'ni içinde bulunduğu zor durumdan kurtarmak yönünde ve bütünlüğünü korumak için ortaya atılmış olsa da, milliyetçilik akımının etkisiyle yaşanan iç karışıklıklar ne idare ne de halk özelinde yerelleşme düşüncesinin benimsenmesine imkan vermemiştir.²⁴⁶ İttihat ve Terakki'ye göre, Prens Sabahattin'in savunduğu adem-i merkeziyet düşüncesi özerkliği de içeren bir anlama sahiptir. Prens Sabahattin ise düşüncelerinin özerkliği kapsamadığını, denetim yetkisinin il genel meclisleri (vilayet umumi meclisi) aracılığıyla kullanılabilceğini, böylelikle yerel nitelikte işlerin yerelde çözülebileceğini ifade etmiştir.²⁴⁷ Ancak her ne kadar merkez ve yerel arasında egemenliğin değil, yönetim erkinin ve mali kaynakların paylaşılmasını ifade etmeye çalışsa da, “yerel hükümet” gibi federalizmi çağrıştıran kavramlar kullanması nedeniyle, bu iki anlayış arasında yaşanan çekişmede İttihat ve Terakki galip gelmiş, benimsedikleri merkeziyetçi yönetim anlayışı daha geniş bir uygulama alanı bulmuştur. Cumhuriyet kurulması ile birlikte ise merkezi yönetim kurumlarının yanında yerinden yönetim kurumları da anayasalarda yer almıştır. Ancak özel girişim düşüncesinin eksikliği, yönetime katılma konusundaki isteksizlikler ve demokratik temsil kavramının tam benimsenmemiş olması gibi nedenlerle merkeziyetçi anlayış yerinden yönetim kurumları üzerindeki belirleyiciliğini devam ettirmektedir.²⁴⁸

3.2 Merkezileşme – Yerelleşme Ekseninde Bölgesel Kalkınma Ajansları

Dünya'da ve Türkiye'de merkez-yerel ilişkilerinin nasıl olması gerektiği konusunda yapılan kuramsal tartışmaların ardından, Türkiye dışında kurulan kalkınma ajanslarına ilişkin ülke örneklerine yer verilmiştir. Bu kapsamda İspanya, Portekiz, Polonya gibi ülkelerde kurulan kalkınma ajanslarının idari ve mali yapıları hakkında bilgi verilerek, bu ülkelerde merkezi yönetim ve kalkınma ajansları arasındaki ilişkinin nasıl olduğu

²⁴⁵ Rukiye Akkaya, *Prens Sabahattin*, Liberte Yayınları, Ankara 2005, s.34-35.

²⁴⁶ Ernur Genç, “Demokratikleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 1, 2015, s. 272.

²⁴⁷ Ali Erkul, “Prens...”, s. 120.

²⁴⁸ Ruşen Keleş, *Kent ve Siyaset Üzerine...*, s.237.

incelenmiştir. Farklı ülke örneklerine yer verilmesi Türkiye’de ve diğer ülkelerde bölgesel kalkınmadan sorumlu olarak kurulan kurumsal yapıların karşılaştırılmasına olanak sağlayacaktır. Türkiye özelinde hazırlanan çalışmalar ise Türkiye’de kurulan kalkınma ajanslarına ilişkin açıklamaların yapıldığı ikinci bölüm başlığı altında yer almaktadır.

Izquierdo, Carrión ve Gutiérrez 2008 yılında yayınlanan çalışmalarında İspanya’da kurulan bölgesel kalkınma ajanslarını incelemiştir. Bölgesel eşitsizlik sorununun yaşandığı İspanya’da bölgesel kalkınma planlaması, yerel ve bölgesel aktörlerin kalkınma konusunda etkinliğini arttırmak üzerine odaklanmıştır. Kalkınma ajansları teknik kapasiteleri ile yerel yönetimleri desteklemek ve hem ulusal hem de AB düzeyinde fonlanma imkanı bulan işletmelerin projelerini desteklemek için kurulmuştur. Ajanslar, kaynaklarının önemli bir kısmının bölgesel yönetimlerden sağlandığı, bölge düzeyinde yarı özerk kurumlardır. Ajanslar kurdukları ortaklıklar ile amaçlarını gerçekleştirebilir ve yaşamlarını sürdürebilirler. Dikey ortaklıklar bölge düzeyinde yönlendirdiği, projelerini desteklediği müşteri olarak ifade edilen kitle ile, yatay ortaklıklar ise ajanslar ile bağlı oldukları kurum ve kuruluşlarla (belediye başkanları veya bölge meclisleri) gerçekleştirilen ortaklıklardır.²⁴⁹ İspanya özelinde yapılan çalışmada, özellikle dikey ilişkilere vurgu yapılarak, ekonomik gelişmeyi sağlamak için müşteri olarak ifade edilebilen iç ve dış yatırımcılarla yakın ilişkiler kurulması önerilmiştir. Kalkınma ajanslarının devamlılığı; hedef grupları ortaklar olarak görmek, birlikte çalışmak, bilgi paylaşmak, çatışmaları çözmek, kişisel ilişkiler geliştirmek, sonuçları izlemek ve ortak değerler paylaşmak gibi bazı ilkelere bağlanmıştır. Çalışmada, ajansların istikrarsızlığı ya da küçüklüğü nedeniyle ekonomik ve sosyal gelişmede başarısız oldukları ifade edilmiştir. Benzer sorunlara sahip birkaç belediyenin oluşturduğu tek bir ajans yapısı ile uzun vadeli yatırımların yapılabileceği ve böylece bölgesel kalkınma konusunda istikrar sağlanacağı sonucuna ulaşılmıştır.²⁵⁰

Syrett ve Silva 2001 yılında yayınlanan çalışmalarında Portekiz’de kurulan bölgesel kalkınma ajanslarını incelemiştir. Portekiz’de, kalkınma ajansları öncesinde bölgesel kalkınmayı sağlamak için CCR’ler (Regional Planning Commission – Bölgesel Planlama Komisyonu) kurulmuştur. Ancak CCR’ler merkezi yönetimin hiyerarşisi içinde yer alan, bölgesel yönetim ve hesap verebilirlikten uzak kurumlardır. 1995 yılında Sosyalist

²⁴⁹ Carmen Camarero Izquierdo, Carlos Hernández Carrión, Sonia San Martín Gutiérrez, “Developing Relationships within the Framework of Local Economic Development in Spain”, *Entrepreneurship & Regional Development*, 20:1,2008, s. 45-47.

²⁵⁰ Carmen Camarero Izquierdo, Carlos Hernández Carrión, Sonia San Martín Gutiérrez, “Developing,.. s. 61.

Parti'nin iktidara gelmesiyle, bölgesel siyasal yönetim seviyesinin ve devlet-sivil toplum ilişkilerinin güçlendirilmesi ilkeleriyle hareket edilmeye başlandı. Portekiz gibi merkeziyetçi yapının güçlü olduğu ülkede tabandan tavana örgütlenen ve bölgesel ortaklıklar kuran yeni kurumsal yapılar oluşturuldu. Oluşturulan kurumlardan biride kalkınma ajanslarıdır. Kalkınma ajansları yasal mevzuat, BKA'ların çeşitli kurumsal formlarda kurulmalarına izin vermesine rağmen, BKA'ların % 41'i limited şirket, %59'u ise kar amacı gütmeyen dernek olarak kurulmuştur. BKA'lar en küçüğü 6 ve en büyüğü ise 44 belediyenin sınırlarını kapsayan çeşitli büyüklüklerde kurulmuşlardır. BKA'lar, belediyelerin %77'sini, ülke toplam alanının %85'ini ve nüfusun %68'ini kapsamaktadır. BKA kapsamına girmeyen en önemli alan Lizbon Metropolitan Bölgesi'dir. BKA'lar kamu sektörünün bir parçası değildir ve devletten tamamen özerk bir yapı olarak teşkilatlanmışlardır. Ajanslar, kamu-özel ortaklığı anlayışını yansıtacak şekilde, mümkün olduğunca geniş ortaklık yapısına sahiptirler. Ajansların ortakları arasında; Belediyeler, belediye kuruluşları, CCR'ler, özel kuruluşlar, yükseköğretim kurumları, kültürel ve turizm dernekleri, ticaret birlikleri, kooperatifler gibi kurum ve kuruluşlar yer almaktadır. Ajansların temel görevi, bir bölgesel kalkınma stratejisi belirleyerek bu strateji dahilinde teknik ve mali destek sunmaktır. Ajansların sunduğu teknik ve mali destekler merkezi bir kuruluş olan CCR'ler tarafından denetlenmektedir. Ajansların ülkede karşılaşılabileceği sorunlardan en önemlisi ise mali kaynak yetersizliğidir. Merkezi yönetimden bağımsız kurulduklarından merkezden mali destek almalarının tek yolu proje bazında sözleşme imzalanmasıdır. Dolayısıyla hizmet üretimi yoluyla kendi gelirlerini üretmek zorundadırlar. Ülkenin yönetim kültürüne farklı bir yapıda kurulmuş olan ajanslar, özellikle 2007 sonrası AB fonlarında yaşanan düşüş ile ajans hizmetlerinin sürdürülebilirliği ve ajansların bölgedeki meşruluk zemininin sağlanması gibi olumsuz bir durumlarla karşılaşmışlardır.²⁵¹

Ferry 2007 yılında yayınlanan çalışmasında Polonya'da kurulan bölgesel kalkınma ajanslarını incelemiştir. Polonya'da 1999 yılına kadar, Komünist ekonomik sisteminde etkisiyle merkezi ve sektör özelinde bir kalkınma politikası izlenmiştir. Bölgesel kalkınma için teşkilatlanmış kurumsal bir yapı mevcut değildir. Komünizm sonrası dönem de bu mirası devam ettirerek bölgesel politikaları, uzun vadeli bir strateji unsuru olarak değil, ekonomik sistemde yaşanan dönüşümün yol açtığı sorunları gidermek adına seçilmiş bölgelere destek olmak için geçici bir araç olarak kabul edilmiştir. Başlangıçta

²⁵¹ Stephen Syrett, Carlos Nunes Silva, "Regional Development Agencies in Portugal: Recent Development and Future Challenges", *Regional Studies*, 35:2, 2001, s. 174-178.

Polonya'daki BKA'lar belirsiz kamusal/özel statüye sahip olmuşlardır. Yasal mevzuatın belirsizliği nedeniyle mülkiyet yapısı, faaliyet alanı, ortak yapısı ve belirli bir bölgede kurulan ajans sayıları itibariyle farklı uygulamalar ortaya çıkmıştır. Ajanslar genellikle kamu ve özel paydaşların oluşturduğu anonim şirketler olarak kurulmuşlardır. Ancak, özellikle sıkıntılı bölgelerde, hükümet yardım programlarının ve projelerinin uygulanmasına yardımcı olmak için ulusal organların inisiyatifi "yukarıdan-aşağıya" veya bölgesel/yerel girişimlerin bir sonucu olarak "aşağıdan yukarıya" oluşturulan, genellikle iş tavsiyesi ve danışmanlığı yapan ajanslarda mevcuttur. 1993 yılında AB fonlarından yararlanmaya başlayan ajanslar mali kaynaklarının artması, geçmiş dönemden farklı olarak hesap verebilirlik, özerklik ve yönetim gibi yeni kavramlara dayanması nedeniyle giderek daha önemli kurumlar haline gelmişlerdir. 1999 yılında başlatılan idari reformla birlikte Polonya'nın bölgesel politika yaklaşımlarında önemli değişimler gerçekleşmiştir. Bölgesel alanda ana aktör olarak Bölgesel Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur. Bakanlık, bölgesel planlama ile ulusal ve yerel birimler arasındaki bölgesel kalkınma faaliyetlerinin koordinasyonundan genel olarak sorumludur. Yeni oluşturulan bölgesel hükümetler ile Bölgesel Kalkınma Bakanlığı arasında imzalanan bölgesel sözleşmeler, bölgesel kalkınmayı koordine etmek için yeni bir araç olarak belirlenmiştir. Sözleşmelerle sağlanan hükümet yardımları çoğunlukla, Maliye Bakanlığı'nın merkez tarafından atanan bölge valisi aracılığıyla fayda sahiplerine yönlendirdiği hibeler biçimindedir. Bu anlamda Polonya'da geleneksel merkeziyetçi anlayışın bölgesel politikalar konusunda devam ettiği ifade edilebilir. Kamu maliyesinin merkezileşiyor olması bölgesel sözleşmelerin finansmanında bölgelerin payının giderek azalmasına neden olmakta, bu durum mali kaynakları açısından nispeten fakir olan bölgelerin, bölgesel politikanın oluşturulması konusunda belirleyiciliğini azaltmaktadır. Bölgesel projeler için sağlanan finansmanların büyük bir kısmının merkezi sübvansiyon olması, merkezi hükümetin istekleri doğrultusunda harcama yapılmasına neden olmaktadır.²⁵²

Merkezileşme ve yerelleşme kavramlarına ilişkin yapılan tanımlamalar ve kuramlara ilişkin açıklamalar birlikte değerlendirildiğinde Türkiye'deki kalkınma ajanslarının iki kavramla da tam olarak örtüşmediği görülmektedir. Merkeziyetçi yönetim geleneğinin korunması düşüncesinin yanında, modern yönetim tekniklerinin de benimsenmeye çalışılması karmaşık yeni bir yapının varlığını bize göstermektedir. Harrison İngiltere

²⁵² Martin Ferry, "From Government to...", s.455-462

örneğinde bölgesel politikalar üzerine yaptığı çalışmasında, bütçesinin büyük bir bölümü merkezden aktarılan mali kaynaklardan oluşan, kaynak kullanımında merkezin belirlediği yolların dışına çıkamayan ve yürüttüğü faaliyetlerden dolayı bakana karşı sorumluluğu bulunan bölgesel kalkınma ajansı yapısını “merkezi olarak yönetilen bölgeselleşme” (centrally orchestrated regionalism) olarak tanımlamaktadır.²⁵³ Yeni bölgesel kalkınma anlayışı ve yönetim kavramları düşünüldüğünde kalkınma ajansları özelinde, merkez-yerel ilişkilerinde yerelin öncelenmesi gerekirken, bölgesel kalkınma konusunda oluşturulan ara kurumlarla merkezin belirleyiciliğinin daha fazla arttığını, dolayısıyla bu ara kurumların (bölgesel kalkınma ajansları, bölgesel kalkınma idareleri vb.) yerelde merkezileşme yaratan yeni bir sonuç doğurduğunu bize göstermektedir.

Kalkınma ajansları bölgesel kalkınma, bölgelerarası ve bölge iç gelişmişlik farklarını giderme, bölgeyi tanıtmaya ve bölgeye yatırımları çekmek gibi işlevlerini yeni bölgesel kalkınma anlayışına uygun olarak yönetim felsefesiyle oluşturulmuş organlar aracılığıyla yerine getirmelidir. Geçmişinde merkeziyetçi yönetim geleneğinin var olduğu İspanya, Portekiz ve Polonya gibi ülkelerde kurulan kalkınma ajanslarına bakıldığında, bu ülkelerde kurulan ajanslar ve merkezi yönetim arasındaki temel sorun alanının idari değil mali konular olduğu görülmektedir. Yine merkeziyetçi geleneğe sahip Türkiye özelinde ise ajanslar mali yapı dışında Kalkınma Bakanlığı ile olan ilişkileri, idari yapısı ve yönetim uygulamaları gibi alanlarda bazı sorunlarla karşı karşıyadır.

²⁵³ John Harrison, “Stating the Production of Scales: Centrally Orchestrated Regionalism, Regionally Orchestrated Centralism”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol: 32, N: 4, 2008, s. 927-928; Koray Karasu, “Yeni Bir Tür Merkezileşmenin Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları”, *Memleket Mevzuat*, Sayı:46, 2009, s.28.

BÖLÜM II

TÜRKİYE’DE BÖLGE YÖNETİMİ VE KALKINMA AJANSLARI

Kalkınma ajanslarının daha iyi anlaşılması için, Türkiye’nin bölge yönetimi konusundaki deneyimlerinin ortaya konulması gerekmektedir. Türkiye’de bölge kavramının nasıl ele alındığını anlamak için tarihsel açıklamaların yanında, merkez ve il ölçeği arasında yönetim ya da bölgesel kalkınma amacıyla oluşturulan kurumsal yapılara değinilmiştir. Ayrıca kalkınma planlarında bölge kavramına yönelik açıklamalara da yer verilerek, geçmişten günümüze bölgesel kalkınma anlayışının merkezi düzeyde yaşadığı değişim sunulmaya çalışılmıştır. Son olarak ise AB’ye üyelik süreciyle birlikte Türkiye’nin gündemine gelen yeni bölgesel kalkınma kuruluşları, kalkınma ajansları, önce 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun kapsamında daha sonra ise idari ve mali açıdan değerlendirilmiştir. Böylelikle Türkiye’de bölge kavramına ilişkin anlayış değişikliği tarihsel süreç içinde gösterilmeye çalışılmıştır.

1. Türkiye’de Bölge Yönetimi

1982 Anayasasına göre Türkiye’de bölge yönetimi sadece merkezi yönetimin taşra teşkilatı olarak kurulabilmektedir. Ancak Osmanlı Devleti’nden itibaren tarihsel süreç incelendiğinde çeşitli nedenlerle bölgesel ölçekte kurumsallaşma çalışmalarının yapıldığı görülmektedir. Bu başlık altında Umumi Müfettişlikler, 1961 Anayasası ve merkezi yönetimin taşra teşkilatı olarak bölgesel kuruluşların ortaya çıkışı, bölge valiliği, Olağanüstü Hal Bölge Valiliği (OHBV) ile Türkiye’de ekonomik kalkınma amacıyla oluşturulan bölgesel projeler, kalkınma ajansı denemeleri ve Bölge Kalkınma İdareleri hakkında bilgi verilecektir. Son olarak ise Türkiye’de Kalkınma Ajansları kuruluş süreci ve 5449 sayılı yasa çerçevesinde incelenecektir.

1.1. Umumi Müfettişlikler

Türkiye’de bölge yönetimine ilişkin gelişmeler Osmanlı Devlet’inden alınan miras doğrultusunda şekillenmiştir. Bu anlamda ilk bölgesel yönetim düzenlemesi 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı”dır. Bu kanunla Osmanlı Devleti teftiş bölgelerine ayrılmış ve her bir bölgenin başında bir genel müfettiş atanması planlanmıştır.²⁵⁴

Osmanlı’da ilk genel müfettişlik uygulamaları 19. yüzyıl sonundan itibaren görülmeye başlanmıştır. Böyle bir uygulamaya gidilmesinin sebebi Doğu Anadolu ve Makedonya gibi hem ulusal hem de uluslararası alanda sorun haline gelen bölgelerdeki problemleri çözmektir. Genel müfettişlerden öncelikle görevli oldukları bölgelerdeki güvenlik sorunlarını çözmeleri beklenmekteydi. Müfettişlerin ikincil görevleri ise idari, mali, adli, bayındırlık, eğitim vb. alanlarda “ıslah” çalışmaları gerçekleştirmektir. Kanuna ek olarak çıkarılan görev ve yetki talimatına göre müfettişler Meclis-i Vukela’nın kararı ve Padişahın onayı ile beş yıllık bir süre için atanacaklardı. Müfettişler bölge içinde kendi seçecekleri bir kenti merkez olarak belirleyeceklerdi. Görev ve yetkileri arasında kanunların uygulanmasını denetlemek, bölgede uygulanmasını uygun görmediği kanunları bildirmek, kanunları uygulanması kolaylaştırmak adına düzenleyici talimatlar oluşturmak, Teftiş dairesinde çalışan memurların işlerine son vermek veya terfi ettirmek vardı.²⁵⁵

Genel müfettişlik kavramının ikinci olarak karşımıza çıktığı yer 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu’dur. Bu kanunun 22. ve 23. maddeleri genel müfettişlik konusunu düzenlemektedir.

“Madde 22.- Vilâyetler, iktisadi ve içtimai münasebetleri itibariyle birleştirilerek, umumi müfettişlik kıtaları vücuda getirilir.

Madde 23.- Umumi Müfettişlik mıntakalarının umumi surette asayişinin temini ve umum devair muamelâtının teftişi, Umumi Müfettişlik mıntakasındaki vilâyetlerin müşterek işlerinde ahengin tanzimi vazifesi umumi müfettişlere mevdudur. Umumi müfettişler Devletin umumi vazai fiyle mahallî idarelere ait vazai ve mukarreratı daimî surette murakaba ederler.”²⁵⁶

²⁵⁴ Yakup Bulut, “Türkiye’de Bölge Yönetimi Arayışları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı: 35/4, 2002, s.19-20.

²⁵⁵ Cemil Koçak *Umumi Müfettişlikler 1927-1952*, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul 2010, s.25-33.

²⁵⁶ Teşkilat-ı Esasiye Kanunu (1921 Anayasası)

<<http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/mevzuat/anayasalar/1921.html>> (19.02.2016)

Kanun maddeleri incelendiğinde iktisadi ve güvenliğe ilişkin konuların daha verimli şekilde yerine getirilebilmesi için umumi müfettişlik kütası adında birkaç ili içine alan yönetim birimlerinin kurulacağı anlaşılmaktadır. İllerin bu şekilde birleştirilmesindeki amaç il sayısında yaşanan artışın yaratacağı sorunları önlemektir.²⁵⁷ Genel müfettişlere asayiş, yerel hizmetlerin denetimi ve illerin ortak işlerinin görülmesinde uyumun sağlanması gibi geniş bir yetki alanı verilmiştir. Kanunda var olmasına rağmen genel müfettişlik kurumu 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanunu döneminde uygulanmamıştır.

1924 Anayasın da “bölge yönetimi”, “genel müfettişlik” veya “teftiş bölgeleri” gibi kavramlar yer almamıştır. Ancak 1913 tarihli yasaya dayanılarak 1927 tarihinde 1164 sayılı Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair kanun kabul edilmiştir.²⁵⁸ Yasanın gerekçesinde il yapılanmasından kaynaklanan sorunlara atıf yapılmıştır. Genel müfettişliklerin kurulması veya kaldırılmasında hükümet yetkili kılınmıştır. “Kanunun amacı emniyet ve asayişin korunması, ortak ve sistemli bir yönetim ve kalkınma sağlamaktır.”²⁵⁹ 1164 sayılı yasaya dayanılarak 1927 yılında Diyarbakır merkez olmak üzere 8 ili, 1934’te Edirne merkez olmak üzere 4 ili, 1935’te Erzurum merkez olmak üzere 7 ili, 1936’da Elazığ merkez olmak üzere 4 ili²⁶⁰ ve 1947 yılında Adana merkez olmak üzere 2 ili kapsayan Genel Müfettişlikler kurulmuştur.²⁶¹ Aşağıdaki tabloda 1927-1947 yılları arasında kurulan Genel Müfettişlikler ve kapsadıkları iller gösterilmiştir.

Tablo 2.1: Türkiye’de Kurulan Umumi Müfettişlikler

Umumi Müfettişlikler	İller	Yıl
I. Umumi Müfettişlik	Diyarbakır, Urfa, Bitlis, (Muş), Hakkari, Siirt, Mardin	1927
II. Umumi Müfettişlik	Edirne, Çanakkale, Tekirdağ, Kırklareli	1934
III. Umumi Müfettişlik	Erzurum, Rize, Trabzon, Gümüşhane, Erzincan, Ağrı	1935
IV. Umumi Müfettişlik	Elazığ, Tunceli, Bingöl	1936
V. Umumi Müfettişlik	Adana, Mersin	1947

Kaynak: Sonay Bayramoğlu, “Türkiye’de Bölgesel Politikaların Gelişimi”, (der. Menaf Turan), *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, (içinde), Paragraf Yayınları, Ankara 2005, s.46.

²⁵⁷ Mustafa Tosun, *Türkiye’de Valilik Sistemi*, TODAİE, Ankara 1970, s.16.

²⁵⁸ Yakup Bulut, “Türkiye’de Bölge...”, s.20.

²⁵⁹ Hülya Kendir Özdiç, Neoliberal Politikalar ve Bölge Yönetimi Sorunu: Türkiye Deneyimi, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2007, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, s. 94.

²⁶⁰ A. Nazif Demiröz, “Bölge Valiliği Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı: 23/4, 1990, s. 58.

²⁶¹ Sonay Bayramoğlu, “Türkiye’de Bölgesel Politikaların Gelişimi”, (der. Menaf Turan), *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, (içinde), Paragraf Yayınları, Ankara 2005, s.46.

1945 yılında Genel Müfettişlikler fiilen var olmamasına rağmen, 28 Şubat 1945 tarihinde Genel Müfettişlikler ve bölge yönetimine ilişkin yeni bir kararname yayınlanmıştır. Kararname genel olarak eskisiyle benzer özellikler gösterse de, özellikle Genel Müfettişlik kurumunun sosyo-ekonomik kalkınma ve hizmetler ile olan ilişkisi üzerine yoğunlaşmıştır.²⁶² Yeni kararname ile Genel Müfettişlik ve ordu arasında kurulan sıkı ilişki kısmen azaltılmaya çalışılmıştır.²⁶³

Genel Müfettişlikler konusu 20-31 Ocak 1947 tarihleri arasında gerçekleştirilen Birinci İdareciler Kongresinde tekrar gündeme gelmiştir. Burada, il teşkilatlanmasında yeni bir düzenlemeye gidilerek, merkezin gücünü arttırmak için birkaç ili birleştirerek yeni alanlar oluşturulması fikri ortaya atılmıştır. 1947 yılında mevcut olan 63 ilin 14 Genel Müfettişlik şeklinde birleştirilmesi önerilmiştir. Kurulacak Genel Müfettişliklerin, il valilerinin yetkilerini kısıtlamadan merkezin denetleme faaliyetini gerçekleştireceği ifade edilmiştir. Kanun tasarisının gerekçe bölümünde Genel Müfettişlerin özellikle, merkezin iller üzerindeki denetiminde yaşanan sorunları azaltacağı, halkın dilek ve şikayetlerine karşı hızlı bir şekilde harekete geçilebileceği ile devletin iktisadi hayatta var olan kurumlarının denetimi ve düzenlemesi konularında fayda sağlanacağı vurgulanmıştır.²⁶⁴ Kanun tasarisından önerilen genel müfettişlikler şu şekildedir;

²⁶² Hülya Kendir Özdiñç, *Neoliberal Politikalar...*, s. 96.

²⁶³ Cemil Koçak, *Umumi Müfettişlikler...*, s.260.

²⁶⁴ İçişleri Bakanlığı, *Birinci İdareciler Kongresi, 20 Ocak 1947-31 Ocak 1947*, Ankara, 1947, s.467- 470.

Tablo 2.2: Birinci İdareciler Kongresinde Önerilen Kanun Tasarısında Yer Alan Genel Müfettişlik Bölgeleri

Genel Müfettişlik	İller
1. Genel Müfettişlik	Diyarbakır, Urfa, Mardin, Muş, Bitlis, Siirt, Van, Hakkari
2. Genel Müfettişlik	İstanbul, Edirne, Kırklareli, Tekirdağ
3. Genel Müfettişlik	Erzurum, Ağrı, Kars
4. Genel Müfettişlik	Elazığ, Tunceli, Erzincan, Bingöl
5. Genel Müfettişlik	Bursa, Çanakkale, Balıkesir, Kütahya
6. Genel Müfettişlik	İzmir, Manisa, Aydın, Muğla, Denizli
7. Genel Müfettişlik	Afyon, Konya, Isparta, Burdur, Antalya
8. Genel Müfettişlik	Kocaeli, Bolu, Bilecik, Eskişehir
9. Genel Müfettişlik	Zonguldak, Sinop, Çankırı, Kastamonu
10. Genel Müfettişlik	Samsun, Amasya, Ordu, Giresun
11. Genel Müfettişlik	Trabzon, Gümüşhane, Rize, Çoruh
12. Genel Müfettişlik	Ankara, Kırşehir, Yozgat, Çorum
13. Genel Müfettişlik	Seyhan, İçel, Maraş, Gaziantep, Hatay
14. Genel Müfettişlik	Kayseri, Niğde, Sivas, Tokat, Malatya

Kaynak: İçişleri Bakanlığı, *Birinci İdareciler Kongresi, 20 Ocak 1947-31 Ocak 1947*, Ankara, 1947, s.471- 474.

Kongrede yapılan oylama neticesinde 25 Haziran 1927 Tarih ve 1164 sayılı Umumi Müfettişlik Teşkiline Dair Kanuna Bazı Hükümler Eklenmesine Dair Kanun Tasarısı, devletin il düzeyindeki temsilcisi olan valilerin üstünde ve onları denetleyen dördüncü bir kademe yaratacağı gerekçeleri ile reddedilmiştir.²⁶⁵

Genel Müfettişlik kurumu 1948'den itibaren fiilen ortadan kaldırılmıştır. 1948 yılında hazırlanan bütçeden bu kurumlara ilişkin herhangi bir tahsisat yer almamıştır. Ancak Genel Müfettişliklerin hukuki statüsü devam etmiştir. Ancak gerek demokrasi gerekse meşruluk gibi kavramlarla çelişen uygulamalar Genel Müfettişlik uygulamasının sorgulanır hale gelmesine neden olmuştur.²⁶⁶

1949 yılında İl İdaresi Kanununun kabul edilmesiyle, bu kurumların Anayasaya aykırı oldukları gündeme gelmiştir. Anayasanın 89. maddesinde yer alan “Türkiye coğrafi vaziyet ve iktisadi münasebet noktai nazarından vilâyetlere, vilâyetler kazalara, kazalar nahiyelere münkasimdir ve nahiyeler de kasaba ve köylerden terekküp eder”²⁶⁷ ifadesinden

²⁶⁵ İçişleri Bakanlığı, *Birinci İdareciler...*, s.481- 482.

²⁶⁶ Tuğba Korhan, “Cumhuriyet Döneminde Umum Müfettişlikleri ile İlgili Bir Değerlendirme”, *Dicle Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl:4, Sayı: 7, 2012, s.140-141.

²⁶⁷ 1924 Anayasası,

anlaşılacağı üzere Türkiye Cumhuriyeti'nde bölge yönetimi ön görülmemektedir ve Genel Müfettişlikler anayasaya aykırılık teşkil etmektedir. Nitekim 1952 yılında çıkarılan 5990 sayılı kanun ile Genel Müfettişlik kurumunun hukuki varlığı da son bulmuştur.²⁶⁸

1950 yılına kadar geçen dönemde Genel Müfettişliğe ilişkin olarak yapılan uygulamalar değerlendirildiğinde 1934 yılında Edirne merkez olmak üzere kurulan II. Genel Müfettişlik dışında kalanların genel olarak güvenlik ve asayiş konuları temel alınarak oluşturulduğu söylenebilir.²⁶⁹ Ayrıca hem Birinci İdareciler Kongresinde tasarının reddedilmesi hem de güvenlik kaygısı nedeniyle Genel Müfettişlerin sıkı uygulamaları bölgesel yönetime karşı olumsuz bir tavrın var olduğunu göstermektedir. Ayrıca Kongrede, tasarıda yer alan bölge sözcüğünün çıkartılması için teklif verilmesi de böyle bir algının var olduğunu kanıtlar niteliktedir.

1.2. Merkezi Yönetimin Taşra Teşkilatı Olarak Bölgesel Kuruluşların Ortaya Çıkışı ve 1961 Anayasası

İdari yapılanmasının temelinde il olan Türkiye'de 1924 Anayasasında yer almamış olmasına rağmen, kuruluş kanunlarına ve yönetsel metinlere dayanılarak bölge kuruluşları kurulmuştur. Bu kuruluşlar ancak 1961 Anayasası ile yasal bir dayanak kazanabilmişlerdir.²⁷⁰

1924 Anayasasında yer almamasına rağmen bölge kuruluşlarının kurulmasının arkasında bazı önemli gelişmeler yatmıştır. Ülkede 1945 sonrası dönemde, kırsal nüfusun azalarak kentleşmenin artması, ekonomide küçük üreticiler yerine sanayinin giderek daha fazla ağırlık kazanması, tarımda geleneksel üretim şekillerinin değişerek teknolojinin kullanılması, sermayenin belli kişilerde toplanmasıyla yerli burjuvazinin ortaya çıkması ve siyasal anlamda tek partili sistemde çok partili sisteme geçiş ekonomik ve sosyal değişimleri de beraberinde getirmiştir. Kısa dönem içinde ortaya çıkan bu değişimler devletin faaliyet alanlarını arttırarak teknoloji, altyapı, finans vb. alanlarda iş görmesine neden olmuştur.²⁷¹ Devletin geleneksel görevlerinin yanına ekonomik ve sosyal alanlardaki

<<http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/mevzuat/anayasalar/1924.html>> (19.02.2016)

²⁶⁸ Resmi Gazete, 29.11.1952, Sayı. 8270

<<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/8270.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/8270.pdf>> (23.02.2016)

²⁶⁹ Sonay Bayramoğlu, "Türkiye'de...", s.49.

²⁷⁰ Mustafa Tamer, *Kalkınma ve Bölge Valiliği*, DPT Yayın No: 2572, Ankara 2001, s.39.

²⁷¹ Cevat Geray, "Bölgesel Gelişme İçin Planlama ve Örgütlenme", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 52, Sayı:1, 1997, s. 304.

görevlerinin eklenmesi ile birlikte bu hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde sunulması adına hem devletin kendi teşkilat yapısı hem de merkezin taşra birimi olan il sisteminin yeterliliği sorgulanmaya başlanmıştır.²⁷²

Devlet tarafından sunulan hizmetlerin sayı ve kapsam olarak artması ve bu hizmetlerin sunumu için yeni teknik ve uzmanlıklara gerek duyulması hem yeni bakanlıkların kurulmasına hem de bakanlıkların içinde özerk eğilimli yapıların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu örgütlenme yapısının taşradaki yansıması ise “illerin fiziki sınırlarını aşan bölgesel örgütlenmeler” olmuştur. Bölgesel örgütlerin ortaya çıkmasında temel dayanak noktası ise yeni ekonomik sistemin getirdiği etkinlik ve verimlilik gibi ilkelere uyum sağlamak adına hizmetler için uygun ölçeğin belirlenmesi arayışıdır.²⁷³

1949’da 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun yürürlüğe girmesinden sonra çeşitli yatırımcı kuruluşlar bölge örgütü kurmaya başlamışlardır. Karayolları Genel Müdürlüğü 1950 yılında, Orman Bakanlığı 1951 yılında, Vakıflar Genel Müdürlüğü 1952 yılında, DSİ Genel Müdürlüğü 1953 yılında ve Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü 1963 yılında bölge örgütü kuran kamu kurumlarıdır.²⁷⁴ 1966 yılına gelindiğinde ise 45 bakanlık ve dairenin 21 tanesi bölge kuruluşuna sahipti.²⁷⁵ 1989 tarihli KAYA raporunda ise, 40 il ve 2 ilçede, 2 bakanlık ve 12 bağlı kuruluşun toplam 215 bölge örgütüne sahip olduğu ifade edilmiştir.²⁷⁶

1961 Anayasası kabul edilene kadar geçen sürede kurulan bölgesel kuruluşlar daha önce belirtildiği gibi kuruluş kanunlarına ve bazı yönetsel metinlere dayanılarak kurulmuştur. Ancak 1961 Anayasasının 115. Maddesine göre,²⁷⁷

“Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, iktisadî şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.

İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir.” şeklindeki hüküm

²⁷² İlknur Türe, “Türkiye’de Bölge Yönetiminin Niteliği, Sorunları ve Çözüm Arayışları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı: 31/2, 1998, s. 66.

²⁷³ Mustafa Tamer, *Kalkınma...*, s.123.

²⁷⁴ Mustafa Tamer, *Kalkınma...*, s.74.

²⁷⁵ Arif T. Payaslıoğlu, *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme*, TODAİE-DPT Ortak Yayını, Ankara 1966, s.67.

²⁷⁶ *Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor*, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 238, Ankara 1991, s.168.

²⁷⁷ 1961 Anayasası,

<<http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/mevzuat/anayasalar/1961.html>> (22.02.2016)

mevcut düzende varlığını sürdüren bölge kuruluşlarına anayasal bir statü kazandırmıştır. Böylelikle bölge kuruluşlarının sayısı ve bölge kuruluşlarından kaynaklanan problemlerde bir artış görüleceği açıktır.²⁷⁸

1961 Anayasası da, 1924 anayasası gibi idari teşkilatın temel unsuru olarak il idaresini kabul etmiştir. Ancak 1961 Anayasasının 115 maddesinin 3. fıkrası belli kamu hizmetleri için, birkaç ilden oluşan ve bu hizmetler için yetki genişliğine sahip idari kuruluşlar kurulmasına imkan vermiştir. Bu yapı 1952’de kaldırılan Genel Müfettişlik kurumuna benzer bir yapının kurulmaya çalışıldığını akla getirmektedir.²⁷⁹

Bölgesel kuruluşlar, merkezi yönetim kuruluşlarının kuruluş kanunlarında yer alan bölgesel örgüt kurma yetkisine dayanılarak oluşturulmaktadır. Türkiye’de, kurulacak olan bölgesel kuruluşlara ait ilke ve esaslar belirtilmediğinden çok farklı yapıda ve sınırları birbirleriyle örtüşmeyen birçok bölgesel kuruluş mevcuttur. Merkezi yönetim kuruluşları bazen teknik gerekliliklerden bazen ise il valilerinin denetiminden kaçmak için kendi ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak bölgesel örgütlenme yoluna gitmişlerdir. Ancak oluşturulan bölgesel kuruluşların hizmet sunduğu alanlar, sınırları ve merkezleri belirlenirken aynı bakanlığa bağlı olanlar arasında bile farklılıklar olduğu görülmüştür. Dolayısıyla her merkezi kuruluşun kendine özgü bölge örgütü, bölge sınırı ve bölge merkezi vardır denilebilir. Bölge örgütleri ülkenin belirli bir bölümü (Vakıflar Genel Müdürlüğü) kapsayacağı gibi ülkenin tümünde (DSİ – Devlet Su İşleri) faaliyet gösterecek şekilde teşkilatlanabilir. Bazı durumlarda bölge örgütleri birden çok ili değil tek bir ili kapsayacak şekilde oluşturulabilir. Ayrıca bölge örgütlenmelerinde il sınırları esas alınmış olsa da, bazı durumlarda ilin birkaç ilçesinin dahil olduğu bölge yapılanmaları da görülebilir. Bazı kentler çoğu kez bölge merkezi olarak seçilmesine rağmen, bölge merkezi belirlenmesinde genel olarak bir düzen olduğu söylenemez.²⁸⁰ Yine bölgesel kuruluşların adlandırılmasında da önemli farklılıklar mevcuttur. Oluşturulan bölgesel kuruluşlar “Mıntıka Müdürlükleri”, “Gurup Bölge Müdürlükleri”, “Bölge Reisliği”, “Başmüdürlük”, ve “Bölge Müdürlüğü” adları ile kurulmaktadır.²⁸¹ Tüm bu farklılıklarına rağmen bölgesel kuruluşların en önemli ortak özelliği, il sistemindeki gibi vali veya merkezi yönetimce

²⁷⁸ Hülya Kendir Özdiñç, “Bölgesel kuruluşlar: Türkiye’de Altyapı Alanındaki Kamu Kuruluşlarının Bölgesel Düzeyde Örgütlenmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı: 42/3, 2009, s.5-6.

²⁷⁹ İsmet Giritli, *Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli*, 5. Bası, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1975, s.152.

²⁸⁰ Aykut Polatoğlu, “Bölge Valiliği Üzerine Düşünceler”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı: 92, 1998, s.8.

²⁸¹ Arif T. Payaşlıoğlu, *Merkezi İdarenin Taşra...*, s.68.

belirlenen başka bir yöneticinin değil doğrudan bağlı oldukları merkezi yönetim kuruluşunun denetim ve gözetimi altında iş görmeleridir.²⁸²

1.3. Bölge Valiliği

1961 Anayasası ile birlikte bölge kuruluşlarının anayasal dayanak kazanması bu kurumların sayısında artışa neden olmuştur. 1982 Anayasasınının 126. maddesi de 1961 Anayasası ile paralel hükümler içermektedir. Buna göre;²⁸³

“Türkiye, merkezî idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.

İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.

Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir.”

1950’lerle birlikte sayıları giderek artan bölgesel kuruluşların 1961 ve 1982 Anayasalarında yer alması bölgesel kuruluşların kamu yönetimi açısından gündem sürekli yer almasına neden olmuştur. Ayrıca bölgesel kuruluşlar arasında koordinasyonun sağlanması ile hizmetlerin etkin ve verimli sunulması için idari teşkilatın değiştirilmesi konusu da yine aynı dönemde tartışılır hale gelmiştir. Bu amaçla 4.10.1984 tarihinde 71’ nolu Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) Resmi Gazetede yayınlanmıştır.²⁸⁴

71’ nolu KHK’ya göre bölge valiliği adında, kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve uyumlu olarak yerine getirilmesi için birden çok ili içine alan merkezi yönetim organlarının kurulması planlanmıştır. KHK’da Erzurum, Diyarbakır, Adana, Kayseri, Ankara, Konya, İstanbul, İzmir merkez olmak üzere 8 bölge valiliği ön görülmüştür. Aşağıdaki tabloda KHK’da önerilen bölge yapılanması gösterilmiştir.

²⁸² Aykut Polatoğlu, “Bölge Valiliği Üzerine...”, s.8.

²⁸³ 1982 Anayasası,

<<http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/mevzuat/1982anayasas%C4%B1.html>> (23.02.2016)

²⁸⁴ İlknur Türe, “Türkiye’de Bölge Yönetiminin...”, s. 71.

Tablo 2.3: 71 numaralı Kanun Hükümünde Kararname'ye Göre Bölge Valilikleri

Sayı	Merkez İl	Kapsadığı İller
1	Erzurum	Ağrı, Artvin, Bingöl, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Giresun, Ordu, Gümüşhane, Kars, Muş, Rize, Trabzon, Tunceli
2	Diyarbakır	Bitlis, Diyarbakır, Hakkari, Mardin, Siirt, Urfa, Van.
3	Adana	Adana, Adıyaman, Gaziantep, Hatay, İçel, Kahramanmaraş, Malatya
4	Kayseri	Kayseri, Kırşehir, Nevşehir, Sivas, Tokat, Yozgat
5	Ankara	Amasya, Ankara, Bolu, Çankırı, Çorum, Kastamonu, Samsun, Sinop, Zonguldak
6	Konya	Afyon, Kütahya, Eskişehir, Niğde, Konya
7	İstanbul	İstanbul, Tekirdağ, Kırklareli, Edirne, Çanakkale, Balıkesir, Bursa, Bilecik, Kocaeli, Sakarya
8	İzmir	İzmir, Manisa, Uşak, Denizli, Aydın, Muğla, Burdur, Isparta, Antalya.

Kaynak: Resmi Gazete, Sayı: 18181, Tarih:4.10.1984, s.10,<<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18181.pdf>> (23.02.2016)

71'nolu KHK incelendiğinde belirtilen bölge sayısının çok az, ancak kapsadıkları alanların çok geniş oldukları görülmektedir. Bu anlamda bölge valilerinin hizmetlerin etkin yürütülmesi, denetim ve koordinasyon gibi görevlerini yerine getirirken zorlandıkları açıktır. Bölge kuruluşlarının sayısının da çok fazla olduğu bölgelerde bu daha belirgin bir hal almıştır.²⁸⁵

KHK'da merkezi idare taşra teşkilatı olarak bölge, il ve ilçe gösterilmiştir. Buna göre bölge valiliklerinin kurulması, kaldırılması, sınırlarının değiştirilmesi ve merkezinin tayin edilmesi kanunla düzenlenmesi planlanmıştır. Bölge valilerinin hükümetin ve tek tek bakanların bölgedeki temsilcisi konumunda olmaları, aynı zamanda bunların siyasi ve idari anlamda yürütme organı olarak görev yapmaları öngörülmüştür. Bölge valilerine, bölgesinde yer alan diğer valileri denetleme, onlara emir ve talimat verme ve her yıl bölgedeki valiler hakkında rapor tutup İçişleri Bakanlığına gönderme yetkileri verilmiştir.²⁸⁶ Yapılan açıklamalar değerlendirildiğine mevcut il sisteminin üzerinde yeni bir idare kademelenme olarak bölge birimlerinin kurulmaya çalışıldığı, bunun yanında bölge valisinin de hiyerarşik anlamda il valisinin üzerinde yer alması planlandığı açıktır.

²⁸⁵ Mustafa Tamer, *Kalkınma...*, s.59.

²⁸⁶ Resmi Gazete, Sayı: 18181, Tarih:4.10.1984, s.10
<<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18181.pdf>> (23.02.2016)

KHK'ya yapılan önemli eleştirilerden biride bu noktada ortaya çıkmakta, KHK'nın anayasanın 126. maddesine aykırı olarak bölge yönetimi kurduğu ifade edilmektedir.²⁸⁷

KHK ile özellikle güvenlik ve iktisadi konularda geniş yetkilere sahip, mevcut il sisteminin üstünde yeni bir kademe oluşturacak bir bölge sistemi oluşturulmak istenmiştir. Ancak bu yapı mevcut sistemi değiştirdiği, gerekli kurumlara danışılmadığı ve kamuoyunun yoğun tepkisinden dolayı uygulanmadan yürürlükten kalkmıştır.²⁸⁸ 28.07.1984 tarih ve 18472 sayı numaralı Resmi Gazetede yayınlanan 3036 sayılı Bölge Valiliği Hakkında 71 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Reddine Dair Kanun'la KHK'nın tüm maddeleri Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından reddedilmiştir.²⁸⁹

KHK'nın yasalaşması için yapılan oylamadan önce söz alan milletvekilleri de KHK hakkında çeşitli görüşler bildirmişlerdir. Hüseyin Aydemir (Halkçı Parti İzmir Milletvekili), KHK'nın anayasanın 126. Maddesine aykırı olduğunu belirterek, bölge kuruluşlarının koordinasyonunu sağlayacak ancak il üzerine yeni bir kademe getirmeyen ve il valilerine emir ve talimat verme yetkisi olmayan "koordinatör valilik" önerisinde bulunmuştur. Şahsı adına konuşan Ahmet Turan Soğancıoğlu (Anavatan Partisi Sivas Milletvekili), bölge valiliği ile birlikte bölgeciliğin, bölücülüğün artacağını, bunun üniter yapıyı bozarak federatif bir yapı ortaya çıkaracağını ifade etmiştir. Kamil Tuğrul Coşkunoğlu (Anavatan Partisi Ankara Milletvekili) ise, mevcut şekliyle KHK'nın anayasaya aykırı olmadığını belirterek, Soğancıoğlu'nun ifade ettiği gibi bölgecilik hareketlerini arttıracığını değil önleyeceğini ifade etmiştir. Coşkunoğlu'na göre daha önce Doğu illerinde ortaya çıkan bölgecilik hareketleri Genel Müfettişlikler aracılığıyla bastırılmıştır. Bu anlamda bölge valilikleri de özellikle güvenlik konusundaki geniş yetkilerle bölgecilik ve federasyon talepleri gibi hareketleri önleyebileceklerdir.²⁹⁰

²⁸⁷ A. Nazif Demiröz, "Bölge Valiliği...", s. 65.

²⁸⁸ Mustafa Tamer, *Kalkınma...*, s.60.

²⁸⁹ Resmi Gazete, Sayı: 18472, Tarih: 28.07.1984.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703036.pdf> (23.02.2016)

²⁹⁰ Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem: 17, Cilt: 5, Yasama Yılı: 1, 88'inci Birleşim 11.7.1984,

<<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c005/tbmm17005088.pdf>> (23.02.2016)

1.4. Olağanüstü Hal Bölge Valiliği (OHBV)

Türkiye’de özellikle belli coğrafi alan içinde çeşitli terörist eylemlerin ortaya çıkması olağanüstü hal mevzuatının hükümet tarafından kullanılmasına neden olmuştur.²⁹¹ 10.07.1987 tarihinde kabul edilen 285 sayılı Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile birlikte Türkiye’de OHBV uygulamasına gidilmiştir. KHK’nın birinci maddesinde, “Anayasanın 121 inci maddesi ile Olağanüstü Hal Kanununun 3 üncü maddesinin (b) bendinde belirtilen hususlarla sınırlı olarak Bingöl, Diyarbakır, Elazığ, Hakkari, Mardin, Siirt, Tunceli ve Van il’lerini kapsam üzere Olağanüstü Hal Bölge Valiliği” kurulduğu belirtilmiştir. 18.05.1990 tarihinde ise bu illere Şırnak ve Batman eklenerek OHBV’ye bağlı il sayısı 10’a yükselmiştir.²⁹²

OHBV uygulaması idari anlamda bir takım değişikliklerin gerçekleşmesine neden olmuştur. Bu süreçte askeri ve sivil bürokrasinin görev ve yetki sınırları yeniden tanımlanmıştır. OHBV’sinin yetki alanına giren illerde askeri personel sayısı artmış, Jandarma Asayiş Komutanlığı etkin bir aktör haline gelmiştir. Bunun dışında Olağanüstü Hal Bölge Valisi olarak görev yapan valiler geniş yetkilerle donatılmıştır.²⁹³

KHK’da, bölge valisinin İçişleri Bakanına bağlı olarak çalışacağı ve bölgenin sınırlarının değiştirilmesi veya kaldırılması konularında ise Bakanlar Kurulunun yetkili olduğu belirtilmiştir. Ayrıca valinin ihtiyaca göre gerekli teşkilatı kurması, bu teşkilat için gerekli olan bina, araç, tesis, personel vb. ihtiyaçların derhal diğer kamu kuruluşlarınca temin edileceği ifade edilmiştir.²⁹⁴

OHBV’leri, il valilerine tanınan görev ve yetkilerden daha fazla görev ve yetkiye sahiptirler. Özellikle kuruluş gerekçeleri dikkate alındığında bu denli geniş yetkilere sahip olmalarının temel gerekçesi, gerekli her türlü tedbiri alabilmelerine imkan sağlamak ve kamu düzenini temin etmelerini kolaylaştırmaktır. Bu anlamda OHBV kurulmasının temel nedeninin güvenlik kaygısı olduğu söyleyenebilir.²⁹⁵ OHBV uygulamasının özellikle terör

²⁹¹ Hakan Bacanlı, Cumhuriyet Dönemi Olağanüstü Bölge Yönetimi Uygulamaları (Umumi Müfettişliklerden Olağanüstü Hal Bölge Valiliğine), (Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2012, Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Ankara, s.159.

²⁹² Resmi Gazete, Sayı: 19517, Tarih: 14.07.1987, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.285.pdf>> (23.02.2016)

²⁹³ Güven Gürkan Öztan, Egemen B. Bezci, “Türkiye’de Olağanüstü Hal: Devlet Akıllı, Askerler ve Siviller”, *Mülkiye Dergisi*, 39(1), 2015, s.175.

²⁹⁴ Resmi Gazete, Sayı: 19517, Tarih: 14.07.1987, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.285.pdf>> (23.02.2016)

²⁹⁵ Mustafa Tamer, *Kalkınma...*, s.60.

olaylarıyla mücadele etmek amacıyla gerçekleştirildiği ifade edilebilir. Ancak her ne kadar ikinci planda kalsa da, OHBV'lerinin sosyo-ekonomik anlamda da önemli hizmetler gerçekleştirdiğini göstermiştir. Bölgede daha kaliteli kamu hizmeti sunmak adına okul, hastane vb. kamu binalarının yapım ve onarımı; halkın ekonomik durumunu geliştirmek için tarım, hayvancılık vb. alanlarda yardımlar yapılması; televizyon dağıtımı gibi sosyal imkanların geliştirilmesi gibi uygulamalar OHBV tarafından gerçekleştirilmiştir.²⁹⁶

Güvenlik kaygıları ön planda tutularak kurulan OHBV, doğal olarak güvenlik problemi çözüldüğünde tekrar alınacak bir kararla Bakanlar Kurulu tarafından kaldırılabilir. OHBV'ler bu anlamda geçici bir bölge oluşturma uygulamasıdır denilebilir.²⁹⁷ Bu geçicilik göz önüne alındığında OHBV'lerin bölgesel yönetim ve bölge valiliği oluşturma konusunda bir gelişme olmadığı söylenebilir.²⁹⁸

1.5. Ekonomik Kalkınma Amaçlı Bölgesel Planlama ve Kurumsallaşma Çabaları

Önceki bölümlerde yapılan açıklamalar ele alındığında, Türkiye'de Genel Müfettişlik, 71 sayılı KHK'da yer alan Bölge Valiliği ve Olağanüstü Hal Bölge Valiliği gibi uygulamalarda her ne kadar bu kurumların karar organı olarak görev yapan kişilere sosyo-ekonomik görevler verilmiş olsada, temel alınan nokta güvenlik, asayiş, kamu düzeni vb. kaygılardır.

Türkiye, özellikle doğu ve batı bölgeleri arasındaki ekonomik dengesizlikleri ortadan kaldırmak için uzun dönemdir çaba harcamaktadır. Esasen bu durum Osmanlı'dan beri önemli bir problem olarak dikkati çekmektedir. Ülkenin doğu bölgesinin iklim ve coğrafi şartlar gibi olumsuz özellikler taşıması, Osmanlı'dan itibaren gelen tarihsel koşullar, doğu bölgelerinde eğitim, sağlık, sosyal vb. imkanların az olması ve kültürel nedenlerden dolayı doğu-batı arasında önemli gelir adaletsizlikleri ortaya çıkmıştır.²⁹⁹

Türkiye'de uygulanan bölgesel ekonomi politikaları incelendiğinde dönemsel olarak bir ayırım yapmak mümkündür. Bu ayırımı ana referans noktası 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulması ve planlı kalkınma dönemine geçilmesidir. 1960 öncesi dönem ise merkezi planlama öncesi dönem olarak adlandırılmakta ve

²⁹⁶ Hakan Bacanlı, Cumhuriyet Dönemi Olağanüstü..., s.296.

²⁹⁷ Osman Sert, "Bölge, Türkiye'de...", s.124.

²⁹⁸ A. Nazif Demiröz, "Bölge Valiliği...", s. 65.

²⁹⁹ Yahya Kulaksız, *Türkiye'de Bölgesel Gelişmişlik Farkları, İstihdam ve Kurum Hizmetlerinin Çeşitlendirilmesi*, Uzmanlık Tezi, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara 2008, s. 23-26.

- 1923-1929 arası dönem liberal/karma ekonomi dönemi,
- 1929-1950 arası dönem devletçi ekonomi politikaları dönemi,
- 1950-1960 arası dönem liberal/karma ekonomi dönemi³⁰⁰ olarak sınıflandırılmaktadır.

Türkiye’de güvenlik temelinde yapılaşmış bölgesel kurumlar var olsa da, Türkiye’nin yönetim anlayışının en önemli unsuru “gelişme ya da kalkınma” anlayışıdır. Türkiye’nin politika transferi konusundaki olumlu yaklaşımı ile günümüzde gelişme ve kalkınma anlayışının yönetim ekseninde gerçekleştirilme çabaları, kalkınma ajanslarının inceleneceği bu çalışmada ekonomik anlamda gerçekleştirilen faaliyetlerinde incelenmesi gerektiğini göstermektedir. Bu başlık altında Türkiye’nin bölgesel kalkınma kavramına olan yaklaşımları, kalkınma planlarında bölgesel kalkınmaya yönelik anlayış ve Türkiye’de hazırlanan bölgesel kalkınma projelerinden bahsedilecektir.

1.5.1 Planlama Öncesi Dönem

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu dönem itibariyle I. Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı’nın henüz bitmiş olması dolayısıyla sınırları daralmış ve toprakları tahrip edilmiş, Osmanlı’dan devralınan borçlar, ülkenin sosyo-ekonomik yapısının düşük olması vb. olumsuz durumlarla karşı karşıya kalmış bir ülke görünümündedir. Cumhuriyeti kurarak siyasi bağımsızlığını kazanan ülkenin bundan sonraki hedefi ise ekonomik anlamda bağımsızlığını kazanmak olmuştur.³⁰¹

Osmanlı’nın özellikle gerileme dönemiyle beraber kötüleşen ekonomik yapı ve Kurtuluş Savaşı döneminde temel uğraşın siyasi bağımsızlık kazanmak olması, savaş bitene kadar ekonomik politikalar yapılmasına imkan vermemiştir. Savaşın bitimini izleyen dönemdeki Türkiye; ekonomisi tarıma bağlı ancak yeterli düzeyde makineleşme sağlayamamış, sanayi tesisleri yok denecek kadar az, eldeki ekonomik kaynaklarının tamamını savaşta kullanmış ve üretim tesislerinin büyük bir bölümü yabancıların elinde olan “yoksul” bir ülke olarak tanımlanabilir.³⁰²

³⁰⁰ Hüseyin Akyıldız, Ömer Eroğlu, ”Türkiye Cumhuriyeti Dönemi Uygulanan İktisat Politikaları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 9, Sayı:1, 2004, s. 46-50.

³⁰¹ Ali Coşkun, “Cumhuriyetin İlk Yıllarında Türkiye Ekonomisi”, *Atatürkçü Düşünce Dergisi*, Sayı: 4, 2003,s.72.

³⁰² Ali Coşkun, “Cumhuriyetin İlk Yıllarında...”,s.72.

Ülkenin içinde bulunduğu bu kötü ekonomik durumdan kurtarmak için çeşitli politikalar üretilmiştir. Bu politikaların belirlenmesi için henüz Cumhuriyet ilan edilmeden, 17 Şubat- 4 Mart 1923 tarihleri arasında İzmir İktisat Kongresi düzenlenmiştir. Kongre işçi, sanayici, tüccar ve çiftçi kesimlerini temsilen 1135 kişinin katılımıyla toplanmıştır.³⁰³

Kongrede genel olarak vergilerin azaltılması, çalışanlara sendika vb. sosyal hakların verilmesi, limanlarda kabotaj hakkının kullanılması,³⁰⁴ kalkınmacı anlayışı yansıtır şekilde tarım sektörünü destekleyici, yerli ve yabancı sermaye sahiplerini özendirici, ekonomik hayatın denetiminde milli unsurların var olmasını isteyen daha çok “ılımlı bir korumacılığı” teşvik eden kararlar alınmıştır.³⁰⁵ Bu kongrede alınan kararlar hem liberal ekonomik görüşü hem de bazı noktalarda devletin doğrudan müdahale ve uygulayıcı olmasını mümkün kıldığı için devletçi öğeleri barındırmaktadır. Bu anlamda bir “karma ekonomi” modeli öngörülmüştür.³⁰⁶

1923-1929 yılları arası geçen dönemde Türkiye'nin ekonomi politikası İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlar etrafında şekillenmiştir. Bu dönem Türkiye'sinde özel sektör kaynak sıkıntısı yaşadığı için devlet önemli gördüğü bazı alanlardaki yatırımları doğrudan kendisi gerçekleştirmiştir. Ancak dönemin genel bakış açısı devletin yatırımları doğrudan kendi eliyle yapılması ve piyasada uygulayıcı olarak var olması değil, devletin yasal düzenlemelerle özel sektörü yatırıma teşvik etmesidir.³⁰⁷ 1927 yılında kabul edilen Teşvik-i Sanayi Kanunu ile amaçlanan da yine özel sektörün ekonomi içindeki ağırlığının artırılmasıdır.³⁰⁸

1929-1950 arası dönem, ekonomi politikalarında değişimin yaşandığı ve devletçiliğin giderek daha geçerli bir yaklaşım olarak kabul edildiği dönemdir. Ekonomi programının liberal/karma ekonomiden devletçiliğe kaymasının nedenleri, özel sektöre dayalı sanayileşme ve kalkınma anlayışının başarısız olması, 1929 ekonomik buhranı ve ekonomik krizin yaratacağı olumsuzlukları önlemek adına dünyada planlı kalkınma

³⁰³ İlker Parasız, *Türkiye Ekonomisi*, Ezgi Kitabevi, Bursa 2004, s.7.

³⁰⁴ İstiklal Yaşar Vural, “Atatürk Dönemi Maliye Politikaları: Liberal İktisattan Karma Ekonomiye”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 20, 2008, s. 80.

³⁰⁵ Korkut Boratav, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985*, 6. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1998, s.34.

³⁰⁶ İlker Parasız, *Türkiye...*, s.8.

³⁰⁷ Özer Özçelik, Güner Tuncer, “Atatürk Dönemi Ekonomi Politikaları”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 1, 2007, s. 257.

³⁰⁸ Akın İlkin, *Kalkınma ve Sanayi Ekonomisi*, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 3487, 5.Baskı, İstanbul 1988, s.274.

yaklaşımının kabul edilir bir fikir olarak belirmesidir.³⁰⁹ Ayrıca Türkiye Cumhuriyeti'ne Osmanlı'dan kalan borçların ödemesinin 1929 yılında başlamış olması da ekonomi politikasındaki değişikliği açıklayan bir başka neden olarak görülebilir.³¹⁰

1929 ekonomik buhranının ülkede yaratacağı olumsuzlukları önlemek ve krizin etki alanını daraltmak için denk bütçe, korumacı ve ithal ikamesine dayalı sanayileşme, para istikrarının sağlanması,³¹¹ Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası'nın kurulması³¹² vb. uygulamalar yapılmış, ekonomiyi düzenleme adına kurumlar oluşturulmuştur. Ancak bu önlemler ekonomik anlamda atılım yapılmasını sağlayıcı tedbirler değildi. Ekonominin dinamik bir hale gelebilmesi için ise devletçilik politikaları uygulanmaya başlanmıştır. Devletçilik anlayışının ilk somut göstergesi ise I. Beş Yıllık Sanayi Planı olmuştur.³¹³

I. Beş Yıllık Sanayi Planı, devletçi ekonomi politikası temelinde oluşturulmuş ve 1934 yılında uygulamaya konmuştur. Planın içeriği özel sektör yatırımlarına ilişkin değil, kamunun hangi sanayi yatırımlarını gerçekleştireceğini içeren bir yapıda oluşturulmuştur. Planın hazırlanmasında Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin teknik ve mali desteği, Amerika Birleşik Devletleri'nin ise teknik desteğinden yararlanılmıştır. Planın temel amacı "ekonomiyi kendi kendine yeter" bir hale getirmek ve bunu sanayiye önceleyerek başarmaktır.³¹⁴

I. Beş Yıllık Sanayi Planı'nın temel amaçları, özellikle hammaddesi ülke içinden temin edilebilen sanayilerin geliştirilmesi, sanayi kuruluşlarının kurulmasında stratejik ve ekonomiklik unsurlarının göz önünde tutulması ve tüketim mallarının üretimine dönük sanayinin geliştirilmesidir.³¹⁵ Bu amaçlara yönelik olarak kimya, toprak, demir, kükürt, kağıt, sünger vb. sanayilere yatırım yapılması planlanmıştır. Plan döneminde beklenenden daha fazla harcama yapılmış ve planda öngörülen yatırımların hepsi gerçekleştirilememiştir. Ancak ülkeye 20'ye yakın fabrika kazandırılmıştır.³¹⁶

³⁰⁹ Aytekin Altıparmak, "Türkiye'de Devletçilik Döneminde Özel Sektör Sanayiinin Gelişimi", *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 13, 2002, s.36-38.

³¹⁰ Rıdvan Karluk, *Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişim, Yapısal ve Sosyal Değişim*, 6. Baskı, Beta Basım, İstanbul 1999, s.154.

³¹¹ İstiklal Yaşar Vural, "Atatürk Dönemi...", s. 98-99.

³¹² İlker Parasız, *Türkiye...*, s.43.

³¹³ Özer Özçelik, Güner Tuncer, "Atatürk Dönemi...", s. 260.

³¹⁴ Serije Sezen, *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye'de Planlama*, TODAİE Yayın No:293, Ankara 1999, s.155-156.

³¹⁵ Hikmet Çetin, "Cumhuriyet Döneminde Planlama Deneyleri", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı: 32, 1973, s.14.

³¹⁶ Serije Sezen, *Devletçilikten Özelleştirmeye...*, s.156-157.

Daha öncede belirtildiği gibi I. Beş Yıllık Sanayi Planı, özel sektör değil devlet yatırımlarının yönünü belirlemek için oluşturulmuş bir plandır. Yine ekonominin tamamı için değil, beş yıllık bir süre içinde hangi sektörlerde hangi yatırımların yapılacağını belirten bir “program” niteliğindedir. Planın en yönü işlevi özel sektör tarafından verimli bulunmayarak yatırım yapılmayan Anadolu coğrafyasına modern anlamda sanayi tesisleri kazandırmasıdır. Bu anlamda dünyada ekonomik krizin var olması ve içsel bazı problemler yaşanmasına rağmen ekonomide adına olumlu bir özellik taşıdığı ifade edilebilir.³¹⁷

I. Beş Yıllık Sanayi Planı'nın uygulanmasından elde edilen başarılar 1936 yılında II. Beş Yıllık Sanayi Planı'nın hazırlanma sürecine girmesini sağlamıştır. 1938 yılında ise II. Beş Yıllık Sanayi Planı kabul edilmiş ancak planın önemli bir kısmı II. Dünya Savaşı'nın başlamasını nedeniyle uygulanamamıştır.³¹⁸ Temel olarak birinci planla aynı felsefeye sahip olan plan, teknik kapasite ve sermaye gücü gerektiren ve hammaddesi ülke içinden temin edilebilen alanlarda gerçekleştirilecek faaliyetleri kapsamaktaydı. Bu amaçla birinci plandan daha kapsamlı şekilde hazırlanmış; madencilik, yakacak ve enerji sanayi, toprak, gıda maddeleri, kimya, makine ve denizcilik sektörleri ile ilgili yatırımların yönünü belirlemiştir.³¹⁹

I. ve II. Beş Yıllık Sanayi Planları makroekonomik hedeflerle değil, daha çok temel sanayi kuruluşlarının kısa vadede ülkeye kazandırılması için hazırlanmıştır. Kalkınmayı sosyal, ekonomik ve kültürel boyutlarıyla ele almayan bu planların olumlu etkileri daha çok bölgesel bazda hissedilmiştir. Bu nedenle birer ulusal kalkınma planı olarak kabul edilmemektedirler.³²⁰

1960 öncesi dönemde ekonomi politikaları açısından yaşanan ikinci kırılma noktası çok partili hayata geçiştir. Demokrat Parti'nin liberal bakış açısı bu dönemde yansımış ve tekrar liberal/karma ekonomi modeline dönmüştür. Parti özellikle İzmir İktisat Kongresi'nde alınan kararlara bağlı kalarak sanayiye yönetme isteğindedir. Bu anlamda öncelikle liberal bir anlayış benimsenerek devlet tarafından işletilen fabrikaların özel kesime satışı yönünde çalışmalar yürütülmüş ancak daha sonra bu fikir yumuşatılarak karma ekonomi modeline geçilmiştir. Dönemin en önemli ekonomik hamlesi ise 1951 ve

³¹⁷ Akın İlkin, *Kalkınma ve Sanayi...*, s.276.

³¹⁸ Alkan Soyak, *Ulusalardan Uluslarüstüne İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi*, Der Yayınları, İstanbul 2006, s.128.

³¹⁹ Akın İlkin, *Kalkınma ve Sanayi...*, s.276-278.

³²⁰ Abdullah Takım, “Türkiye’de 1960-1980 Yılları Arasında Uygulanan Kalkınma Planlarında Maliye Politikaları”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 160, 2011, s. 155-156.

1954 yıllarında çıkarılan yabancı yatırımcılara yönelik teşvik kanunlarıdır.³²¹ Bu dönemde önem verilen alanlardan biride tarım olmuştur. Tarımda makineleşme ile birlikte tarımsal üretimde önemli artışlar yaşanmış ancak daha sonrada ortaya çıkan kuraklık ile üretimde azalma görülmüştür. Ayrıca ülkede altyapının ve ticaretin geliştirilmesi adına ulaşım, liman ve enerji projeleri geliştirilmiştir.³²²

1950-1960 arası dönemde ülkenin ekonomik ve sosyal anlamda az gelişmiş doğu bölgeleri için özel bir politika izlenmemiştir. Kamu yatırımları büyük yerleşim merkezlerinin dışına ve merkeziyetçi bir anlayış çerçevesinde yapılmıştır. Sanayileşme konusunda özel sektör tarafından gerçekleştirilen yatırımların daha çok Batı (özellikle İstanbul) illerine yapılması doğu-batı dengesizliğinin daha da artmasına neden olmuştur.³²³

1950'lerin son dönemlerinde ekonomide “dış ödeme gücü ve enflasyon” şeklinde görülen olumsuz gelişmeler baş göstermiştir. Bu durumdan kurtularak istikrarlı bir ekonomi oluşturma arayışı başlıca iki yolu işaret etmektedir. Bunlardan ilki serbest piyasa koşullarını kabul ederek sermayenin kullanımı fiyat göstergelerine bırakmak, ikincisi ise sermayenin planlı bir şekilde kullanılmasını sağlamaktır. Türkiye’de ikinci yolu seçerek 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesi sonrası gerçekleştirilen anayasal ve yasal düzenlemelerle planlı ekonomi/kalkınma dönemine girmiştir.³²⁴

1.5.2 Planlı Dönem

Türkiye’de 1950-1960 yılları arasında yaşanan siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesinin yaşanmasına neden olmuştur. Askeri yönetim, ekonomideki olumsuzlukları gidermenin yolunu bir hükümet politikasından değil bir devlet politikasından geçtiğine inanmaktaydı. Bu anlamda ordu, Cumhuriyet Halk Partisi, bürokrasinin bir kesimi, Ankara’daki aydın kesim ve OECD (The Organisation for Economic Co-operation and Development) tarafından desteklenen planlı ekonomi anlayışı kabul edilmiş, planlı kalkınmayı sağlayıcı kurumsal çalışmalar yapılmıştır.³²⁵

³²¹ Muzaffer Uyguner, “Elli Yılda Türk Sanayii”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı: 32, 1973, s.23.

³²² Yakup Karaca, Yönetişim Perspektifinden Kalkınma Ajansları: Ankara ve Güney Ege Kalkınma Ajansı Örnekleri, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2013, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın, s. 77.

³²³ Ruşen Keleş, *Kentleşme Politikası*, 13. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2013, s. 355.

³²⁴ Yakup Kepenek, Nurhan Yentürk, *Türkiye Ekonomisi*, Remzi Kitabevi, 21. Basım, İstanbul 2008, s.144-145.

³²⁵ Şevket Pamuk, *Türkiye'nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 3. Basım, İstanbul 2014, s.235.

Askeri müdahaleyi izleyen süreçte, 09.07.1961 tarihinde yeni anayasa kabul edilmiştir. Yeni anayasanın “Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler” bölümünde, kalkınma planı hazırlamanın devletin görevi olduğu belirtilmiştir. Anayasanın 41. maddesinde bu görev,³²⁶

“İktisadî ve sosyal hayat, adâlete, tam çalışma esasına ve herkes için insanlık haysiyetine yaraşır bir yaşayış seviyesi sağlanması amacıyla düzenlenir.

İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınmayı demokratik yollarla gerçekleştirmek; bu maksatla, millî tasarrufu artırmak, yatırımları toplum yararının gerektirdiği önceliklere yöneltmek ve kalkınma planlarını yapmak Devletin ödevidir.” denilerek belirtilmiştir. Anayasanın “İktisadi ve Mali Hükümler” bölümünde yer alan “Kalkınma” başlığında ise;

Madde 129: “İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınma plâna bağlanır. Kalkınma bu plâna göre gerçekleştirilir.

Devlet Plânlama Teşkilâtının kuruluş ve görevleri, plânın hazırlanmasında, yürürlüğe konmasında, uygulanmasında ve değiştirilmesinde gözetilecek esaslar ve plânın bütünlüğünü bozacak değişikliklerin önlenmesini sağlayacak tedbirler özel kanunla düzenlenir.”³²⁷ denilerek kalkınmanın planlı bir şekilde gerçekleştirileceği ve sosyal, ekonomik ve kültürel öğeleri barındırarak bütünlük bir şekilde ele alınacağı belirtilmiştir. Ayrıca planlama faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi için Devlet Planlama Teşkilatı adında bir kurum oluşturulacağı ifade edilmiştir. Devlet Planlama Teşkilatına anayasal bir statü verilmesi aynı zamanda planlama faaliyetine verilen önemi de göstermektedir.

1960 öncesi uygulanan planlardaki ekonomi anlayışı devletçiliği yansıtmaktaydı, 1960 sonrası Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanan planlar ise 1960-1980 arası karma ekonomi yaklaşımını, 1980 sonrası ise serbest piyasaya geçişle birlikte ise liberal ekonomi yaklaşımını benimser nitelikte hazırlanmıştır. Planlı kalkınma anlayışının uygulanmaya başladığı dönemde temel bölgesel kalkınma yaklaşımı ise ekonomik faaliyetlerin belli merkezlerde toplanmasını önleyerek dengeli bir kalkınma sağlamak olmuştur.³²⁸

³²⁶ 1961 Anayasası,

<<http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/mevzuat/anayasalar/1961.html>> (22.02.2016)

³²⁷ 1961 Anayasası,

<<http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/mevzuat/anayasalar/1961.html>> (22.02.2016)

³²⁸ Yakup Karaca, Yönetişim Perspektifinden Kalkınma..., s. 78.

Devlet Planlama Teşkilatı, 30 Eylül 1960 tarihinde Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuştur.³²⁹ Teşkilatın kurulmasını izleyen dönemde planlama çalışmaları başlamış ve 1963 yılında 1963-1967 yılları arasını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı uygulanmaya başlanmıştır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), 21.11.1962 tarihinde Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi tarafından onaylanmış ve 3.12.1962 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.³³⁰ Planın 8. başlığı “Bölge Planlaması ve Kalkınması” adını taşımaktadır. Bu başlık altında öncelikle bölge planlamasının temel hedefleri ve uygulanacak yol, daha sonra mevcut durumun tespiti ve en son ise bölgesel planlama için oluşturulacak kurumsal yapı, bölgesel planlama konusunda var olan sorunlar ve çözüm önerileri açıklanmıştır.

Planın bölgesel planlama konusunda benimsediği hedefler; geri kalmış bölgelerin daha hızlı kalkınmasını sağlayarak bölgelerarası dengesizlikleri gidermek, kaynakların öncelikli olarak iktisadi ve sosyal anlamda daha iyi kullanılacağı ve verim artışı sağlanacağı alanlara yönetilmesi, nüfusun ve yatırımların ülke geneline dengeli bir şekilde dağıtılmasıdır.³³¹

Plan bölgeleri; potansiyel gelişme bölgeleri, az gelişmiş bölgeler ve metropoliten bölgeler olarak sınıflandırmıştır. Bu üç tip yapının birbiriyle ilgili olması nedeniyle geniş kapsamlı ve birden çok amaca sahip bölge planlamasının yapılmasının gereği vurgulanmıştır. Planda bazı bölgelere yönelik olarak hedefler açıklanmıştır. Buna göre, Doğu ve Güneydoğu bölgelerinin az gelişmişlik sorununa dikkat çekilerek Keban Barajı Projesinin bitirilmesi ve bu bölgelerde istihdam edilen devlet memurlar için ayrı bir personel politikası benimsenmesi, Doğu Marmara’nın İstanbul’un aşırı büyümesini önlemek için bir cazibe merkezi haline getirilmesi, Zonguldak bölgesinde demir-çelik sanayinin geliştirilmesi ve Antalya bölgesi için uluslararası kuruluşların ortaklığı ile planlama faaliyeti gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir.³³²

Planda bölge planlaması ve kalkınmasının gerçekleştirilmesi amacıyla hem merkezde hem de yerelde kurumsallaşmanın gereği vurgulanmıştır. Bu amaçla az gelişmiş bölgeler

³²⁹ Kalkınma Bakanlığı, 1960 Sonrası Dönemde Planlama
<<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/60SonrasiDonem.aspx>> (26.02.2016)

³³⁰ DPT, Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963 – 1967, s.3,
<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf>> (26.02.2016)

³³¹ DPT, Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963 – 1967, s.471,
<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf>> (26.02.2016)

³³² DPT, Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963 – 1967, s.473-476,
<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf>> (26.02.2016)

için hazırlanan programların takibini gerçekleştirmek için merkezde Bakanlıklararası bir kurul oluşturulması, yerelde ise “araştırma takımları” kurulması hedeflenmiştir. Bölgesel planlama konusunda temel sorun alanları ise uzman personel eksikliği ve veri toplamada yaşanan zorluklar olarak belirtilmiştir.³³³

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında bölgesel gelişme farklılıklarının ortadan kaldırılmasında ana aktör devlettir. Devlet az gelişmiş bölgelere iktisadi anlamda yatırım yaparak, altyapı yatırımlarını hızlandırarak ve sosyal anlamda gelişmeyi sağlayıcı önlemler alarak bu süreçte etkin bir rol üstlenmiştir. Özel sektörün bölgesel kalkınma noktasındaki işlevi ise sınırlı görünmektedir. Az gelişmiş bölgelerin kalkındırılması için özellikle yerel yatırımcıların kendi bölgelerine yatırım yapmaları teşvik edilmiş ancak yatırımların bölgelerarası transferini sağlayacak teşvik vb. uygulamalar bu plan dahilinde ele alınmamıştır.³³⁴

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968–1972), ülkenin topyekün kalkınmasını sağlamak, dışa olan bağımlılığını azaltmak ve gelir artışıyla beraber sosyal adaleti sağlamak hedeflerini gerçekleştirmek için karma ekonomi modelini temel alarak oluşturulmuştur.³³⁵ Bölgesel gelişme ve bölgesel planlama konuları ise planın 8. bölümü olan “Toplumun Yurt Üzerinde Yerleşmesi ve Barınması” başlığı altında incelenmiştir.

Plan’da bölgesel gelişme, şehirleşme ve yerleşme konuları bir bütün olarak ele alınmış ve Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’ndaki ilkeler bütünüyle korunmuştur. Planın ilkeler başlığında; az gelişmiş bölgelerde ekonomik faaliyetlerin arttırılması için bölgenin “cazibe merkezlerinin” belirlenmesi ve yatırımların bu alanlara yönlendirilmesi; özel sektörün bu alanlara yatırım yapmasının teşvik edilmesi; kamu yatırımlarında birden çok alan alternatifini belirlenerek verimlilik unsurunu sağlamak koşuluyla, yatırımların az gelişmiş bölge cazibe merkezlerine yapılması ve şehirleşmenin bölgesel kalkınma için bir itici güç olarak kullanılması gerektiği vurgulanmıştır. Planda cazibe merkezlerinin zamanla kendi kendine gelişme gücü kazanarak çevresine olumlu anlamda katkı sağlayacağı vurgulanmıştır.³³⁶

³³³ DPT, Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963 – 1967, s.475-476,

<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf>> (26.02.2016)

³³⁴ İlhan Tekeli, *Türkiye’de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 2008, s.71.

³³⁵ DPT, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968 – 1972, Önsözden derlenmiştir.

<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/8/plan2.pdf>> (26.02.2016)

³³⁶ DPT, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968 – 1972, s.263,

Plan’da şehirleşme konusuna özel bir önem verilmiştir. Şehirleşme sorununun temeli olarak Türkiye’nin sanayileşmeden kentleşmesi görülmüştür. Bu anlamda tarımda makineleşme ve kentin çekici özellikleri nedeniyle kente göç eden kesimin “demografik anlamda bir kentleşmeye” neden olmaktadır. Şehirleşme nedeniyle oluşan sorunları bertaraf etme konusunda belediyelerin yetersiz kaldığı, devletin denetim ve yardımlarına rağmen halen istenilen seviyede olumlu geri dönüş alınamamıştır. Bunun temel nedeni olarakta devletin bu faaliyetlerini koordine edecek bir program veya kuruluşun eksikliği görülmüştür.³³⁷ Tekeli’de şehirleşme konusunun planda “özendirilecek bir olgu” olarak ifade edildiğini, bu dönemde İmar ve İskan Bakanlığı’nın şehirleşme bakanlığı olarak yeniden teşkilatlanması, arsa ofisinin kurulması, gecekondu alanlarının kalkındırılması vb. konuların planda yer aldığını ifade etmiştir.³³⁸

Bölgesel gelişmenin sağlanması için uygulanacak politikalar kamu sektörü için özellikle az gelişmiş bölgelerdeki büyüme potansiyeli yüksek alanlara yatırım yapmak, bu alanların altyapılarını geliştirmek ve az gelişmiş bölgelerin kaynaklarının kullanılacağı alternatif projeler geliştirmek olmuştur. Özel sektör için ise az gelişmiş bölgelere yapılacak olan yatırımlarda özel kredi, vergi indirimi, ucuz enerji temini vb. teşvikler verilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca bölgenin işgücü yapısının, kaynaklarının tanıtımı sağlanarak özel sektör yatırımları yönlendirilmeye çalışılmıştır.³³⁹

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planına ait 1972 yılı programında “Bölgesel Gelişme” bölümünün başlığı “Yurt Düzeyinde Dengeli Gelişme”, “Bölge Planlaması” başlığı ise “Kalkınmada Öncelikli Yöre” olarak değiştirilmiştir. Bölge kelimesi yerine yöre kelimesinin tercih edilmesi, homojen bölge yaklaşımından homojen alan yaklaşımına geçildiğini göstermektedir. Bu değişiklik sonucunda 1972 yılında Kalkınmada Öncelikli Yörelere Dairesi kurulmuş, yatırım indirimi ve teşviklerden yararlanacak illerin Kalkınmada Öncelikli Yöre olarak belirlenen illerle sınırlı olması uygulamasını gidilmiştir. Sonuç olarak İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planının son döneminde bölgesel planlama anlayışından uzaklaşıldığı ifade edilebilir.³⁴⁰

<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/8/plan2.pdf>> (26.02.2016)

³³⁷ DPT, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968 – 1972, s.266-268,

<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/8/plan2.pdf>> (26.02.2016)

³³⁸ İlhan Tekeli, *Türkiye’de Bölgesel Eşitsizlik...*, s.73.

³³⁹ DPT, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968 – 1972, s.268-269,

<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/8/plan2.pdf>> (26.02.2016)

³⁴⁰ Zeynel Dinler, *Bölgesel...*, s.193.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973–1977), kendisinden önce uygulanan iki beş yıllık kalkınma planına göre çeşitli farklılıklar içermektedir. Öncelikle üçüncü plan “bölge” kavramına oldukça “yabancıdır.” Bölge kavramı yerine İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın son döneminde olduğu gibi “yöre” kavramı tercih edilmiştir. Bu anlayış değişikliğinin temel nedeni ise dönem içinde ortaya çıkan bölgencilik kaygıları olmuştur.³⁴¹

Planda bölge sınırlarının belirlenmesi konusunda güçlükler olduğu, az gelişmiş bölgeler içinde gelişmiş yörelerin, gelişmiş bölgeler içinde ise az gelişmiş yörelerin olduğu ifade edilmiştir. Az gelişmişlik sorunlarının çözümü için kalkınma planlarında getirilen çözüm önerilerinin yöre seviyesinde olması gerektiği belirtilmiştir.³⁴²

Kalkınmada öncelikli yörelerin doğal kaynak, insan kaynağı, ulaşım ve haberleşme, şehrsel kademeleşme gibi unsurları içerecek şekilde sosyal ve ekonomik anlamda kalkındırılması planlanmıştır. Bu yapılırken milli planla çatışmayan tedbirler alınması, sanayinin bu alanlara transferine çalışılması, kamu-özel işbirliğine önem verilmesi ve planlamanın il düzeyinde yapılması hedeflenmiştir. Kalkınmada öncelikli yöreler kapsamına giren il ve ilçeler ile bu kapsamda sunulacak teşvikler, planın her yılı için ayrı ayrı hazırlanacak olan yıllık programlarda belirlenmiştir. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı ile birlikte bütünlük ilkesine ters düşeceği gerekçesi ile sadece belli yörelerin kalkındırılmasına yönelik olarak özel planların yapılmasından vazgeçilmiştir.³⁴³

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda bölgesel planlamalara yer verilmemiş olsa da, ulusal plana mekan boyutu katmak için “sektör ya da alt sektör ana planı” ve “İl Mahalli İdareler Planı” gibi uygulamalara gidilmiştir.³⁴⁴ Ayrıca bu planda ilk defa merkez köy kavramından bahsedilerek, bu tip yerleşmelere hem kırsal alanda yaşam düzeyini yükseltmek hem de kırsal yerleşim düzeninin değiştirilmesinde etkin bir araç olarak kullanılması görüşü benimsenmiştir.³⁴⁵

Bölgesel gelişme politikaları, *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı(1979–1983)’nın* temel politikalar başlığı altında, “Bölgesel Gelişme” ve “Kalkınma Öncelikli Yöreler”

³⁴¹ İlhan Tekeli, *Türkiye’de Bölgesel Eşitsizlik...*, s.73.

³⁴² DPT, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973–1977, s.947-948, <<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/7/plan3.pdf>> (27.02.2016)

³⁴³ DPT, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973–1977, s.948-949, <<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/7/plan3.pdf>> (27.02.2016)

³⁴⁴ İlhan Tekeli, *Türkiye’de Bölgesel Eşitsizlik...*, s.73.

³⁴⁵ Zühre Çelik, “Planlı Dönemde Türkiye’deki Kırsal Kalkınma Politika ve Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Planlama*, Sayı: 2, 2005, s.62.

olarak ikiye ayrılarak incelenmiştir. Planda genel olarak, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda olduğu gibi bölge planlaması konusuna olumsuz bakan bir yaklaşım görülmesine de, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda görüldüğü gibi bölge planlarını ulusal planın bütünlücüsü şeklinde gören bir anlayışta söz konusu değildi.³⁴⁶

Planın bölgesel gelişme bölümünde planlama ile ilgili alınan kararların mekanla bütünleştirilmesi ve az gelişmiş bölgelerde ortaya çıkan sorunların ortadan kaldırılması için tüm imkanların kullanılacağı belirtilmiştir. Bu amaçları gerçekleştirmek için yapılacaklar; altyapı ve sanayi yatırımlarının ülke geneline dengeli bir şekilde dağıtılması, her bölge için farklı özendirme önlemlerinin alınması, DPT koordinatörlüğünde kamu-özel işbirliğinin sağlanması ve az gelişmiş bölgelerde yerel sermaye ve kaynakların bölge içinde kullanılmasıydı.³⁴⁷

Kalkınmada Öncelikli yöreler başlığında ise, Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerini kapsayan ve DPT sorumluluğunda çok amaçlı kalkınma projelerinin hazırlanması gerektiği belirtilmiştir. Bu amaçla Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin tarım, hayvancılık ve maden potansiyellerinin kullanılmasına yönelik projeler hazırlanması, ülkenin doğu illerinde yer alan bölgesel merkezler arasındaki ulaşım olanaklarının iyileştirilmesi, Aşağı Fırat Projesi'nin hızlandırılması ve az gelişmiş bölgelere yapılacak yatırımların finansmanı için özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde Devlet Sanayi ve İşçi Yatırım Bankası (DESİYAB) şubelerinin açılması hedeflenmiştir.³⁴⁸

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı döneminde Kalkınmada Öncelikli Yörelere ilişkin teşvik uygulamaları devam etmiş, bunun yanında 1984 yılında çıkarılan üç kanun ile; Kalkınmada Öncelikli Yörelere yapılan yatırımların vergi indirimlerinin %100'e kadar arttırılmasında Bakanlar Kurulu yetkili kılınmış; bu yörelerde yapılacak konut ve tesis inşaatları için vergi, resim ve harç muafiyeti getirilmiş ve Kamu Ortaklığı Fonu'ndaki tutarın en az onda birinin Kalkınmada Öncelikli Yörelere istihdam ve yatırım konularında kullanılması kararlaştırılmıştır.³⁴⁹

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Plan döneminde bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını azaltmak konusunda projeler üretilmiş olsa da, bu başarılamamış, az gelişmiş

³⁴⁶ İlhan Tekeli, *Türkiye'de Bölgesel Eşitsizlik...*, s.75.

³⁴⁷ DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983, s. 292-293, <<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf>> (27.02.2016)

³⁴⁸ DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979-1983, s. 293-294, <<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf>> (27.02.2016)

³⁴⁹ Ruşen Keleş, *Kentleşme...*, s. 360-361.

bölgelerden gelişmiş bölgelere göç engellenememiş ve tarım sektöründe çalışan nüfustaki azalma istenilen seviyede gerçekleştirilememiştir.³⁵⁰

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985–1989)'nda bölgesel gelişme konusu “Sosyal Hedef ve Politikalar” başlığı altında yer alan “Bölge Planlaması” ve “Kalkınmada Öncelikli Yörelere” başlıkları altında incelenmiştir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın Bölge Planlaması başlığı altında bölge planlarının gelişmekte olan bölgeler ve sektörel bazda gelişme potansiyeline sahip bölgeler için hazırlanacağı, planlama ve plan doğrultusunda yapılacak yatırımların koordinasyonu konusunda DPT'nin sorumlu olduğu belirtilmiştir. Planın uygulanacağı bölge sınırlarının belirlenmesinde idari sınırların esas alınmasının zorunlu olmadığı ifade edilmiştir. Ancak özel amaçlı bölge belirlenmesine gerek olmayan durumlarda “Türkiye’de Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi” çalışmasında belirtilen ve yerleşme merkezleri arasındaki mal, insan, hizmet ve haber ulaşımı temelinde fonksiyonel bölge olarak belirlenen bölge ayrımı kullanılmıştır. Buna göre Türkiye 16 fonksiyonel bölgeye bölünmüştür.³⁵¹

Bölge planlarının içinde sektörlerin ve yerleşim merkezlerinin gelişme potansiyellerini belirleyen “Bölge Gelişme Şemaları” oluşturulması planlanmıştır. Böylelikle bölge ve ülke içi nüfus hareketleri yönlendirilmesi hedeflenmiştir. Gelişmiş bölgelerde yer alan metropoliten alanlarda yığılmayı önlemek için adem-i merkeziyetçi politikaların uygulanması, İstanbul ve İzmir'in yer aldığı bölgelerde ise alt bölge merkezlerinin belirlenmesi planlanmıştır. Daha önceki planlarda yer alan ekonomik teşviklerin yanında bu planda, bölge merkezlerine kurulacak Proje Ofisleri ile bölgenin yatırım çekmesi kolaylaştırılmaya çalışılmıştır.³⁵²

Kalkınmada Öncelikli Yörelere yönelik olarak planlanan çalışmaların temel amacı, Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgeleri gibi az gelişmiş bölgeler ile diğer bölgeler arasındaki gelişme farklarının ortadan kaldırılmasıdır. Bu amaca yönelik olarak yapılacaklar; bölgenin mevcut potansiyelini harekete geçirmek, yatırımları arttıracak altyapı yatırımlarına yönelmek, büyük ölçekli projelerin yanı sıra küçük ve emek yoğun sanayi yatırımlarına destek vermek, Doğu ve Güneydoğu Anadolu illerinin Ortadoğu

³⁵⁰ Ali Yılmaz Gündüz, *Bölgesel Kalkınma...*, s.120.

³⁵¹ DPT, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985–1989, s.161-162, <<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf>> (27.02.2016)

³⁵² DPT, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985–1989, s.162-163, <<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf>> (27.02.2016)

ülkeleri ile ticaretini geliştirici yatırımlar yapmak, bölgedeki kamu personeli için lojman ve ücret farklılaşması gibi imkanlar sunmak olmuştur. Plan dahilinde uygulanacak teşvik tedbirlerinin il ve sektör bazında farklılaşması planlanmıştır.³⁵³

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nın uygulandığı dönem içinde, Kalkınmada Öncelikli Yörelere için bir önceki plan döneminde başlayan ekonomik teşviklerin uygulanmasına devam edilmiştir. Ancak planda yer almasına rağmen ne Bölgesel Gelişme Şemaları nede 16'lı bölge ayırımını esas alan bölgesel planlama çalışmaları yapılmamıştır.³⁵⁴

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990–1994)'nda “Bölgesel ve Yöresel Gelişme” başlığı altında “Bölgesel Gelişme” ve “Kalkınmada Öncelikli Yörelere” başlıkları bulunmaktadır. Bölge planı yerine bölgesel gelişme kavramının tercih edilmesi, bir önceki planda büyük alanı olarak belirlenen bölgelerden vazgeçilerek, kalkınma politikalarının Kalkınmada Öncelikli Yörelere üzerine yoğunlaşacağını göstermektedir.³⁵⁵

Planda bölgesel gelişme için belirtilen temel hedef, bölgelerarası dengeli kalkınmanın sağlanması ve refahın yaygınlaştırılması olmuştur. Bu ilkenin gerçekleştirilmesi için; uluslararası standartlara uygun envanter oluşturulması, bu envanter doğrultusunda teşvik sistemi geliştirilmesi, metropoliten alanlardaki nüfus ve sanayi yığılması bölge içindeki alternatif merkezlere yönlendirilmesi, az gelişmiş bölgelerin merkezi yerleşmeleri yatırımlarla desteklenmesi ve organize sanayi bölgelerinin yapımına devam edilmesi amaçlanmıştır.³⁵⁶ Bu kapsamda 1992 yılında Çorum, Malatya, Mardin, Çankırı, Elazığ, Erzincan, Diyarbakır ve Şanlıurfa illerinde organize sanayi bölgelerinin kurulmasına yönelik çeşitli faaliyetler gerçekleştirilmiştir.³⁵⁷

Bölgesel gelişmenin planlanması ile ilgili olarak, yerleşme merkezlerinin etki alanları içindeki coğrafi yerlerin, birbirleri arasındaki mal, hizmet ve insan transferi temel alınarak belirlenecek böylece yeni bölge tanımlamaları yapılabileceği öngörülmüştür.

³⁵³ DPT, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985–1989, s.163-164, <<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf>> (27.02.2016)

³⁵⁴ Zeynel Dinler, *Bölgesel...*, s.198.

³⁵⁵ Abdullah Takım, “Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Planlarının İktisat Politikalarının Performansına Etkisi: Zonguldak-Bartın ve Karabük Örneği”, *e-Journal of New World Sciences Academy - Social Sciences*, Vol: 5, Issue: 3, 2010, s.265.

³⁵⁶ DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990–1994, s.318, <<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/4/plan6.pdf>> (27.02.2016)

³⁵⁷ Ali Yılmaz Gündüz, *Bölgesel Kalkınma...*, s.122.

Planın önemli ve yeni olan bir özelliği ise, bölgesel politikalar belirlenirken Avrupa Topluluğu bölgesel politikalarıyla uyumlu olarak hareket edilmesi olmuştur.³⁵⁸

Bölgesel gelişme başlığının ilkeler ve politikalar bölümünde yer alan “Metropolitan alan planlamasını gerçekleştirmek amacı ile metropolitan alan idarelerinin oluşturulması sağlanacak” ifadesi açıkça 1984 yılından itibaren ülkede var olan metropolitan alan yönetimlerini yok saymakta ya da planın bu yönetimlerin varlığını bilmeyenlerce yazıldığını düşündürmektedir.³⁵⁹

Planda Kalkınmada Öncelik Yörelere için ise, kamu kaynaklarının bu bölgeler lehine kullanılacağı, kamu yatırımlarının öncülük anlamında devam edeceği ancak özel sektör yatırımlarının az gelişmiş bölgelere çekilebilmesi için özel bir fon oluşturulacağı, özel sektöre yönelik olarak il bazında farklılaştırılmış teşvik sistemine devam edileceği, sınır ticaretinin geliştirilmesi gerektiği, Kalkınmada Öncelikli Yörelere sorunları ve çözüm önerileri için bir araştırma merkezi kurulacağı belirtilmiştir. Planda bölgesel planlama başlığı yer almasa da Kalkınmada Öncelikli Yörelere gelişimini sağlamak için bölge ve alt bölge planlarının yapılması gerektiği ifade edilmiştir.³⁶⁰

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000)'nda bölgelerarası gelişme farkları ve bölgesel planlama konuları, “Bölgesel Dengelerin Sağlanması” ana başlığı altında yer alan “Bölgesel Gelişme ve Fiziki Planlama” ve “Metropollerle İlgili Düzenlemeler” alt başlıkları altında incelenmiştir. Bölgesel gelişme ve fiziki planlama ise bölgesel gelişme, fiziki planlama ve kentleşme ile konut alt başlıklarını içermektedir.

Planın bölgesel gelişme konusundaki hedefleri bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması, az gelişmiş bölgelerde yaşayanların refah seviyesinin yükseltilmesi ve göçün dengeli bir seviyeye geri çekilmesi olmuştur. Planda, her bölgenin kendine has özelliklerini içeren, sektörel tercihlerin ve mekan analizlerinin yer aldığı yeni bir planlama anlayışına ihtiyaç duyulduğu ifade edilmiştir. Ayrıca planda daha önceki dönemlerde uygulanmaya başlanan Kalkınmada Öncelikli Yörelere uygulamalarında istenilen sonuçlara tam anlamıyla ulaşılamadığı, Doğu ve Güneydoğu'da yaşanan terör olayları sebebiyle sosyal ve

³⁵⁸ DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990–1994, s.318, <<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/4/plan6.pdf>> (27.02.2016)

³⁵⁹ Ruşen Keleş, *Kentleşme...*, s. 363.

³⁶⁰ DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990–1994, s.318, <<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/4/plan6.pdf>> (27.02.2016)

ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilemediği, bu olumsuz durumların iç göçü arttırdığı belirtilmiştir.³⁶¹

Planda mevcut duruma ilişkin olarak yapılan açıklamaların ardından bu olumsuzlukları giderecek çözüm önerileri sıralanmıştır. Çözüm önerilerinin içinde; Doğu ve Güneydoğu illerinde bölge/alt bölge seviyelerinde Aksiyon Planları hazırlanması ve yine bu bölgelerin ihtiyaçlarının karşılanması için Acil Destek Programı uygulanması yer almıştır. Bunlara ek olarak yedinci plan döneminde ise; ülkenin az gelişmiş bölgeleri özellikle Doğu ve Güneydoğu bölgeleri için bölgesel gelişme planının hazırlanması, Onarım Projeleri hazırlanarak konut ve hayvancılık sektörlerinin gelişimi sağlanacak, yerel kaynakların hammadde olarak kullanıldığı sanayi geliştirilmesi, özel sektör yatırımları için rehberlik hizmeti verilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca planda göç, kentleşme ve nüfus artışı konusunda da tedbirler sıralanmış bunların bölgesel gelişme ile olan bağlantıları ifade edilmiştir.³⁶²

Planda Güneydoğu Anadolu Projesinin hızlandırılacağı, Zonguldak-Bartın Bölgesel Gelişme Projesinin çalışmalarının tamamlanacağı, Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı (KOSGEB) tarafından Kalkınmada Öncelikli Yörelere Girişimciliği Destekleme Projeleri hayata geçirilecek ve temel idare birimi olan il düzeyinde İl Gelişme Planları hazırlanacağı belirtilerek bölgesel proje ve plan faaliyetlerine devam edileceği vurgulanmıştır.³⁶³

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda metropollere ilişkin olarak ise öncelikle sanayi ve ticaretin bu bölgelerde yoğunlaştığı buna bağlı olarakta yüksek oranda iç göç aldıkları belirtilmiştir. Bunun sonucu olarakta işsizlik, konut, suç, ulaşım vb. birçok problemin metropollerde ortaya çıktığına değinilmiştir. Metropollere ait sorunların çözümü için; orta vadeli bölgesel gelişme planları hazırlanması, komşu illerle entegre şekilde imar planları hazırlanarak kentsel büyümenin denetim altına alınması, metropollerde il özel idarelerine daha fazla etkinlik kazandırılacak, metropollerin çevrelerinde uydu kent,

³⁶¹ DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000, s.170,
<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>> (29.02.2016)

³⁶² DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000, s.170-175,
<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>> (29.02.2016)

³⁶³ DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000, s.176-178,
<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>> (29.02.2016)

kentsel gelişme alanı vb. planlanacak, sanayinin yoğunlaşmasını önlemek adına bazı teşviklerin sınırlandırılması gerektiği belirtilmiştir.³⁶⁴

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bölgesel planlama konusuna ayrı bir başlık açılmamış ancak metin içinde çeşitli şekillerde bu ifade yer almıştır. Özellikle sorunlara yönelik genel ifadelerle çözüm önerilerinin sıralanması, bölgesel planlama anlayışının aslında benimsenmediği, plan oluşturulurken kullanılan kaynaklarda yer aldığı için plan oluşturulurken bölge planlaması kavramının kullanıldığı izlenimini vermektedir. Ayrıca planda metropollere geniş yer verilmiş, İstanbul'un karşı karşıya kaldığı tüm sorun alanlarına değinilmiştir.³⁶⁵

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001–2005)'nda bölgesel gelişme ve bölgesel kalkınma konuları “Bölgesel Gelişme Hedef ve Politikaları” ana başlığı altında yer alan “Dünyada Bölgesel Gelişme Eğilimleri ve Politikaları”, “Türkiye’de Bölgesel Gelişme”, “Bölge Planlaması”, “Kalkınmada Öncelikli Yörelere Geliştirilmesi” ve “Kırsal Kalkınma” adlarını taşıyan beş alt başlıkta incelenmiştir. Planın temel hedefleri arasında bölgelerarası dengesizliklerin azaltılması, yoksullukla mücadele, gelir dağılımının daha adaletli hale getirilmesi yer almaktadır. Bunlara ek olarak Avrupa Birliği üyelik sürecinin önemine vurgu yapılarak Avrupa Birliği müktesebatına uyum için gerekli düzenlemelerin yapılması da önemli bir hedef olarak belirtilmiştir.³⁶⁶

Planda dünyadaki bölgesel gelişme eğilimleri konusunda küreselleşme ve yerelleşme kavramları üzerinde durulmuştur. Küreselleşme ile birlikte esneklik, değişen şartlara uyum sağlanması, insan potansiyelinin geliştirilmesi, küresel piyasaların takibi vb. gelişmeler yeni bir bölge anlayışı oluşturmak istenmiştir. Sermaye merkezileşirken üretimin çevre kentlere ve yerele kayması bölgelerin ve yerel ekonomilerin önemi arttırmıştır. Bu anlamda kendi kaynaklarını kullanan, uzmanlaşan ve rekabet eden bölgeler/kentler giderek daha avantajlı konuma gelebileceği ifade edilmiştir. Bölgesel ve ulusal planların bütünleştirilmesi bu noktada önemli görülmüştür. Dünyada bu gelişmeler yaşanırsa,

³⁶⁴ DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000, s.184-186,
<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>> (29.02.2016)

³⁶⁵ Zeynel Dinler, *Bölgesel...*, s.201-206.

³⁶⁶ DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001–2005, s.25,
<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>> (29.02.2016)

Türkiye’de hala bölgesel dengesizlik, göç, özellikle Doğu illerinde terör, metropol alanlara nüfus ve sanayi yığılması gibi sorunların varlığı devam etmiştir.³⁶⁷

Sekizinci kalkınma planı çerçevesinde Türkiye’de var olan sorunlara yönelik çözüm önerilerinin temel ilkeleri; “sürdürülebilirlik, bölgelerarası bütünleşme, sosyal ve ekonomik dengelerin sağlanması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, fırsat eşitliği, kültürel gelişme ve katılımcılık” olmuştur. Bunların yanında Avrupa Birliği bölgesel politikalarına uyumda önemli bir ilke olarak görülmüştür. Bu ilkeler doğrultusunda; bölgelere yönelik sektörel uzmanlaşma çalışmaları yapılması, bölgelerin potansiyellerinin belirlenmesi adına bölgesel planlama çalışmaları yapılması, bölge planlarını tamamlayıcı nitelikte İl Gelişme Planları hazırlanması, bölge planlarında metropol iller ve çevre illeri birlikte ele alınması, Organize Sanayi Bölgelerinde orta boy işletmelerin kurulmasının teşvik edilmesi, yerelde oluşturulacak yönetim anlayışı ile az gelişmiş yörelere ilişkin projeler hazırlanması planlanmıştır. Ayrıca Yerleşme Merkezleri Kademelenmesi Araştırmasının güncelleştirilmesi ve idari yapılanmanın yenilenerek metropollere uygun yeni bir yönetim yapılanmasının oluşturulması gerektiği belirtilmiştir.³⁶⁸

Plan kapsamında nüfus ve iş kollarının metropollerde yığılmasını önlemek için göçlerin metropoller yerine, gelişme potansiyeli taşıyan bölge merkezlerine yönlendirilmesi planlanmıştır³⁶⁹. Böylelikle metropollerin mevcut sorunları azalırken, bölge içi alternatif merkezlerin gelişimi sağlanarak bölgelerarası gelişmişlik farkları azaltılmış olacaktır.

Planda bölgesel planlamanın, her bölgenin farklı özellikleri ve sorunları olduğunu kabul ederek, ulusal plan ve bölgesel planların birbirlerine bütünleşik şekilde oluşturulması yaklaşımını benimseyerek, kamu-özel işbirliğini esas alan katılımcı bir anlayışla oluşturulması gerektiğini vurgulamıştır. Bu anlamda Güneydoğu Anadolu Projesi Master Planı güncelleştirilmesi ve projenin 2010’da bitirilmesi, GAP yöresindeki sosyal sorunlara yönelik olarak GAP Sosyal Eylem Planı hazırlanması, GAP bölgesinde yatırımcılara rehberlik yapılması için Girişimci Destekleme ve Yönlendirme Merkezleri (GİDEM) kurulması, yine kadınların sosyal sorunlarına çözüm bulmak ve ekonomik hayata katılımlarını sağlamak için Çok Amaçlı Toplum Merkezleri (ÇATOM) kurulması

³⁶⁷ DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001–2005, s.60-62, <<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>> (29.02.2016)

³⁶⁸ DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001–2005, s.63-64, <<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>> (29.02.2016)

³⁶⁹ Ruşen Keleş, *Kentleşme...*, s.365.

planlanmıştır. Ayrıca bu plan dönemi içinde Doğu Anadolu Projesi Ana Planı (DAP), Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP), Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi, Doğu Akdeniz Bölgesi Gelişme Projesi ve Marmara Bölge Planı hazırlanmasına yönelik çeşitli çalışmalar yapılmıştır.³⁷⁰

Kalkınmada Öncelikli Yörelere konusunda plan, geçmiş dönemde uygulanan projelerden istenilen verimin alınmadığını belirtmiştir. 2000 yılında 49 il ve 2 ilçeyi kapsayan Kalkınmada Öncelikli Yörelere için ekonomik teşviklerin yapılmasına devam edilmesi, bunun yanında tarım, hayvancılık, sınır ticareti ve eğitim konularına yönelik projeler geliştirilerek bu yörelerde nitelikli işgücü istihdamı için personel düzenlemeleri yapılması gerektiği belirtilmiştir.³⁷¹ Bu plan kapsamında Avrupa Birliği bölgesel politikalarına uyum sağlanması hedefi ve bölgesel gelişimin sağlanması için oluşturulan bölgesel kalkınma projeleri bölgesel planlama konusuna önem verildiği görülmektedir.

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007–2013), 2005'te Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin başlaması ve Türkiye'nin Uzun Vadeli Strateji (2001-2023) belgesiyle kalkınma planlarının uyumunun sağlanması için 7 yıllık olarak hazırlanmıştır. Daha önce hazırlanan planlar Beş Yıllık Kalkınma Planı adını taşıırken bu plan sadece Kalkınma Planı olarak adlandırılmıştır.

Planda bölgesel gelişme politikası, bölgesel gelişmenin merkezi düzeyde etkinleştirilmesi, gelişmenin yerel dinamikler aracılığıyla ve yerel kaynakları kullanarak sağlanması, yerelde kurumsallaşmanın artırılması ve kırsal kalkınmanın sağlanması ilkeleri temelinde belirlenmiştir.³⁷² Ayrıca planda yerleşim sorunlarına yönelik detaylı durum tespitleri ve çözüm önerilerine yer verilmiştir. Planda bölgesel politikalara bu kadar ayrıntılı yer verilmesinin nedeni, bölgesel gelişme farklarının büyük boyutlara ulaşması olarak ifade edilebilir.³⁷³

Bölgesel gelişme politikası, küreselleşme ile birlikte bölgelerin ve kentlerin rekabet edebilirliğinin geliştirilmesi, bölgesel kalkınmada yaşanan değişim sonrası aşağıdan yukarıya karar alınan yönetim yapılarının kurulması, Avrupa Birliği'ne üyelik sonrası

³⁷⁰ DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001–2005, s.65-67,
<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>> (29.02.2016)

³⁷¹ DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001–2005, s.68-70,
<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>> (29.02.2016)

³⁷² DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, s.46-48,
<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/1/plan9.pdf>> (29.02.2016)

³⁷³ Ruşen Keleş, *Kentleşme...*, s.365

kullanılabilecek yapısal fonlara uygun yapıların oluşturulması ve her bölge için farklılaştırılmış öncelikleri içeren ancak bütüncül bir planın yapılması anlayışı çerçevesinde şekillenmiştir.³⁷⁴

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda daha önceki plan dönemlerinde uygulanmaya başlanan Güneydoğu Anadolu Bölgesel Kalkınma Projesi (GAP), Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi (ZBK), Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP) ve Doğu Anadolu Projesi Ana Planı (DAP) gibi bölgesel planların uygulanmaya devam edeceği ve Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi (YHGP) için de çalışmaların sürdüğü belirtilmiştir. Bu planlar içinde GAP, yeni kurulacak olan kalkınma ajansları ile oluşturacağı işbirliği sayesinde bütünsel bir bölgesel gelişme planı şekline dönüşebileceği belirtilmiştir.³⁷⁵

Bölgesel kalkınmada yerel dinamiklerin ve içsel potansiyelin kullanılması konusunda planda, 2002 yılında üç düzeyli bir ayırım ile yapılan İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (Nomenclature of Territorial Units for Statistics - NUTS), 2006 yılında Düzey 2 bölgelerinde kurulması planlanan kalkınma ajanslarıyla ilgili 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un kabulü ve sekizinci plan döneminde kabul edilen yerel yönetimlere ilişkin kanunlarla kalkınma konusunda yerelin etkin rol alacağı bir yapı kurulacağı ifade edilmiştir. 2004-2006 yıllarını kapsayan Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖÜKP) ile ise, öncelikli 12 Düzey 2 bölgesinde operasyonel kalkınma ve sınır ötesi işbirliği programları uygulanmaya başlanmıştır. Ayrıca İstanbul'un mevcut sorunlarının çözülmesi ve rekabet gücünün artırılması için Devlet Planlama Teşkilatının (DPT), Ekonomik İşbirliği ve Gelişme Teşkilatı (OECD) ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin ortaklığıyla İstanbul Metropolitan Alan İncelemesi isimli bir çalışma yapılmaya başlanmıştır.³⁷⁶

Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), dokuzuncu planın aksine tekrar 5 yıllık olarak hazırlanmıştır. Bölgesel gelişme konusu bu planda, "Yaşanabilir Mekânlar, Sürdürülebilir Çevre" başlığı altında incelenmiştir. Bu başlık bölgesel gelişme, afet yönetimi, konut,

³⁷⁴ DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, s.46,
<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/1/plan9.pdf>> (29.02.2016)

³⁷⁵ DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, s.47,
<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/1/plan9.pdf>> (29.02.2016)

³⁷⁶ DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013, s.47-48,
<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/1/plan9.pdf>> (29.02.2016)

kırsal kalkınma, mekânsal gelişme, yerel yönetimler, çevre vb. olmak üzere bölgesel gelişme ile ilgili birçok alt başlıktan oluşmuştur.

Planda öncelikle mevcut durum hakkında açıklama yapılmış daha sonra ise amaç ve politikalar belirtilmiştir. Onuncu Kalkınma Planı öncesinde var olan sorun alanları; doğu-batı ve sahil kesimi-iç kesim arasında gelişme farklılıkları mevcuttur, bu gelişme farklılıkları aynı zamanda ülkenin göç yönünü de ifade etmektedir, nüfus ve sanayi tesisleri metropollere ve büyük şehir merkezlerine yığılmaya devam etmektedir şeklinde belirtilmiştir. Yine plan öncesinde kurumsal kapasitesinin artırılması için, bölgesel politikalar arasında uyum sağlamak adına Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi kurulmuş, 2006’da kurulmaya başlanan kalkınma ajanslarının kuruluşu tamamlanmış ve hepsi faaliyetlerine başlamış, GAP haricinde üç bölgesel kalkınma idaresi daha kurulmuştur. Bölgesel planlama konusunda ise kalkınma ajansları tarafından bölge planlarının hazırlanması tamamlanmış ve yatırım teşvik sistemi bölgelerin güçlü oldukları alanlarda desteklenmesini sağlayacak şekilde güncellenmiştir.³⁷⁷

Planda bölgesel gelişme politikalarının amacı; “Bölgesel gelişme politikalarıyla, bir taraftan bölgesel gelişmişlik farkları azaltılarak refahın ülke sathına daha dengeli yayılması sağlanacak, diğer taraftan tüm bölgelerin potansiyeli değerlendirilip rekabet güçleri artırılarak ulusal büyümeye ve kalkınmaya katkıları azami seviyeye çıkarılacaktır” şeklinde ifade edilmiştir. Bu amacı gerçekleştirmek için yapılacaklar ise; Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS) hazırlanması, çevre bölgelerine katkı potansiyeli olan yerleşim merkezlerinin öncelikli olarak desteklenmesi, orta gelir bölgelerindeki sektörel çeşitliliğin artırılması, sınır bölgelerinde uluslararası ticaretin gelişmesi, turizm ve büyük yerleşim merkezleri arasındaki ulaşım olanakları iyileştirilmesi, bölgelerin belli sektörlerde uzmanlaşması ve kümelenme konuları üzerinde durulması, metropoller ve çevre illeri arasındaki ilişkinin artırılması, yoğun göç alan yerleşim merkezlerinde sosyal bütünleşme çalışmalarının yapılması, marka kent oluşturma faaliyetlerinin yürütülmesi olarak belirlenmiştir. Yönetişim anlayışının bir yansıması olarak kalkınma ajanslarının merkezi ve yerel kuruluşlarla daha sıkı ilişkilere sahip olması, bölgesel ve yerel kalkınma konusunda sivil toplum kuruluşlarının karar süreçlerinde aktif rol alması gereği vurgulanmıştır.³⁷⁸

³⁷⁷ Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, s.119-122, <<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf>> (29.02.2016)

³⁷⁸ Kalkınma Bakanlığı, Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018, s.123-125,

1.6 Kalkınma Amaçlı Bölgesel Proje Örnekleri ve Kalkınma Ajansı Denemeleri

Türkiye’de bölgesel dengesizliklerin giderilmesi amacıyla bölgesel kalkınma projelerinin hazırlanmaya başlanması planlı dönemden önceye rastlamaktadır. 1950’li yıllarda OECD ve BM’nin özellikle az gelişmiş ülkelerdeki bölgesel kalkınma planlarına yönelik olarak gösterdiği destekleyici tavır, Türkiye’nin de bölgesel projeler hazırlama konusunda istekli olmasına neden olmuştur.³⁷⁹

Türkiye 1960 sonrası yaşanan planlı kalkınma döneminde; Köylerin Altyapısının Desteklenmesi (KÖYDES) Projesi, Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) Projesi/Politikası, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Girişimci Destekleme ve Yönlendirme Merkezleri Projesi (GİDEM) (1997-2007), Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi (ZBK) (1997-2007), Doğu Anadolu Projesi (DAP) (2000-2020), Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Projesi (DOKAP), Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi (YHGP) (2003-2023), GAP (1989-2030), Çorum Çankırı Kırsal Kalkınma Projesi (1976-1984), Erzurum Kırsal Kalkınma Projesi (1982-1989), Yozgat Kırsal Kalkınma Projesi (1991-2001), Bingöl-Muş Kırsal Kalkınma Projesi (1990-1997) ve Ordu-Giresun Kırsal Kalkınma Projesi (1997-2004) gibi projelerle gerek bölgesel gerekse kırsal kalkınmayı sağlamaya çalışmıştır. Bu projelerin dışında bölgesel kalkınmanın yerel aktörlerce gerçekleştirilmeye çalışıldığı Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı (EGEV), Ege Bölgesel Kalkınma Ajansı (EBKA), Batı Akdeniz Ekonomisini Geliştirme Vakfı (BAGEV), Doğu Anadolu Projesi Ekonomik Kalkınma Ajansı Önerisi (EKA), Mersin Kalkınma Ajansı - Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi (MEKİK), Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Konseyi (SABEK) gibi kurumsal yapılarda oluşturulmuştur.³⁸⁰ Bundan sonraki kısımda, bahsedilen proje ve kurumsal yapılar arasından seçilen örnekler hakkında bilgi verilecektir.

1.6.1 Kalkınma Amaçlı Bölgesel Proje Örnekleri

Türkiye’de bölgesel kalkınma projelerinin ilk örneği *Köyceğiz-Dalaman Projesi*’dir. 1957 yılında bölgede yaşanan deprem sonucu ortaya çıkan hasarların giderilmesi, bölgesel kalkınmanın sağlanması ve bu yörede elde edilen deneyimlerin benzer şartlardaki diğer

<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf>> (29.02.2016)

³⁷⁹ İlhan Tekeli, “Türkiye’de Bölge Planlamasının Öyküsü Ve Beşeri Coğrafyayla İlişkisi Üzerine”, *Beşeri Coğrafya Dergisi*, 1 (1), 2013, s. 45-46.

³⁸⁰ Birol Akgül, Mercan Efe, “Dünyada ve Türkiye’de Bölge Planlama Çalışmaları ve Bunların Karşılaştırılması”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 19 Sayı: 4, 2010, s.35.

yörelere uygulanması amacıyla uluslararası kuruluşların desteğiyle hazırlanan örnek bir proje olarak düşünülmüştür. Proje çalışmaları Tarım Bakanlığı, Devlet Su İşleri, Orman Genel Müdürlüğü, Turizm Bakanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, İmar ve İskan Bakanlığı ile Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization–UNESCO)’nün katılımlarıyla gerçekleştirilmiştir.³⁸¹ Proje ile ilgili yapılan çalışmalar DPT’nin kurulmasıyla sonlandırılmıştır. Proje metni uygulamaya dönük eylemlerden çok önerilerin yer aldığı bir metin görünümündedir. Sunulan öneriler ise proje alanının küçüklüğü, siyasi destek eksikliği ve kaynak yetersizliği gibi nedenlerden dolayı uygulanamamıştır.³⁸²

Türkiye’de uygulanan bir diğer plan 1960-1964 yıllarını kapsayan *Doğu Marmara Planlama Projesi*’dir.³⁸³ Bu plan Türkiye’de hazırlanan ilk bölge planı olarak ifade edilebilir. Plan İstanbul, Kocaeli, Sakarya, Bursa, Balıkesir, Tekirdağ, Edirne, Kırklareli ve Çanakkale illerini içine alan geniş bir coğrafyayı kapsamaktadır. Ancak daha çok bir anakent planı olarak hazırlanmıştır. Plana İstanbul’un büyümesinin ulusal kalkınma için olumsuz etki yaratacağı fikriyle, bu büyümenin teşvik edilmesi gerektiği düşüncesi hakimdir.³⁸⁴ Planın önerileri arasında bölgedeki yerleşme yoğunluğunun arttırılarak sunulan hizmetlerin maliyetinin düşürülmesi, İstanbul’un Anadolu yakasında yatırımların teşvik edilmesi ve Derince-İzmit-Adapazarı güzergahının gelişme aksı olarak belirlenmesi vardır.³⁸⁵ İmar ve İskan Bakanlığı tarafından yürütülen proje hazırlama sürecinde 1960 yılında İstanbul’da bir Bölge Planlama Bürosu açılmıştır. Proje yasal mevzuat yetersizlikleri ve uygulanması konusunda zorlayıcılığın eksik olması nedeniyle başarılı olamamış daha çok “fiziksel planlama denemesi” olarak kabul edilmiştir.³⁸⁶

Zonguldak Projesi, bölgenin altyapısını geliştirmek, gelir farklılıklarını azaltmak, kentleşmeyi özendirmek, tarım dışı sektörlerde yeni iş imkanları sunmak, kamu yatırımları ve özel kesim tarafından yapılan yatırımlar arasında denge kurmak gibi amaçları gerçekleştirmek için hazırlanmıştır. Projede, nüfus artış hızı ve kalkınma hızı arasında bir

³⁸¹ Abdullah Taştekin, Avrupa Birliği’nde Bölgeselleşme Politikaları ve Türkiye’de Bölgesel Stratejiler (Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2007, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, s. 160.

³⁸² Servet Mutlu, Türkiye’de Bölge Planlama Deneyimleri: Eleştirel Bir Yaklaşım, *TEPAV 3. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 27-28 Kasım 2008, Mersin, s. 230.

³⁸³ Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı, Batı Karadeniz Bölgesi (Zonguldak-Karabük-Bartın) Bölge Planı 2010-2013, Yönetici Özeti, s.vi.

³⁸⁴ Ruşen Keleş, *Kentleşme...*, s. 345.

³⁸⁵ Nazım Öztürk, Türkiye’de Bölgesel Kalkınma ve Güneydoğu Anadolu Projesi, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2001, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa, s.182.

³⁸⁶ Zeynel Dinler, *Bölgesel...*, s.211.

ilinti kurulabileceği yaklaşımı esas alınmıştır.³⁸⁷ Taşınmış olduğu özelliklerden dolayı plan Türkiye’de “hazırlanan ilk çok yönlü bölgesel plan” olarak tanımlanmaktadır. Ancak plan yürürlüğe konmamış, daha sonra gerçekleştirilen planlama faaliyetlerinde kullanılmıştır.³⁸⁸

1960-1965 yılları arasında uygulanan bir diğer proje ise *Antalya Projesi*’dir. Proje Antalya-Isparta-Burdur illerini kapsamaktadır. Proje bölgenin sosyo-ekonomik gelişmesine katkı sağlamak amacıyla hazırlanmıştır. Ancak bölgeye yatırım yapılmasını sağlamak adına ön çalışma gerçekleştirmek, diğer bölgelerde yapılacak çalışmalar için örnek teşkil etmek ve planlama konusunda Türk personelin tecrübe kazanmasını sağlamak gibi amaçların varlığı projeyi bir “pilot proje” kimliğine büründürmüştür. Projenin yürütücülüğü DPT tarafından gerçekleştirilmiştir. Projenin finansmanı ise Birleşmiş Milletler Kalkınma Fonu ve Dünya Gıda ve Tarım Örgütü (Food and Agriculture Organization - FAO) tarafından sağlanmıştır. Çok yönlü olarak ele alınan projede uygulamalar arasında uyum sağlanamamıştır.³⁸⁹

Yukarıda açıklanan projelere ek olarak Çukurova Bölge Projesi ve Keban Projesi gibi projelerinde DPT’nin kurulmasıyla beraber hazırlanmaya başlanmıştır. Ancak bu projelerde diğerlerine benzer şekilde uygulama ve maddi kaynak konularında yaşanan sorunlar dolayısıyla uygulanmadan rafa kaldırılmıştır.³⁹⁰ 1970’li yıllarda bölgesel planlama çalışmaları DPT’nin ilk yıllarındaki kadar yoğun yaşanmamış, il ölçeğinde uygulanan Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) uygulaması hayata geçirilmiştir. DPT’nin kuruluşundan 30 yıl sonra ise bölge ölçeğinde proje hazırlama çalışmalarına tekrar başlanmıştır³⁹¹ ve ilk olarakta 1989 yılında Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi kurulmuştur. Ayrıca bu dönemde Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP), Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi, Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi hazırlanmıştır. Bu dönemde uygulanan projelerin büyük bir kısmı devlet planlama kurumları tarafından değil, devlet dışı organizasyonlar tarafından hazırlanmıştır.³⁹²

³⁸⁷ Abdullah Taştekin, Avrupa Birliği’nde..., s. 161-162.

³⁸⁸ Zeynel Dinler, *Bölgesel*..., s.211.

³⁸⁹ Ruşen Keleş, *Kentleşme*..., s. 349.

³⁹⁰ Ahmet Kayan, “Türkiye’de Bölge Planlaması: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 20, 2012, s. 113-114.

³⁹¹ Nazım Öztürk, Türkiye’de Bölgesel Kalkınma..., s.188.

³⁹² İlhan Tekeli, “Türkiye’de Bölge..., s. 47-48.

Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), esasen 1960 yılında Devlet Su İşleri (DSİ) tarafından hazırlanan Aşağı Fırat Projesi'nin geliştirilmesiyle ortaya çıkmıştır.³⁹³ Proje 1989 yılında hazırlanan GAP Master Planı'nın tamamlanmasıyla birlikte Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa ve Şırnak olmak üzere toplam 9 ilde uygulanmaya başlanmıştır.³⁹⁴ GAP Master Planı'nın 2002 yılında revize edilmesinden önce proje daha çok bölgede sulama imkanlarının geliştirilerek tarımsal üretimin artırılması böylece bölgedeki halkın gelir seviyesinin artırılması yaklaşımı ile oluşturulmuştur.³⁹⁵ GAP Master Planı'nın revize edilmesi ile ise kırsal ve kentsel alanda ekonomik, kültür, sağlık, çevre, enerji gibi geniş kapsamlı olarak tasarlanmış bir bölgesel kalkınma projesi halini almıştır.³⁹⁶ Böylece GAP 2001'de yapılan değişikliklerde "Entegre Bölgesel Kalkınma Planı" yaklaşımından "İnsan Odaklı Sürdürülebilir Kalkınma" yaklaşımına doğru bir evrim geçirmiştir.³⁹⁷

Uzun bir süredir uygulanan GAP, bölgesel kalkınma projeleri arasında Cumhuriyet tarihinin en büyük projesi olma özelliğini taşımaktadır.³⁹⁸ Bunun yanında proje, dünyada uygulanan bölgesel kalkınma projeleri arasında da önemli bir örnek olarak ifade edilmektedir.³⁹⁹

GAP'ın temel kalkınma yaklaşımı, bölgeyi tarıma dayalı ihracat bölgesi olarak geliştirmek olmuştur.⁴⁰⁰ Ancak tarımın gelişmesi için planlanan sulama tesislerinin yapımı, ülkenin ekonomik koşulları nedeniyle gerekli maddi kaynağın sağlanamamasından dolayı gecikmiş ve bölgede öngörülen gelişim sağlanamamıştır.⁴⁰¹ Planın hedefleri ise yerel kaynaklar kullanılarak halkın gelir düzeyinin artırılması, kırsal alanda istihdam

³⁹³ Zerrin Toprak, *Kent Yönetimi ve Politikası*, 6. Baskı, Birleşik Matbaa, İzmir 2008, s.170.

³⁹⁴ Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, GAP Nedir?,

<<http://www.gap.gov.tr/gap-nedir-sayfa-1.html>> 13.04.2016

³⁹⁵ Sedat Benek, "Ortaya Çıkışı, Gelişme Seyri ve Bölgeye Etkileri Bakımından Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 64, Sayı: 3, 2009, s.53.

³⁹⁶ Ahmet Kayan, "Temel Bileşenler Bakımından GAP'ın Tamamlanma Oranı ve Üretim Potansiyeli Üzerine Bir Araştırma", *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 2, 2012, s.54-55.

³⁹⁷ Mehmet Açıköz, Ahmet Mekin Tüzün, "Güneydoğu Anadolu Projesi, Ülkemizin En Büyük Bölgesel Kalkınma Projesi", *1. Uluslararası Bölgesel Kalkınma Konferansı Bildiriler Kitabı* (der. Coşkun Can Aktan, Fethi Altunyuva, Ali Kemal Çetin, Aytekin Dursun, Ömer Faruk Aladağ, Sinem G. Gökçe), Malatya 2011, s.244.

³⁹⁸ GAP Eylem Planı 2008-2012, s.3,

<http://www.gap.gov.tr/upload/dosyalar/pdfler/icerik/GAP_EYLEM_PLAN_2008_2012.pdf> 13.04.2016

³⁹⁹ Güneydoğu Anadolu Projesi Master Plan Çalışması, Master Plan Nihai Rapor, Cilt 1, s.2,

<<http://yayin.gap.gov.tr/pdf-view/web/index.php?Dosya=96aa15d7ad>> 13.04.2016

⁴⁰⁰ Güneydoğu Anadolu Projesi Master Plan Çalışması, Master Plan Nihai Rapor, Cilt 1, s.5,

<<http://yayin.gap.gov.tr/pdf-view/web/index.php?Dosya=96aa15d7ad>> 13.04.2016

⁴⁰¹ GAP Eylem Planı 2014-2018, s.14,

<http://www.gap.gov.tr/upload/dosyalar/pdfler/icerik/GAP_EYLEM_PLANI.pdf> 13.04.2016

olanaklarının çoğaltılması böylece bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması olarak belirtilmiştir.⁴⁰² Yukarıda belirtilen faaliyetlerin uygulama aşamasında ise 1989 yılında 388 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile kurulan Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi sorumlu tutulmuştur.⁴⁰³

Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Anadolu bölgesinde yer alan Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkari, Iğdır, Kars, Malatya, Muş, Tunceli, Van ve bu bölge ile benzer özelliklere sahip Gümüşhane ve Bayburt illerini kapsayan geniş bir coğrafyada uygulanmıştır. Projenin amaçları; bölgenin sosyo-ekonomik kalkınmasını sağlamak, yerel girişimciliği desteklemek, tarım ve hayvancılık başta olmak üzere bölgede yer alan tüm sektörleri desteklemek, özel sektör yatırımlarının bölgeye çekilebilmesi için gerekli altyapıyı oluşturmak, yeni iş imkanları yaratmak ve bu imkanlara yönelik olarak bölgenin insan kaynağı stoğunun geliştirilmesi olarak belirlenmiştir. Planın DPT sorumluluğunda, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü'nün denetiminde ve bölgede yer alan Atatürk, Fırat, İnönü, Yüzüncü Yıl ve Kafkas Üniversitelerinin ortaklığıyla oluşturulması ve 2000 yılında bitirilmesi hedeflenmiştir.⁴⁰⁴ DAP Ana Planı hedeflendiği gibi 2000 yılında hazırlanmıştır. Planda ekonomik, sosyal ve çevresel olmak üzere üç temel eksende hedefler yer almıştır. Planın ana amacı ise bölgenin kendi potansiyelini ortaya çıkarmasını sağlamak için uygun ortamın yaratılması olmuştur.⁴⁰⁵ 2000-2020 yılları arasında kapsayan proje dahilinde gerçekleştirilecek kamu yatırımlarının sağlanması ve kalkınma ajanslarıyla işbirliği içinde Bölge Planına uygun eylem planı hazırlamak göreviyle 2011 yılında 642 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı kurulmuştur.⁴⁰⁶

Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Projesi (DOKAP), Doğu Karadeniz bölgesinin dağlık ve engebeli arazi yapısı hem dağınık bir yerleşimin ortaya çıkmasına hem de iş olanaklarının sınırlı kalmasına neden olmuştur. 1990'larda Soğuk Savaşın bitmesiyle birlikte bölge, kalkınma anlamında yeni bir şans yakalamıştır ve bir bölgesel kalkınma

⁴⁰² Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, GAP Nedir?, <<http://www.gap.gov.tr/gap-nedir-sayfa-1.html>> 13.04.2016

⁴⁰³ Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, GAP BKİ Tarihçesi, <<http://www.gap.gov.tr/gap-bki-tarihcesi-sayfa-37.html>> 13.04.2016

⁴⁰⁴ DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Bölgesel Gelişme 1996-2000, Ankara 2000, s.47-49.

⁴⁰⁵ Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Doğu Anadolu Projesi Ana Planı, 2000, s.1 <http://www.dap.gov.tr/content/DAP/DAPANAPLAN/PDF/ana_plan.pdf> 12.04.2016

⁴⁰⁶ Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Doğu Anadolu Projesi Eylem Planı 2014-2018, 2014, s.19, <http://www.dap.gov.tr/content/PDF/dap-eylem_plani-2014-2018_2.pdf> 12.04.2016

planı hazırlanması fikri ortaya çıkmıştır.⁴⁰⁷ Plan Türkiye ve Japonya hükümetlerinin ortak çalışması sonucu oluşturulmuştur. Planlama faaliyeti Türkiye adına DPT, Japonya adına ise Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı (Japan International Cooperation Agency - JICA) tarafından yürütülmüştür. Bu iki kurum dışında bölgede yer alan kamu-özel-sivil sektör kuruluşları da planlama sürecine katkı vermişlerdir. Plan hazırlama süreci 1998 yılında başlamış ve 2000 yılında Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı adlı rapor hazırlanmıştır. Proje kapsamında Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize ve Trabzon illeri yer almıştır.⁴⁰⁸ Projenin temel amacı bölgenin kaynaklarını mümkün olan en verimli şekilde değerlendirerek bölge halkının gelir düzeyi ve yaşam kalitesini arttırmak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını en aza indirmek, böylece ulusal kalkınmaya destek vermek olmuştur.⁴⁰⁹ 2011 yılında 642 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı kurulmuştur.⁴¹⁰

Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi 1996 yılında Dünya Bankası'ndan alınan maddi destek ile DPT tarafından yaptırılmıştır. Projede kömür ve demir çelik sektörünün bölgenin gelişimde önemli bir unsur olduğu ifade edilmiştir.⁴¹¹ Projenin amaçları arasında bölgede gerçekleştirilen özelleştirmelerin ardından bölgenin gelişiminin sağlanması, özel sektörün desteklenerek bölgeye yeni yatırımların çekilmesi ve piyasa araştırmalarının yapılması yer almıştır. Bu proje Güneydoğu Anadolu Projesi'nde olduğu gibi kamu-özel katılımının sağlandığı çok aktörlü bir proje olarak ifade edilebilir.⁴¹²

Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi, Yeşilirmak'ın akım rejiminden kaynaklanan olumsuzlukları bölgenin ekolojik yapısını bozmadan gidermeye çalışan bir projedir. Proje bölgesi Yeşilirmak havzası içinde yer alan Amasya, Çorum, Samsun, Tokat ve Yozgat (Yozgat proje bölgesinden 2004 yılında çıkarılmıştır) illerini kapsamaktadır. Proje il

⁴⁰⁷ Nazım Öztürk, Türkiye'de Bölgesel Kalkınma..., s.195.

⁴⁰⁸ Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP) Cilt II: Ana Plan, s.2

<<http://www.dokap.gov.tr/wp-content/uploads/2015/08/Cilt-2-Ana-Rapor.pdf>> 13.04.2016

⁴⁰⁹ Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) Eylem Planı (2014-2018), s.13,

<<http://www.dokap.gov.tr/wp-content/uploads/2015/10/eylemplani1418.pdf>> 13.04.2016

⁴¹⁰ Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı,

<<http://www.dokap.gov.tr/mevzuat/>> 13.04.2016

⁴¹¹ Kahraman Arslan, "Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:4, Sayı:7, 2005, s.290-291.

⁴¹² Korel Göymen, *Türkiye'de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma*, Boyut Yayın, İstanbul 2010, s.149.

valiliklerinin işbirliği esasına dayanarak, 1997 yılında kurulan Yeşilirmak Havzası İl Özel İdareleri Hizmet Birliği tarafından yürütülmektedir.⁴¹³

Marmara Bölge Planı, 1999 yılında Kocaeli merkezli olarak gerçekleşen deprem felaketi sonrasında hazırlanmaya başlanmıştır. Plan özellikle İstanbul, Kocaeli, Sakarya illerinde yer alan sanayi tesislerinin korunması, gelecekte deprem nedeniyle yaşanabilecek can ve mal kayıplarını önlenmesi ve geleceğe yönelik tedbirlerin alınması amaçlarıyla oluşturulmuştur.⁴¹⁴ Plan kapsamında depremin zararlarını en alt seviyeye indirebilmek için arazi kullanım planı hazırlanması, coğrafi bilgi sistemi ve bölgenin veri tabanının oluşturulması ve sosyo-ekonomik kalkınma hedeflerini içeren kısa, orta ve uzun vadeli kalkınma stratejilerinin belirlenmesi planlanmıştır.⁴¹⁵ Plan hazırlama süreci üç aşamalı olarak gerçekleştirilmiştir. Buna göre ilk olarak Kocaeli-Sakarya-Yalova illeri için Stratejik Ön Plan, daha sonra Kocaeli-Sakarya-Yalova Bölge Planı ve son olarak ise hazırlanan bu planı da içeren Marmara Bölge Planı hazırlanmıştır. Planın hazırlanmasından sorumlu olan kurum ise DPT (2011 sonrası ise Kalkınma Bakanlığı) olmuştur.⁴¹⁶

Konya Ovası Projesi (KOP), Devlet Su İşleri (DSİ) tarafından 1985 sonrası Konya ovasında yapılan sulama faaliyetlerinin resmi olmayan adıydı.⁴¹⁷ 2008-2009 yılları arasında gönüllülük anlayışı çerçevesi oluşturulan "Konya Tarım Çalışma Grubu" tarafından hazırlanan "KOP ve Tarım Eylem Planı" projenin temelini oluşturmuştur. KOP ve Tarım Eylem Planı'nın kapsamı, Kalkınma Bakanı başkanlığında milletvekilleri, kamu görevlileri ve yerel yöneticilerin katıldığı toplantıda genişletilerek Aksaray, Karaman ve Niğde illeri de bu plana dahil edilmiştir. 642 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Konya merkezli olarak KOP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı'nın kurulmasını izleyen süreçte ise KOP Eylem Planı hazırlama çalışmaları başlamış ve 2014 yılında onaylanmıştır.⁴¹⁸ Eylem planının temel hedefleri, tarımda değişim ve sürdürülebilirliği sağlamak, bölgede faaliyet gösteren sektörleri güçlendirmek, halkın sosyal hizmetlere ulaşılabilirliğini arttırmak, bölgenin rekabet gücünü ve bölge halkının refah seviyesini

⁴¹³ DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Bölgesel Gelişme 1996-2000, Ankara 2000, s.58.

⁴¹⁴ Abdullah Taştekin, Avrupa Birliği'nde..., s. 178-179.

⁴¹⁵ Ahmet Kayan, "Türkiye'de Bölge...", s. 121.

⁴¹⁶ DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Bölgesel Gelişme 1996-2000, Ankara 2000, s.62.

⁴¹⁷ Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi, KOP Eylem Planı (2014 - 2018) , s.16, <<http://www.kop.gov.tr/upload/dokumanlar/16.pdf>> 13.04.2016

⁴¹⁸ Makbule Terzi, Bölgenin Yeni İtici Gücü: KOP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, <<http://www.kop.gov.tr/upload/dokumanlar/45.pdf>> 13.04.2016

arttırarak bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını en aza indirmek olarak belirlenmiştir.⁴¹⁹

1.6.2 Türkiye’de Kalkınma Ajansı Denemeleri

Türkiye’de 25.1.2006 tarihinde kabul edilen 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun öncesinde de yerel düzeyde gerçekleştirilen çeşitli iş birlikleri ile yerel potansiyelin ortaya çıkarılması ve kalkınma ajanslarının sunduğu çeşitli hizmetleri yerine getirebilecek kurumsal yapılar oluşturma girişimleri görülmüştür. Bunlar Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı (EGEV) - Ege Bölgesel Kalkınma Ajansı (EBKA), Batı Akdeniz Ekonomisini Geliştirme Vakfı (BAGEV), Doğu Anadolu Projesi Ekonomik Kalkınma Ajansı Önerisi (EKA), Mersin Kalkınma Ajansı - Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi (MEKİK), Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Konseyi (SABEKAK)’dir. Ancak bu oluşumların birçoğu uygulamaya geçilemeden ya da istenilen sonuçlar alınmadan sona erdirilmek zorunda kalmıştır.

Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı (EGEV), 1992 yılında İzmir Valiliği, Büyükşehir Belediyesi, İzmir’deki tüm odalar, İzmir Ticaret Borsası, İhracatçı Birlikleri, İzmir Fuarçılık Hizmetleri Kültür ve Sanat İşleri Ticaret Anonim Şirketi (İZFAŞ), Ege Genç İşadamları Derneği (EGİAD) ve Gazeteciler Cemiyeti’nin ortaklığı ile kurulmuştur. Vakfın kuruluş amacı Ege bölgesinin yurtdışında tanıtımını yapmak, yatırımcılara gereken bilgi desteğini sunmak ve danışmanlık hizmeti vermektir. 1998 yılında EGEV, sadece İzmir’i değil tüm Ege bölgesini kapsayacak şekilde genişletilmiş ve Afyon, Aydın, Balıkesir, Çanakkale, Denizli, Kütahya, Manisa, Muğla ve Uşak illeri vakfa üye olmuştur.⁴²⁰

Ege Bölgesel Kalkınma Ajansı (EBKA), 1993 yılında Avrupa Birliği’nin Akdeniz ülkelerinin kullanımına sunulan MED-Invest programı çerçevesinde sağlanan nakdi yardım ile kurulmuştur. Kuruluş aşamasında İrlanda, Almanya, Fransa ve İtalya gibi ülkelerin başarılı kalkınma ajanslarından eğitimler alınmıştır. İzmir’in tanıtımına yönelik olarak kent için veri tabanı hazırlanmış ve çalışma 1995 yılında bitirilmiştir. 1997 yılından itibaren ise EBKA, EGEV bünyesinde yer alan bir anonim şirket olarak faaliyetlerini sürdürmüştür.⁴²¹

⁴¹⁹ KOP Eylem Planı 2014-2018 Tanıtım Kitabı, s.6,
<<http://www.kop.gov.tr/upload/dokumanlar/59.pdf>> 13.04.2016

⁴²⁰ Yılmaz Temizocak, “Kalkınma Ajansları’nın Önemi Ve EGEV-EBKA Deneyimi”, *TEPAV Bölgesel Kalkınma Ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 7-8 Eylül 2006, Ankara 2006, s.389-390.

⁴²¹ Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı (EGEV), Tarihçe,
<http://www.egev.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=200> 15.04.2016

Batı Akdeniz Ekonomisini Geliştirme Vakfı (BAGEV), Akdeniz Belediyeler Birliği, Akdeniz Üniversitesi Rektörlüğü, Alanya Ticaret ve Sanayi Odası, Antalya Büyükşehir Belediye Başkanlığı, Antalya Deniz Ticaret Odası, Antalya Sanayici ve İşadamları Derneği, Antalya Ticaret Borsası, Antalya Ticaret ve Sanayi Odası, Burdur Ticaret Borsası, Burdur Ticaret ve Sanayi Odası, Dinar Ticaret ve Sanayi Odası, Isparta Ticaret Borsası, Isparta Ticaret ve Sanayi Odası, Manavgat Ticaret ve Sanayi Odası, Süleyman Demirel Üniversitesi Rektörlüğü ve Yalvaç Ticaret ve Sanayi Odası tarafından 2000 yılında, Antalya, Burdur ve Isparta illerinin sosyo-ekonomik, kültürel, çevresel ve bilimsel anlamda kalkınmasını sağlamak için kurulmuştur. BAGEV bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının başkanlarından oluşan 7 kişilik bir yürütme kurulu tarafından idare edilmektedir. Vakfın temel amaçları; bölgenin gelir düzeyini arttırarak bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak, dengeli bir ekonomik kalkınma sağlamak ve bölgenin doğal kaynaklarını korumaktır. Bu amaçların gerçekleştirilmesine yönelik olarak bölge altyapısının geliştirilmesi, bölgenin uluslararası bilinişliliğinin sağlanması, yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ve yerel kaynakların en verimli şekilde kullanılmasına yönelik olarak faaliyetlerde bulunmaktadır.⁴²²

Doğu Anadolu Projesi Ekonomik Kalkınma Ajansı Önerisi (EKA), Doğu Anadolu Projesi (DAP) içinde yer almaktadır. EKA bölgesellik, kamusalılık, özerklik, tamamlayıcılık, katılımcılık ve uygun ölçekte olmak gibi altı temel ilke üzerine yapılandırılmıştır. Ajans sanayi ve hizmet sektörlerinde faaliyet gösterecektir. Tarım sektörü ise hem bölgede bu konuda çalışan çok fazla kurum olması hem de bölgede yaygın bir sektör olmasından dolayı önemli ölçüde maddi ve insan gücü kaynağı gerektirdiğinden dolayı dışarıda bırakılmıştır. Ajansın görevleri yatırımcılara danışmanlık yapmak ve yönlendirmek, bilgi desteği sunmak, yatırımları izlemek, yatırımları ekonomik olarak desteklemek, bölgeye yatırım çekmek için tanıtım faaliyetleri yapmak ve bölgenin insan kaynağının eğitimini sağlamaktır. EKA'nın organizasyon yapısı yönetim kurulu, başkan, başkana bağlı dört daire ve bölge içi ve dışında açılacak tanıtım bürolarından oluşmaktadır. Yönetim Kurulu; Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve KOSGEB Başkanlığı'nın kendi kurumlarından atayacakları birer üye, bölgedeki Sanayi ve Ticaret

⁴²² TEPAV, BAGEV Batı Akdeniz Ekonomisini Geliştirme Vakfı, <http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1255424745r6868.Bati_Akdeniz_Ekonomisi_Gelistirme_Vakfi_BAGEV_.pdf> 15.04.2016

Odaları Başkanlarının kendi aralarından atayacakları 4 üye ve EKA Başkanı'ndan oluşmaktadır. EKA başkanı ise DPT tarafından atanmaktadır.⁴²³

Mersin'de Mersin Ticaret ve Sanayi Odası (MTSO) tarafından 1999 yılında kurulan “Kalkınma Ajansı Proje Koordinatörlüğü” ile kalkınma ajansı kurma yönünde ilk çalışmalar başlatılmıştır. Ancak yerel kurumlar arası rekabet ve bütçe konularından yaşanan anlaşmazlıklar nedeniyle çalışmalara 2001 yılına kadar ara verilmiştir. 2001 yılında yeniden başlayan çalışmalar için Murcia, Shannon, Alsace, Le Havre kalkınma ajansları ile EURADA (Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği)'dan alınan danışmanlık desteği neticesinde 2002 yılında *Mersin Kalkınma Ajansı* kurulmuştur. Ajans yerel aktörler arasındaki çekişmeler, özerklik, bütçe ve MTSO'nun hakimiyetine karşı çıkılması gibi çeşitli sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Ajans 2002 yılında üye olmuş ve çalışma alanlarını “ticaret, liman ve serbest bölge, dışa açılma ve sanayileşme, gıda, tarım ve seracılık, kültür, turizm ve sanat ile sosyal uyum” alanları olarak belirlemiştir.⁴²⁴

Ajansın yerelde daha aktif çalışması ve diğer aktörlerce benimsenmesi için yapılan çalışmalar neticesinde 2004 yılında *Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi (MEKİK)* kurulmuştur. MEKİK'in kurucu üyeleri; Mersin Valiliği; Mersin Büyükşehir Belediye Başkanlığı; Mersin Üniversitesi; Akdeniz, Toroslar ve Yenişehir Belediyeleri; Mersin Ticaret ve Sanayi Odası; Mersin Deniz Ticaret Odası; Mersin Ticaret Borsası; Mersin Ziraat Odası; Mersin Esnaf ve Sanatkarları Birliği; Akdeniz İhracatçı Birlikleri; Mersin TMMOB (Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği) İl Koordinasyon Kurulu Genel Sekreteri; Tarsus Kaymakamlığı; Tarsus Belediyesi; Tarsus Ticaret ve Sanayi Odası; Tarsus Ticaret Borsası; Tarsus Ziraat Odası, MESİAD (Mersin Sanayici ve İşadamları Derneği); TASİAD (Tarsus Sanayici ve İşadamları Derneği) ve MÜSİAD (Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği)'dir. MEKİK'in organizasyon yapısı Daimi Kurul, Yürütme Kurulu ve Genel Sekreterlik'ten oluşmaktadır. Daimi kurul kurucu üyeler, Mersin milletvekilleri ile iktidar ve ana muhalefet partisi il başkanlarından oluşmaktadır. Yürütme Kurulu ise, Mersin Valisi, Mersin Büyükşehir Belediye Belediye Başkanı, Mersin Üniversitesi Rektörü, TOBB üyesi oda ve borsalar ile İhracatçı Birliklerini temsilen bir üye, Ziraat Odalarını temsilen bir üye, TMMOB'ni temsilen Genel Sekreteri, İşadamları

⁴²³ Serap Kayasü; Melih Pınarcıoğlu; Suna Senem Yaşar; Sencer Dere, *Yerel/Bölgesel...*, s.84-85.

⁴²⁴ Raif Okutucu, “Türkiye’de Bir İlk: Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi”, *TEPAV Bölgesel Kalkınma Ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 7-8 Eylül 2006, Ankara 2006, s. 400.

adamları Derneklerini temsilen bir üye olmak üzere toplam 7 üyeden oluşmaktadır. Daimi Kurul ve Yürütme Kurulu'nun başkanı validir.⁴²⁵

MEKİK, yerel kaynakların kullanılması ve bölgeye yatırımların çekilmesi amacıyla bölgenin yurtiçi ve yurtdışında tanıtımını yapmak, bölgeye ait verilerin yer aldığı bilgi bankası oluşturmak, kamu-özel-sivil ortaklığı yaratarak bölgenin rekabet edebilirliğini arttırmak ve bölgenin altyapısını geliştirmek gibi amaçlar doğrultusunda çalışmalarını sürdürmüştür. Kalkınma Ajanslarına ilişkin olarak hazırlanan yasa taslağı tasarısında ise bu yapılanma yerel-bölgesel kalkınma bilincinin gelişmesi açısından önemli bir örnek olarak ifade edilmiştir.⁴²⁶

Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Konseyi (SABEKAK)'nin kurulması için yapılan çalışmalar, Samsun'da bulunan yerel yöneticilerin inisiyatifi ile başlatılan Samsun İl Gelişim Stratejisi'nin oluşturulmasıyla birlikte başlamıştır. Bu strateji belgesinde kurulması öngörülen SABEKAK, 2004 yılında kurucu üyeleri Samsun Valiliği, Samsun Büyükşehir Belediye Başkanlığı, 19 Mayıs Üniversitesi Rektörlüğü, Samsun Belediyeler Birliği, Samsun Ticaret ve Sanayi Odası Başkanlığı, Samsun Ticaret Borsası Başkanlığı, Samsun Esnaf ve Sanatkarlar Odaları Birliği Başkanlığı, Samsun Esnaf ve Sanatkarlar Kredi ve Kefalet Kooperatifi Başkanlığı, Samsun Ziraat Odası Başkanlığı, TUGİB (Teknoloji ve Uluslararası Gelişim İş Birliği) Samsun Şubesi Başkanlığı olmak üzere kurulmuştur. Daha sonra Milletvekilleri, İl Genel Meclisi Başkanlığı ve Yerel Gündem 21 Başkanlar Konseyi Temsilcisi'nin de katılımıyla konseyin üyesi sayısı arttırılmış⁴²⁷ ve konsey tüm sektörlerden geniş bir katılımcı profiline kavuşmuştur.

SABEKAK, 2004 yılında Avrupa Birliği ülkelerinde yer alan yerel kalkınma şirketi benzeri bir yapıyı bünyesinde oluşturarak SABEK AŞ.'yi kurmuştur. SABEK AŞ.'nin temel amacı, Samsun Stratejik Bölgesel Ekonomik Kalkınma Planı'nın hazırlamasını ve uygulanmasını sağlamaktır. Bunun yanında şirket bölge halkının girişimcilik düzeyini

⁴²⁵ Mersin Kalkınma Ajansı,

<http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1281363330-6.Mersin_Kalkinma_Ajansi.pdf> 15.04.2016

⁴²⁶ Raif Okutucu, "Türkiye'de Bir İlk: Mersin...", s. 402-404.

⁴²⁷ Uğur Hayvalı, "Yerel Planlama Uygulamaları ve Samsun Ekonomik ve Bölgesel Kalkınma Konseyi", *TEPAV Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 7-8 Eylül 2006, Ankara 2006, s. 376-377.

arttırmak, bölgenin kaynaklarını pazarlamak ve bölgenin halkının kalkınmadan pay almasını sağlamak hedefleri doğrultusunda hareket etmektedir.⁴²⁸

Günümüzde var olan kalkınma ajanslarına benzer kurumlar olan bu yapılar yerel unsurları barındırmaları, yerel kaynakların etkin şekilde kullanılarak sosyo-ekonomik kalkınmayı hedeflemeleri ve yönetim anlamında olumlu örnekler barındırmaları gibi özellikleri nedeniyle takdirle karşılanabilir. Hatta birkaç ili içine alacak şekilde kurulan yapıların bölgesel işbirliği anlamında daha verimli olacağı ifade edilebilir. Ancak kalkınma ajansları kurulmadan önce ortaya çıkan bu kurumsal yapılar bazı olumsuz özellikleri de sahiptir.

Öncelikle bahsedilen örnekler dikkate alındığında, Mersin ve Samsun’da oluşturulan kurumsal yapı ile EGEV’in kuruluş dönemi değerlendirildiğinde, oluşturulmak istenilen kurumsal yapıların tek bir il ile sınırlı olduğu görülmektedir. Halbuki bölgesel kalkınma tek bir il için değil onun etki alanı içinde yer alan diğer alanlarında planlanması ile olumlu sonuçlar vermektedir. Bu anlamda uygun ölçekte planlama ve kurumsallaşmaya gidilmesi önemli bir başarı kriteri olarak görülebilir.

Bahsedilen ajansların kuruldukları dönem 2006 yılı öncesine rastlamaktadır. Dolayısıyla bu dönemde ajanslara ilişkin herhangi bir yasal düzenleme Türkiye’de mevcut değildir. Yasal dayanaktan yoksun olmanın ise ortaya çıkan kurumlar açısından önemli bir olumsuz yaratacağı ifade edilebilir.⁴²⁹

Üyelerin ve yatırımların belirlenmesinde hangi kriterlerin esas alındığı, kurullarda aktörler arası güç dengesinin nasıl yapılandığı gibi sorular ajansların kurumsallaşma adına önemli olumsuzlar taşıdığını göstermektedir. Özellikle EGEV, SABEKAK, MEKİK gibi yapılarda valinin yer alıyor oluşu kamunun bu kurumlardaki güç ilişkilerini nasıl etkilediği sorusunu akla getirmektedir. Ayrıca EKA örneğinde olduğu gibi DPT’nin taşra kuruluşunu andıracak şekilde örgütlenen ve mali anlamda merkeze bağlı bir yapının da yerel ihtiyaçlar ve beklentilerle uyumlu hizmet sunma noktasında ne derece başarılı olabileceği de ajanslar açısından başka bir olumsuz duruma işaret etmektedir.

⁴²⁸ Burhan Hekimoğlu, Mustafa Altındağ, Bölgesel Gelişme Politikalarında Yaşanan Değişim: Bölgesel Kalkınma Ajansları, Samsun Valiliği Tarım İl Müdürlüğü Yayını, 2006, s.28-30.

<http://samsun.tarim.gov.tr/Belgeler/Yayinlar/Tarimsal_strateji/bolgesel_gelisme_politikalarinda_yasanan_degisim_bolgesel_kalkinma_ajanslari.pdf> 15.04.2016

⁴²⁹ Yılmaz Temizocak, “Kalkınma Ajansları’nın Önemi...”, s.396.

Oluşturulan ajans yapıları için dile getirilebilecek olumsuz durumlar bir diğeri ise ajansların ekonomik anlamda güçsüz olmasıdır. Ajanslar planlama vb. konularda DPT tarafından destekleniyor olsalar da, tanıtım, bilgi bankası oluşturma, altyapı iyileştirme, danışmanlık hizmeti verme gibi faaliyetler için kaynak bulamadıkları görülmüştür.⁴³⁰ Bu durumda ajansların mali olarak ticaret ve sanayi odaları ile yerel yönetimlere bağlı oldukları fikri akla gelmektedir.

1.7 Bölge Kalkınma İdareleri

Bölgesel kalkınma idareleri Türkiye'nin rekabet gücü zayıf olan bölgelerinde hazırlayacakları eylem planları ile öncelikle kamu yatırımlarının planlanması, izlenmesi, değerlendirilmesi, koordine edilmesi ve bölgelerin gelişme potansiyellerinin artırılması konularında çalışmalar yapmak üzere kurulmuştur.⁴³¹ Türkiye'de 1989 yılında 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ve 2011 yılında 642 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulan Doğu Anadolu Projesi (DAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Projesi (DOKAP), Konya Ovası Projesi (KOP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı olmak üzere toplam 4 adet bölge kalkınma idaresi mevcuttur.

GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Türkiye'de kurulan ilk bölge kalkınma idaresidir. GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı (GAP BKİ)'nin Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki 388 Sayılı KHK ile 15 yıllık bir süre için kurulmuştur. Ancak daha sonra 2004'te 3 yıl, 2007'de 5 yıl⁴³² ve 2012'de 5 yıl olmak üzere görev süresi 3 kez uzatılarak 28 yıla ulaşmıştır. GAP BKİ merkez ve taşra olmak üzere ikili bir organizasyon yapısına sahiptir. Merkez teşkilatı bir başkan ve iki başkan yardımcısından taşra teşkilatı ise bölge müdüründen oluşmaktadır. 2009 yılına kadar GAP BKİ'nin merkezi Ankara'da iken bu tarihten sonra Şanlıurfa'ya taşınmıştır. 2011 yılında yapılan değişiklik ile ise GAP BKİ, Kalkınma Bakanlığı'nın bağlı kuruluşu olarak tanımlanmıştır.⁴³³

388 sayılı KHK'nın amacı, GAP bölgesi içinde yer alan yörelerin kalkındırılması, bölgeye yatırım yapılabilmesi için gerekli plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden,

⁴³⁰ Osman Sert, "Kalkınma Ajansları ve Üst Ölçekli Planlar", *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, Yıl: 4, Sayı: 6, 2012, s.126.

⁴³¹ Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Tarihi Süreç, <<http://www.kop.gov.tr/sayfalar/tarihi-surec/61>> 19.04.2016

⁴³² Yusuf Şahin, *Kentleşme Politikası*, 4. Baskı, Ekin Basım, Bursa 2013, s.240.

⁴³³ Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, GAP BKİ Tarihçesi, <<http://www.gap.gov.tr/gap-bki-tarihcesi-sayfa-37.html>> 15.04.2016

tarım, enerji, ulaştırma vb. diğer hizmetlerin yapılması yada yaptırılması, bölge halkının eğitim seviyesini arttırmak için gerekli tedbirleri almak veya aldırarak, bölgedeki kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak için oluşturulacak olan GAP BKİ'nin kuruluş ve görevlerine ilişkin esasları düzenlemektir. Teşkilat 2011 yılında Kalkınma Bakanlığına bağlanmıştır. Görev süresinin belirlenmesinde ise Bakanlar Kurulu yetkilidir.⁴³⁴

GAP BKİ, Adıyaman, Diyarbakır, Gaziantep, Mardin, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Batman ve Kilis illerini kapsamaktadır. KHK'da BKİ'nin görevleri, bölgenin merkezi düzeyde hazırlanan plan ve programlar doğrultusunda kalkınmasını sağlamak için, "tarım, madencilik, imalat sanayi, enerji, ulaştırma, haberleşme, inşaat, turizm gibi kamu hizmetleri, beşeri kaynaklar, sosyal ekonomi, bilim araştırma, geliştirme ve teknoloji, çevre ve şehircilik, bölge geliştirme ve kültür" alanlarında projeler yapmak, uygulanacak projelerin koordinasyonunu sağlamak; "yol, su, elektrik, kanalizasyon, konut, sanayi ve ulaştırma" hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak; diğer kurumlarla işbirliği içinde halkın başta tarım olmak üzere her konuda eğitim seviyesinin artırılması, eğitim kurumlarının kurulmasının sağlanması; kamu kurumlarına ait bina ve tesislerin yapılmasında koordinasyonun sağlanması; bölgede kaynak kullanımı, uluslararası ekonomik ilişkilerin düzenlenmesi, kredi vb. finans konularında gerekli çalışmaları yapmak ve bölge planını kamu-özel-sivil sektörleri kapsayacak şekilde gerçekleştirmektedir.⁴³⁵

BKİ'ye verilen görevler ve GAP'ne ilişkin ilgili bölümde verilen bilgiler değerlendirildiğinde, GAP'ın sadece ekonomik amaçlı bir proje olmaktan çok, ulusal planlarda görülen tüm sektörleri kapsayan bir bütünleşik kalkınma projesi olduğu ifade edilebilir. Bu nedenle KHK'nın görevler başlığını taşıyan 2. Maddesi, tek tek tüm sektörleri sayarak bu alanların geliştirilmesi için projeden uygulamaya her türlü faaliyetin yapılması ve yaptırılması konusunda BKİ'ye yetki vermiştir.

GAP BKİ, merkezinin uzun süre Ankara'da yani bölgeden uzakta olması, başkan ve başkan yardımcılarının atama ile iş başına gelmesi, mali anlamda büyük oranda merkezi yönetim bütçesinden alacakları paya bağımlı olmaları gibi nedenlerle aşırı merkeziyetçi bir yapıya sahiptir. Hatta GAP'ın başarısız olması ve çok yavaş ilerlemesinin altında yatan nedenin başkanlığın bu merkezi yapısı olduğu çeşitli defalar ifade edilmiştir. 5449

⁴³⁴ Resmi Gazete, Sayı: 20334, Tarih: 06.11.1989, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.388.pdf>> 19.04.2016

⁴³⁵ Resmi Gazete, Sayı: 20334, Tarih: 06.11.1989, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.388.pdf>> 19.04.2016

sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'da yer alan GAP bölgesinde kurulacak kalkınma ajansları üzerindeki koordinasyon yetkisinin DPT tarafından belirlenen usullere göre GAP BKİ'ne verilmesi, merkeziyetçi GAP BKİ ve yerel unsurları barındıran kalkınma ajanları arasında çeşitli sorunlara neden olacaktır. Ayrıca Türkiye'deki diğer ajanslar için böyle bir yaklaşımın benimsenmemiş olması bölgeye özgü bir üst koordinasyon biriminin varlığı anlamına gelmektedir. Bu yönüyle GAP bölgesinde kalkınma ajansı faaliyetlerinin ne kadar verimli olacağı önemli bir soru olarak karşımıza çıkmaktadır.⁴³⁶ Ancak ortaya çıkan bu merkeziyetçi tutum 2011 yılında 649 sayılı KHK ile ortadan kaldırılarak, "Bölge planlarının tamamlayıcılığını ve bütünlüğünü gözeterek, kalkınma ajanslarının ortak ve daha etkili çalışmalarına yardımcı olmak ve bu konularda görüş ve öneriler geliştirmek" şeklinde ifade edilmiştir.⁴³⁷

Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP, Konya Ovası Projesi (KOP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları, 03.06.2011 tarih ve 642 sayılı Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi Ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur.

BKİ'ler, DAP, DOKAP ve KOP kapsamında gerçekleştirilen projelerin uygulamalarını koordine etmek; bölgeye yapılacak yatırımlar için gereken araştırma, planlama, programlama, projelendirme, izleme, değerlendirme ve koordinasyon hizmetlerinin yerine getirmek amacıyla 5 yıl için Kalkınma Bakanlığına bağlı ve tüzel kişiliğe sahip kurumlar olarak kurulmuştur. BKİ'lerin kapsadıkları iller ve merkezlerinin değiştirilmesi ile görev sürelerinin 5'ylıa kadar uzatılması konusunda Bakanlar Kurulu yetkilidir.⁴³⁸

KHK'da BKİ'lerin görevleri, bölgesel kalkınmanın sağlanması amacıyla ilgili kurum ve kuruluşların işbirliğini ile eylem planları hazırlamak ve bu planların uygulanması koordine etmek, izlemek, değerlendirmek; eylem planı kapsamında yer alan kamu yatırımlarının yürütülmesinde kurumlararası koordinasyonu sağlamak; eylem planı kapsamında yer alan yatırımlar için teklif hazırlamak bunları önceliklendirmek ve ilgili

⁴³⁶ Yunus Emre Özer, *Bölgesel Kalkınma Ajanslarının...*, s.62.

⁴³⁷ Resmi Gazete, Sayı: 28028, Tarih: 17.08.2011,

<<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/08/20110808.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/08/20110808.htm>> 19.04.2016

⁴³⁸ Resmi Gazete, Sayı: 27958, Tarih: 08.06.2011,

<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.642.pdf>> 19.04.2016

kurum, kuruluş ve Kalkınma Bakanlığı'na göndermek; bölgede yürütülen projeleri izlemek ve değerlendirmek, kamu kurum ve kuruluşlarından talep gelmesi halinde yatırım projesi geliştirme konusunda destek sağlamak; bölgenin potansiyeline ve sorunlarına yönelik incelemeler yapmak veya yaptırmak; kamu-özel-sivil işbirliği içinde mevcut proje ve programlara aykırı olmamak üzere “yenilikçi destek programları” hazırlamak ve uygulamaktır. BKİ'lerin kalkınma ajanslarıyla ilgili olan görevi ise “Bölge planlarının tamamlayıcılığını ve bütünlüğünü gözeterek, kalkınma ajanslarının ortak ve daha etkili çalışmalarına yardımcı olmak ve bu konularda görüş ve öneriler geliştirmek”⁴³⁹ şeklinde ifade edilmiştir. Görüleceği üzere bölgede yatırımların gerçekleştirilmesinde geniş bir görev alanına sahip olan BKİ'ler ile bölgede kamu-özel-sivil sektörleri arasındaki işbirliğinin kurumsallaşmasını temsil eden kalkınma ajansları arasındaki görev ayrımı birbirlerine yardımcı olmak, görüş ve önerilerde bulunmak gibi ifadelerle tasvir edilmiştir. Dolayısıyla bu iki kurum arasındaki ilişki hiyerarşik ve zorunlu değil gönüllülük esasına dayanan bir işbirliğinin varlığını göstermektedir.

DAP, DOKAP ve KOP BKİ'leri GAP BKİ'ye benzer şekilde bir başkan, iki başkan yardımcısı ve yeteri kadar personelden oluşmaktadır. Başkan ve başkan yardımcısı Başbakan, diğer personel ise Kalkınma Bakanı tarafından atanmaktadır. BKİ'ler, İzleme ve Değerlendirme Koordinatörlüğü, Yönetim Hizmetleri Koordinatörlüğü ve bölgenin ihtiyaçlarına göre sayısı altıyı geçmemek üzere Kalkınma Bakanının onayı ile kurulan koordinatörlükler oluşturabilir.⁴⁴⁰ Aşağıdaki tabloda DAP, DOKAP ve KOP BKİ'lerinde kurulan koordinatörlükler listelenmiştir.

⁴³⁹ Resmi Gazete, Sayı: 27958, Tarih: 08.06.2011, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.642.pdf>> 19.04.2016

⁴⁴⁰ Resmi Gazete, Sayı: 27958, Tarih: 08.06.2011, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.642.pdf>> 19.04.2016

Tablo 2.4: Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi Bölgesel Kalkınma İdareleri'nde Kurulan Koordinatörlükler

DAP	DOKAP	KOP
Yönetim Hizmetleri Koordinatörlüğü	Yönetim Hizmetleri Koordinatörlüğü	Yönetim Hizmetleri Koordinatörlüğü
İzleme ve Değerlendirme Koordinatörlüğü	İzleme ve Değerlendirme Koordinatörlüğü	İzleme ve Değerlendirme Koordinatörlüğü
Beşeri, Sosyal ve Kurumsal Gelişme	Beşeri, Sosyal ve Kurumsal Gelişme	Beşeri, Sosyal ve Kurumsal Gelişme
Planlama ve Proje Geliştirme	Planlama ve Proje Geliştirme	Planlama ve Proje Geliştirme
Ekonomik Kalkınma Sanayi ve Hizmetler	Ekonomik Kalkınma ve Proje Uygulama	Ekonomik Kalkınma Sanayi ve Hizmetler
Tarım ve Kırsal Kalkınma	Çevre, Turizm ve Kentsel Gelişme	Tarım ve Kırsal Kalkınma

Kaynak: DAP, DOKAP ve KOP internet siteleri organizasyon şeması bölümlerinden yararlanılarak hazırlanmıştır; <<http://www.dap.gov.tr/kurumsal/organizasyon-yapisi/>>21.04.2016 <<http://dokap.gov.tr/3665-2/>> 21.04.2016 <<http://www.kop.gov.tr/sayfalar/organizasyon-semasi/49>> 21.04.2016

Yukarıda yer alan tablo incelendiğinde BKİ'lerin bölgesel ihtiyaçlara cevap verecek şekilde kendilerine özgü bir yapılanmaya gitmedikleri, kamu kurumu olmaları ve merkeze bağlılık gibi nedenlerden dolayı belirli sınırlar içinde farklı örgüt yapıları kurabilecek olmalarına rağmen benzer örgütlenme yapıları oluşturdukları görülmektedir.

DAP, DOKAP ve KOP BKİ'lerinin teşkilat merkezleri DAP BKİ için Erzurum, DOKAP BKİ için Giresun ve KOP BKİ için Konya olarak belirlenmiştir. Bölgede yer alan illerden birinin teşkilat merkezi olarak belirlenmesinin, GAP BKİ'nin kuruluş aşamasında yapılan hatadan dönüldüğünü ve bölgenin ihtiyaç ve beklentilerine daha duyarlı bir yapı oluşturulması için bölge ölçeğinde örgütlenilmesi fikrinin kabul edildiğini düşündürmektedir.

1.8. Türkiye'de Bölge Yönetimi Uygulamaları ve Ekonomik Kalkınma Amaçlı Planlı Dönemin Değerlendirmesi

Günümüzde küreselleşme, bölgeler arası dengesizliklerin giderek daha belirgin hale gelmesi ve Avrupa Birliği politikaları içinde bölge politikalarının önemli bir yer tutması, Türkiye açısından bölge kavramını önemli bir unsur haline getirmiştir. Ancak yapılan açıklamalar incelendiğinde bölge yönetimi ve bölgesel kalkınma kavramlarına ilişkin

tartışmaların Türkiye’de yeni olmadığı aksine Cumhuriyet ilan edilmeden önceki dönemlerden beri varlığını sürdürdüğü görülecektir. İdari anlamda bölgesel bir ayrıma gidilmesi tartışmaları 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı’na kadar geriye götürülebilirken, bölgesel planlama kavramı özellikle 1960 sonrası planlı dönemde önemli tartışmalara konu olmuştur. Bu kavramlara yönelik olarak farklı dönemlerde farklı bakış açıları benimsenmiş olsa da bazı ortak özelliklerin var olduğu gerçektir.

Bölge yönetimi uygulamaları ve bölgesel kalkınma planlarının ilk ortak özelliği, güvenlik kaygısı ve ekonomik gelişmeyi arttırmak yaklaşımını yansıtmalarıdır. Daha önce bahsedilen Genel Müfettişlik, uygulanmayan 71 sayılı Bölge Valiliği KHK’sı ve Olağanüstü Hal Bölge Valiliği uygulamaları değerlendirildiğinde, her ne kadar bu kurumların başında yer alacak kişilerin sosyo-ekonomik kalkınmaya ilişkin görevleri olsada temel işlevlerinin kamu düzenini sağlamak ve asayiş uygulamaları yapmak olduğu ifade edilebilir. Özellikle ülke bütünlüğünün bozularak bölgesel bağılıkların artacağı görüşü bölge yönetimi ve bölge planı uygulamalarından kaçınıldığını⁴⁴¹ ya da güvenlik kaygısının ön planda tutulmasına neden olmuştur. Bölgesel kalkınma konusunda ise özellikle planlı dönemde hazırlanan kalkınma planları incelendiğinde hepsinin ekonomik gelişmeyi ön planda tuttuğu, sosyal gelişme konusunda ise zayıf kaldıkları görülmektedir. Bölgesel kalkınma projeleri ve bölge kalkınma idareleri de öncelik olarak ekonomik kalkınmayı benimsemiş, bölgeler arası gelişmiş farklarının azaltılması yönünde uygulamaya konmuş yaklaşımlar olarak dikkati çekmektedir.

İkinci ortak özellik merkeziyetçi yapıdır. Genel Müfettişlik, uygulanmayan 71 sayılı Bölge Valiliği KHK’sı ve Olağanüstü Hal Bölge Valiliği uygulamaları ile oluşturulan kurumlar yerel değil daha çok merkezi yönetimin taşra teşkilatı olarak oluşturulmuştur. Bazı dönemlerde bu uygulamaların anayasaya aykırı olduğunun iddia edilmesi de bu kurumların ülkenin idari yapılanmasında yeni bir kademelenme yarattığı noktasında yoğunlaşmıştır. Ayrıca bu yapıların başında yer alan kişilere çok geniş yetkiler verilmesi de yerelliği engelleyici uygulamaların var olduğunu göstermektedir. Kalkınma planlarında da aynı merkeziyetçi yapı dikkat çekmektedir. Özellikle DPT’nin (2011’den sonra Kalkınma Bakanlığı) gerek ulusal gerek bölgesel planlama konusunda geniş yetkilere sahip olması, yerelin önceliklerinden uzak, yukarıdan aşağıya bir planlama anlayışının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Ancak 2000 sonrası uygulanan planlar daha katılımcı, yerelliğe

⁴⁴¹ İlhan Tekeli, *Bölge Planlama Üzerine*, İstanbul Teknik Üniversitesi Matbaası, İstanbul, 1972, s.22.

önem veren ve bölgenin iç dinamiklerinin geliştirilmesine yoğunlaşan bir yapıda hazırlanmıştır. 2006 sonrası kurulan kalkınma ajansları da bu yaklaşımın kurumsal yansıması olarak görülebilir. Bu çerçevede özellikle ülkenin doğu bölgelerinin kalkındırılmasını sağlamak için idari ve mali anlamda özerk “Bölge Kalkınma Otorite”lerinin kurulmasını önerilmiştir.⁴⁴² Ancak 2000 sonrası görülen bu yönetim odaklı yaklaşım 1989’da kurulan ve günümüzde varlığını sürdüren GAP’a benzer bölge kalkınma idarelerinin 2011’de kurulması merkezîyetçi anlayıştan henüz vazgeçilemediğinin bir ifadesi olarak görülebilir.

Üçüncü ortak özellik ise amaç-neden ortaklığıdır. Bölge yönetimi ve bölge planlamasına yönelik uygulamalar incelendiğinde, terör olaylarının belli bölgelerde yeni yatırımları engellediği ya da mevcut tesislerin işletilmesini güçleştirdiği⁴⁴³, bölgelerarası gelişme farklarının giderek arttığı, nüfus ve sanayi yığılmalarının olduğu, kırsal kalkınmanın sağlanamadığı pek çok planda sorun olarak ifade edilmiştir. 1963’te uygulanmaya başlanan ilk plandan beri kentleşmenin düzenlenmesine yönelik tedbirler varlığını korurken, 1980 sonrası planlarda ise özellikle metropoliten alanların sorunlarına çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır. Bu sorunların varlığını korumasının ve başarılı sonuçlar alınamamasının temel nedeni, “ulusal planın bölgeselleşmesine doğru gitmek gerekirken, bundan tamamen uzaklaşılmasıdır.” Başka bir ifade ile bölgesel kalkınma yaklaşımı ulusal planın bir parçası olarak görülmemiştir. 1989’da başlayıp uygulanmaya devam eden GAP bu durumu özetleyen bir örnek olarak karşımızda durmaktadır.

Bölge kavramına ve bölge planlamasına yönelik değişken bakış açısı bir diğer ortak özelliktir. Bölge planları incelendiğinde ilk iki planda bölge planlaması anlayışı varken III. ve IV. Beş Yıllık Kalkınma Planlarında bu anlayışın yerini Kalkınmada Öncelikli Yörelere yaklaşımı almıştır. V. Planda ise hem bölgesel planlama hem de Kalkınmada Öncelikli Yörelere uygulaması birlikte yer almıştır. VI. ve sonraki planlarda ise bu iki yaklaşımın yanında kırsal kalkınma, metropol alanların etki alanlarıyla birlikte planlanması, ekonomik ve sosyal kalkınmanın birlikte ele alınması gibi yaklaşımlar eklenmiştir. Avrupa Birliği’nin etkisiyle özellikle proje temelinde uygulamalar yapılmış ve ekonomik anlamda desteklenmiştir.

⁴⁴² Ruşen Keleş, *Kentleşme...*, s. 371.

⁴⁴³ DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000, s.170,

<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>> (29.02.2016)

2. Türkiye’de Kalkınma Ajansları

Tarihsel süreç incelendiğinde Türkiye’de bölgesel kalkınmanın sağlanması ve bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması amacıyla bölge ölçeğinde projelerin uygulandığı ve kurumsallaşmaya çalışıldığı görülmüştür. Bu çabaların son örneğini ise kalkınma ajansları oluşturmaktadır. Türkiye’de kalkınma ajansları başlıklı bölümde AB üyelik süreciyle birlikte Türkiye’nin gündemine gelen kalkınma ajanslarının kuruluş süreci ile ajansların idari ve mali yapılarına ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

2.1 Kalkınma Ajanslarının Kurulma Süreci

Avrupa Birliği (AB) sınırları içinde oluşan bölgesel dengesizlikleri gidermek amacıyla AB tarafından çeşitli politika ve uygulamalar geliştirilmiştir. Bu politikaların en önemlilerinden biri fon kullanımudur. Fonlardan yararlanmak ise üye ve aday ülkelerin bölgesel idari yapılar oluşturmalarına ve konu ile ilgili yasal düzenlemeler yapmalarına bağlanmıştır. Bu anlamda ortaya çıkan idari mekanizmalardan biri kalkınma ajanslarıdır. Türkiye’deki kalkınma ajanslarının kurulmasına ilişkin en önemli unsurda diğer aday ülkelerde olduğu gibi AB’dir.⁴⁴⁴

AB üyelik sürecinde aday ülkelerin yapacakları reformların yer aldığı metinler, yıllık olarak hazırlanan İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı Belgeleridir. Dolayısıyla Türkiye’de kalkınma ajanslarının kuruluş sürecinin incelenmesi de bu metinler üzerinden gerçekleştirilecek, AB’nin bölgesel politikalar ve kurumsal yapılar konusundaki beklentilerine değinilecektir. Çalışmada sadece kalkınma ajanslarının kurulduğu 2006 yılı öncesinde yayınlanan raporlar değil, 2006 yılında kabul edilen 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluş, Koordinasyon ve Görevleri Hakkında Kanun sonrası döneminde değerlendirilmesi amacıyla günümüze kadar yayınlanan tüm raporlara yer verilmiştir.

AB İlerleme raporları, Avrupa Komisyonu tarafından aday ülkelerin Avrupa Birliği’ne üyelik süreçleri hakkında yıllık olarak hazırlanan değerlendirme raporlarıdır.⁴⁴⁵ Bu raporların ilki 1998 yılında olmak üzere her yıl düzenli olarak yayınlanmıştır. Son İlerleme Raporu ise 2016 yılında yayınlanmıştır.

⁴⁴⁴ Bilal Eryılmaz, Aziz Tuncer, “Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikaları: Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Uygulaması”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, Cilt: 8, Sayı:1, 2013, s. 167.

⁴⁴⁵ Melih Özsoz, İlke Toygür, İKV Değerlendirme Notu, Yeni Nesil İlerleme Raporlarını Nasıl Okumak Gerekir?, Kasım 2015, <[http://www.ikv.org.tr/images/files/ikv_degerlendirme_159\(1\).pdf](http://www.ikv.org.tr/images/files/ikv_degerlendirme_159(1).pdf)> 01.11.2016

1998 İlerleme Raporu, Türkiye’de bölgesel dengesizliklerin var olduğu, özellikle ülkenin doğu ve güneydoğu bölgeleri ile ülkenin diğer bölgeleri arasında bu dengesizliğin oldukça belirgin olduğu ifade edilmiştir. Ülkenin bölgesel kalkınmayı desteklemek adına olumlu adımlar attığı ancak halen geri kalmış bölgelere yapılan yatırımların yetersiz olduğu belirtilmiştir. Belirtilen hususların yanında özellikle GAP’a değinilmiş ve projenin bölgenin kalkınması için önemli bir adım olduğu belirtilmiştir. GAP ile sağlanan avantajlar yanında, projenin çevreye olan etkisinin bilinmediği ve ülkenin sınır komşuları olan Suriye ve Irak ile gerilim yarattığına değinilmiştir.⁴⁴⁶

1999 İlerleme Raporu, Türkiye’nin bölgesel dengesizlikleri azaltmak adına çeşitli bölgesel politikalar uyguladığı ancak henüz istenilen seviyede bir iyileşme görülemediği belirtilmiştir. Uygulanan politikalarda başarısız olunmasının sebebi ise politikaların merkeziyetçi bir anlayışı yansıtması, bölgesel göstergelerin ihmal edilmesi ve bölgede temsilciliklerin bulunmaması olarak ifade edilmiştir. Raporda uygulanacak bölgesel politikaların merkeziyetçi anlayıştan arındırılması, merkezi idare yapısının yeniden şekillendirilmesi ve bölgede işlevsel kuruluşların kurulması önerilmiştir.⁴⁴⁷

1998 ve 1999 İlerleme Raporlarında bölgesel kalkınmaya yönelik talep ve öneriler “Bölgesel Politika ve Kaynaşma” başlığı altında ele alınırken, 2000 ve sonrasında hazırlanan İlerleme Raporlarında konu “Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu” başlığı altında ifade edilmiştir.

2000 İlerleme Raporunun bölgesel politikalara ilişkin en önemli önerilerinden biri, Türkiye’nin topluluk kurallarıyla uyumlu bir İBBS (İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması) sınıflaması (özellikle İBBS II düzeyi) hazırlaması olmuştur. Bunun yanında ülkenin bölgesel politikalarının merkeziyetçi bir anlayışı yansıtması eleştirilerek, Güneydoğu Anadolu Bölgesi Kalkınma İdaresi haricinde, Ankara dışında kurumsal yapıların olmadığı, özellikle Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında kurulması planlanan DPT bölgesel büroları ya da bölgesel ve yerel kalkınma için kalkınma otoritelerinin henüz kurulamadığı belirtilmiştir.⁴⁴⁸

⁴⁴⁶ Commission of the European Communities, Turkey 1998 Progress Report, Brussels, s. 49-50. <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/turkey_en.pdf> 10.10.2016

⁴⁴⁷ Commission of the European Communities, Turkey 1999 Progress Report, Brussels, s. 40-41. <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/turkey_en.pdf> 10.10.2016

⁴⁴⁸ Commission of the European Communities, Turkey 2000 Progress Report, Brussels, s. 59-60. <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/tu_en.pdf> 10.10.2016

2001 İlerleme Raporunda, hem merkezi hem de bölgesel anlamda kalkınma idarelerinin güçlendirilmesi gerektiği, NUTS sınıflandırmasına yönelik olarak çalışmalar yapıldığı ancak bunun henüz başlangıç aşamasında olduğu ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere için özel bazı düzenlemelerin yapılması gerektiği belirtilmiştir.⁴⁴⁹

2002 İlerleme Raporunda, Türkiye tarafından hazırlanan Geçici NUTS haritasının Komisyon ve Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti tarafından onaylanması bölgesel kurumsallaşma adına atılmış önemli bir adım olarak ifade edilmiştir. Ancak daha önceki raporlarda belirtilen eleştiriler yinelenerek, bölgesel planlamanın merkezîyetçi bir anlayışı yansıttığı NUTS sınıflandırmasıyla beraber bölgesel kalkınmaya yönelik idari otoritelerin kurulması istenmiştir.⁴⁵⁰

2003 İlerleme Raporunda, illerin coğrafi ve ekonomik özelliklerine gruplandırılarak oluşturulan NUTS II düzeyine ilişkin yasanın kabul edildiği belirtilmiştir. Ülkede Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulması konusunda bir belirsizlik yaşanması nedeniyle DPT tarafından NUTS II düzeyinde hizmet birlikleri oluşturulduğu ifade edilmiştir. Ancak bu hizmet birliklerinin gerekli kanuni düzenlemeler yapılmadan AB Yapısal Fonlarını kullanmalarının pek mümkün olmayacağı dile getirilmiştir. Bunun yanında 2004-2006 yıllarını içeren Ulusal Kalkınma Planının bölgesel gelişme konusunda temel bir metin olması ve bölgesel politikaların katılımcı bir anlayışla oluşturulması yönünde tavsiyede bulunulmuştur.⁴⁵¹

2004 İlerleme Raporunda, 2003 yılında Ön Ulusal Kalkınma Planı'nın (2004-2006) kabul edilmesi, il ve belediye yönetimlerinin ortaklığı ile oluşturulan 4 Hizmet Birliği'nin varlığı olumlu gelişmeler olarak belirtilmiştir. Bu ifadelerin yanında yapılması gerekenlere de değinilmiş; DPT, bakanlıklar ve bölgesel kuruluşlar arasında koordinasyonun yanında bir işbirliği ilişkisinin geliştirilmesi gerektiği, bölgesel planlar ve ulusal planın birbiriyle uyum içinde hazırlanması ve uygulanacak bölgesel politikalarda tüm paydaşların sürece dahil edilmesi önerilmiştir.⁴⁵²

⁴⁴⁹ Commission of the European Communities, Turkey 2001 Progress Report, Brussels, s. 77-78.

<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/tu_en.pdf> 11.10.2016

⁴⁵⁰ Commission of the European Communities, Turkey 2002 Progress Report, Brussels, s. 109-110.

<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/tu_en.pdf> 11.10.2016

⁴⁵¹ Commission of the European Communities, Turkey 2003 Progress Report, Brussels, s. 104-106.

<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/tr_tk_final_en.pdf> 12.10.2016

⁴⁵² Commission of the European Communities, Turkey 2004 Progress Report, Brussels, s. 130-132.

<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/tr_tr_2004_en.pdf> 13.10.2016

2005 İlerleme Raporunda, Türkiye'nin merkeziyetçi yapısına vurgu yapılarak özellikle kalkınma konusunda katılımcı uygulama tecrübesinin eksikliğine değinilmiştir. Bunun yanında 2002'de İBSS II sınıflandırması yapıldıktan sonra bölgesel örgütlenme konusunda önemli gelişmelerin yaşanmaması ve İBSS II sınıflandırmasının ülkenin merkezi, bölgesel ve yerel idari yapısına uymaması eleştirilmiştir. Ayrıca raporda bölgesel kurumsal kapasitenin geliştirilmesi için Bölgesel Kalkınma Ajanslarının önemli bir işlev üstleneceği vurgulanmış ancak bu konuda henüz bir gelişme yaşanmadığı belirtilmiştir.⁴⁵³

2006 İlerleme Raporunda, Dokuzuncu Kalkınma Planında bölgesel planlama konusunda yer alan maddelerin konuya önem verildiğini gösterdiğini ifade edilmiştir. Ayrıca 2006 yılında "Kalkınma Ajansları'nın Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun"un onaylanması ve bu kanun uyarınca Adana ve İzmir'de 2 adet Kalkınma Ajansı kurulması olumlu gelişmeler olarak ifade edilmiştir. Ancak diğer İBSS II bölgelerinde ajansların kurulmasının uzun zaman alacağı, ajansların personel istihdamı, bütçe ve denetim gibi alanlarda önemli sorunlar yaşayabileceği belirtilmiştir.⁴⁵⁴

2007 İlerleme Raporunda, 2006 yılında kabul edilen kanuna karşı ülkenin toprak bütünlüğü konusunda olumsuz bir durum yaratacağı için Anayasa Mahkemesi'ne iptal başvurusu yapıldığı, mahkeme kararını verene kadar ise kurulan 2 ajansın mali kaynaklarının dondurulduğu ve kurulması planlanan diğer ajanslar içinde yine mahkeme kararının bekleneceği belirtilmiştir. Bu olumsuz durum nedeniyle bölgesel kalkınma konusunda idari kapasitenin yetersiz olduğu vurgulanmıştır.⁴⁵⁵

2008 İlerleme Raporunda, Anayasa Mahkemesi kararının açıklandığı ve bu karar neticesinde ajansların yeniden kurulmaya başlanacağı belirtilmiştir. Ancak karar açıklanana kadar geçen sürede herhangi bir faaliyetin yapılamaması ve yerel paydaşların katkı sunma konusundaki eksiklikleri nedeniyle ülkenin idari kapasitesinin halen yetersiz olarak görüldüğü ifade edilmiştir.⁴⁵⁶

⁴⁵³ Commission of the European Communities, Turkey 2005 Progress Report, Brussels, s. 101-103. <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1426_final_progress_report_tr_en.pdf> 14.10.2016

⁴⁵⁴ Commission of the European Communities, Turkey 2006 Progress Report, Brussels, s. 56-57. <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/tr_sec_1390_en.pdf> 14.10.2016

⁴⁵⁵ Commission of the European Communities, Turkey 2007 Progress Report, Brussels, s. 56-57. <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf> 14.10.2016

⁴⁵⁶ Commission of the European Communities, Turkey 2008 Progress Report, Brussels, s. 64-66. <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/reports_nov_2008/turkey_progress_report_en.pdf> 15.10.2016

2009 İlerleme Raporunda, Kalkınma Ajanslarının Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nin 2008 yılında yürürlüğü girdiği belirtilmiştir. Bunun yanında 2009 yılı sonu itibariyle İBBS II düzeyinde tüm ajansların kurulduğu ifade edilmiştir. Ajansların bütçe belirleme süreçlerine paydaşların katılımı sağlanmış olsa da ajansların kurulduğu illerin belirlenmesi konusunda katılım mekanizmalarının çalıştırılmaması eleştirilmiştir.⁴⁵⁷

2010 İlerleme Raporu döneminde Kalkınma Ajansları yeni yeni faaliyetlerine başlamışlardır. Bölgesel kalkınma konusunda merkezi ve yerel kurumlar arasındaki koordinasyonu sağlamak için bölgesel kalkınma komitesinin oluşturulması planlanmış ancak dönem içinde somut adımlar atılamamıştır. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı'nı kullanma konusunda verilen eğitimlere rağmen fonların tamamen kullanılmaması ve istenilen sonuçlara ulaşılamaması bir eleştiri noktası olarak görülebilir.⁴⁵⁸

2011 İlerleme Raporunda, kurulan 26 adet ajansa genel sekreter atamasının yapıldığı, önemli sayıda personelin ajanslar tarafından istihdam edildiği ve 24 ajansın bölge planlarını tamamladığı belirtilmiştir. Bunun yanında merkezi ve yerel kuruluşlar arasındaki koordinasyonu sağlamak için kapatılan DPT yerine kurulan Kalkınma Bakanlığınca Bölgesel Kalkınma Yüksek Kurulu ve Bölgesel Kalkınma Komitesi kurulmuştur. Bölgesel Kalkınma Komitesi'nin, Bölgesel Kalkınma Ulusal Stratejisi için önemli bir unsur olacağına dikkat çekilmiştir.⁴⁵⁹

2012 İlerleme Raporunda, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ile süreçlerin olumlu görüldüğü ifade edilmiştir. Bir önceki rapor döneminde bölge planını henüz tamamlamayan ajanslar bölge planlarını tamamlamışlardır. Böylece 26 NUTS II bölgesi için bölge planlarının tamamlandığı ifade edilebilir. Ayrıca, Bölgesel Kalkınma Ulusal Stratejisi'nin tamamlanmasına yönelik çalışmalar devam etmektedir. Katılım Öncesi Yardım Aracı (Instrument For Pre-Accession Assistance - IPA)'nın daha etkin kullanılabilmesi için idari kapasitesinin geliştirilmesi talep edilmiştir.⁴⁶⁰

2013 İlerleme Raporu döneminde bölgesel politika ve yapısal araçların koordinasyonu ile ilgili olarak önemli düzeyde gelişme yaşanmıştır. Döneme ait en önemli

⁴⁵⁷ Commission of the European Communities, Turkey 2009 Progress Report, Brussels, s. 67-69.

<http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/tr_rapport_2009_en.pdf> 15.10.2016

⁴⁵⁸ Commission of the European Communities, Turkey 2010 Progress Report, Brussels, s. 73-74.

<http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/tr_rapport_2010_en.pdf> 15.10.2016

⁴⁵⁹ Commission of the European Communities, Turkey 2011 Progress Report, Brussels, s. 82-84.

<http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/tr_rapport_2011_en.pdf> 16.10.2016

⁴⁶⁰ Commission of the European Communities, Turkey 2012 Progress Report, Brussels, s. 69-70.

<http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/tr_rapport_2012_en.pdf> 16.10.2016

beklentilerden biri, bölgesel kalkınma politikasını belirleyen Bölgesel Kalkınma Ulusal Stratejisi'nin, Bölgesel Kalkınma Yüksek Kurulu tarafından kabul edilmesi ve stratejinin dönem içinde uygulanmaya başlanmasıdır. Ayrıca bu dönemde temel hedefi bölgesel, kentsel ve kırsal dengesizlikleri azaltmak olan X. Kalkınma Planı kabul edilmiştir.⁴⁶¹ Belirtilen hususlar dikkate alındığında, bölgesel kalkınma politikasının temel stratejisini belirleyen metinlerin hazırlanmış olması Türkiye adına olumlu bir gelişme olarak görülebilir.

2014 İlerleme Raporunda, Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin sayılarının artması ve sınırlarının gelişmesi olumlu bir gelişme olarak ifade edilmiştir. Ancak Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi'nin henüz onaylanmamış olması önemli bir eleştiri noktası olarak dikkat çekmektedir. Bunun yanı sıra IPA kurumlarının idari kapasitesinin arttırılarak çıktı kalitesinin arttırılması ve daha etkin bir fon kullanımının sağlanmasının gerekliliği belirtilmiştir.⁴⁶²

2015 İlerleme Raporu dönemi içinde 2014-2023 yıllarını kapsayan Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi kabul edilmiştir. Bölgesel gelişmeye yönelik eleştiri ise IPA fonlarının kullanımı ve IPA kurumlarının idari kapasitesi konusundadır. IPA konusundaki temel sorunların IPA'dan sorumlu kurumlardaki personellerin çok sık değişmesi, bazı birimlerdeki personelin yetersiz oluşu ve IPA fonlarını yönetmek konusunda siyasi iradenin eksikliği olarak belirtilmiştir.⁴⁶³

2016 İlerleme Raporunda, ülkedeki 26 kalkınma ajansının idari kapasitesinde ilerleme görüldüğü ve IPA II yapılanmasının kabulüyle de kurumsal anlamda bazı gelişmeler kaydedildiği saptanmıştır. Ülkede proje havuzu ve entegre izleme bilgi sistemi konularındaki ilerlemelerin ise yavaş olduğu belirtilmiştir. Suriye krizine dikkat çekilerek ülkenin fon kaybı yaşamasının önüne geçileceği ifade edilmiştir.⁴⁶⁴

Katılım Ortaklığı Belgeleri ise Avrupa Birliği aday ülkelerinin üyelik süreçlerini tamamlamak için gerçekleştirmeleri gereken faaliyetleri bir takvim çerçevesinde belirleyen

⁴⁶¹ Commission of the European Communities, Turkey 2013 Progress Report, Brussels, s. 43-44. <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/tr_rapport_2013_en.pdf> 16.10.2016

⁴⁶² Commission of the European Communities, Turkey 2014 Progress Report, Brussels, s. 43-44. <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf> 17.10.2016

⁴⁶³ Commission of the European Communities, Turkey 2015 Progress Report, Brussels, s.55. <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_turkey.pdf> 17.10.2016

⁴⁶⁴ Commission of the European Communities, Turkey 2016 Progress Report, Brussels, s.62. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf> 05.02.2018

belgelerdir. Belgeler önceliklere göre Kısa ve Orta Vadeli olarak hazırlanmakta ve gerekli görüldüğü hallerde Komisyon tarafından güncellenmektedir. Dolayısıyla bu belgeler aday ülke statüsünden üye ülke statüsüne geçilene kadar varlığını korumaktadır.⁴⁶⁵ Türkiye'ye ilişkin olarak hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgeleri 2001, 2003, 2006 ve 2008 yıllarında düzenlenmiştir.

2001 Katılım Ortaklığı Belgesinde kısa vadeli hedefler arasında ülkede topluluk kurallarına uygun bir İBBS (NUTS) sınıflandırmasının hazırlanması, geliştirilecek strateji ile etkin bir bölgesel politika oluşturulması ve özellikle planlama sürecinde proje seçimini belirleyecek olan bölgesel politika kriterlerinin hazırlanması yer almıştır. Orta vadeli hedefler ise; birden çok yılı kapsayan bütçe hazırlaması ve değerlendirilmesi için gerekli yapıların kurulması, ülkedeki bölgesel farklılıkların azaltılması ve sosyo-ekonomik dayanışmanın sağlanması için ulusal bir strateji geliştirilmesi olarak belirlenmiştir.⁴⁶⁶

2003 Katılım Ortaklığı Belgesinde kısa vadeli olarak, bölgesel farklılıkları azaltmak amacıyla ulusal düzeyde ekonomik ve sosyal uyum politikası hazırlanması ve bu politikanın Ulusal Kalkınma Planı ve İBBS II düzeyinde bölge planı hazırlanarak geliştirilmesi; bölgesel kalkınmaya ilişkin idari yapıların kurulması; bölgelere yapılacak yatırımlara ilişkin öncelikleri içeren şekilde çok yıllık bütçe uygulamasına geçilmesi ve son olarak ise bölgesel kalkınmaya ilişkin olarak AB müktesebatına uygun yasal düzenlemelerin yapılması talepleri yer almıştır. Orta vadeli hedef ise Bölgesel kalkınma planlarının uygulanması için ihtiyaç duyulan, İBBS II düzeyinde bölgesel idari birimlerin kurulması olarak belirlenmiştir.⁴⁶⁷

2006 Katılım Ortaklığı Belgesinde, katılım öncesi AB fonlarının kullanımı için gerekli olan yasal ve idari düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, bölgesel dengesizlikleri azaltmak için ekonomik ve sosyal uyumu da içeren stratejik çerçevenin oluşturulmasına devam edilmesi kısa vadeli hedefler olarak yer almıştır. Orta vadeli hedefler ise, bölgesel politikaların uygulanması için merkezi ve bölgesel düzeyde idari kapasitenin geliştirilmesi,

⁴⁶⁵ İktisadi Kalkınma Vakfı, AB Kavramları Sözlüğü,

<http://oldweb.ikv.org.tr/sozluk.asp?bas_harf=K&anahtar=&sayfa=&id=1181> 05.11.2016

⁴⁶⁶ Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi 2001,

<http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf> 05.11.2016

⁴⁶⁷ Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi 2003,

<http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf> 05.11.2016

bölgesel kamu yatırımlarının öncelik kriterlerini içeren birden çok yılı kapsayan bütçe usullerinin oluşturulması olarak belirtilmiştir.⁴⁶⁸

2008 Katılım Ortaklığı Belgesinde kısa vadeli hedef olarak topluluk uyum politikasının bir aracı olan AB katılım öncesi programlarının uygulanmasına yönelik olarak “özellikle ilgili bakanlıklar düzeyinde, programlama, proje hazırlama, izleme, değerlendirme ve mali yönetim ve kontrol alanlarında idari kapasitenin güçlendirilmesi” ve gerekli kurumsal yapıların oluşturulması istenmiştir. Topluluk uyum politikalarının uygulanması için merkezi, bölgesel ve yerel düzeyde idari kapasitenin artırılması ise orta vadeli hedef olarak belgede yer almıştır.⁴⁶⁹

AB tarafından hazırlanan İlerleme Raporları ve Katılım Ortaklığı Belgeleri değerlendirildiğinde 2006 yılı öncesinde yayınlanan metinlerde özellikle bölgesel politikaların yürütülmesinden sorumlu olacak ve bölgede örgütlenecek idari yapıların eksik olduğu devamlı olarak bir eleştiri noktası olarak belirtilmiştir. AB tarafından kurulması talep edilen ve bölgesel kalkınma özelinde çalışma yapacak olan örgütlenmelerle amaçlanan; Türkiye’de, AB bölgesel istatistiki verileriyle uyumlu veri bankası oluşturmak ve Türkiye’nin AB tarafından sunulan yapısal fonlardan yararlanmasını sağlamak olmuştur. 2006 yılı sonrasında yayınlanan raporlarda ise, 5449 sayılı kanunla kurulan kalkınma ajanslarının özellikle Katılım Öncesi Yardım Aracı (IPA)’nı etkin bir şekilde kullanabilmesi için idari kapasitenin geliştirilmesi, eğitim faaliyetlerine önem verilmesi ve proje hazırlama konularına değinilmiştir. Özetle 2006 yılı öncesinde AB’nin Türkiye’den beklentisi ülkede eksik olan bölgesel idari yapıların kurulması iken, 2006 yılı sonrası ise bu yapıların güçlendirilmesidir. Dolayısıyla Türkiye’de kalkınma ajanslarının kurulması ve güçlendirilmesi yönünde AB’nin önemli bir unsur olduğu ifade edilebilir.

2.2 İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması

Türkiye’de, AB’nin sıklıkla dile getirdiği bölgesel yapıların kurulması yönünde ilk olarak değerlendirilebilecek gelişme, NUTS (No-menclature of Territorial Units for Statistics – İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması, İBBS) sınıflandırmasının yapılmış olmasıdır.

⁴⁶⁸ Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi 2006, <http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf> 05.11.2016

⁴⁶⁹ Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi 2008, <http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf> 05.11.2016

NUTS, AB ülkeleri arasındaki bölgesel dengesizlikleri ortadan kaldırmak ve az gelişmiş bölgelerin Birlik tarafından sağlanan fonlardan yararlanmalarını ortak bir çerçeveye kavuşturmak için oluşturulan bölgeleme sistemidir.⁴⁷⁰ NUTS sınıflandırmasının amaçları, Topluluk üyesi ülkelerin istatistiklerini toplamak, geliştirmek ve bölge verilerini birbirleriyle uyumlaştırmak, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerini yapabilmek ve topluluğun bölgesel politikalarının genel çerçevesini belirlemektir.⁴⁷¹

Avrupa Birliği İstatistik Ofisi (EUROSTAT - The Statistical Office of European Union) tarafından hazırlanan NUTS, 1988 yılından beri uygulanmaktadır ancak kavrama ilişkin yasal çerçeve 11 Temmuz 2003 yılında geçerlik kazanmıştır. NUTS, temel olarak beş düzeyli bir hiyerarşik sınıflandırmadır. Bu beşli yapının üçü bölgesel ikisi ise yerel ölçekli alanları kapsamaktadır. NUTS-1 ülke içinde yer alan en büyük bölgeleri ifade eder, daha sonra NUTS-1 bölgelerinin kendi içinde bölünmesiyle NUTS-2, NUTS-2 bölgelerinin kendi içinde bölünmesiyle NUTS-3 bölgeleri oluşmaktadır. Bu üç düzey, bir alan yönetimini kapsadığı için bölgesel nitelikli bir sınıflandırmadır.⁴⁷² 1 Ocak 2015 itibariyle AB’de 98 NUTS-I, 276 NUTS-II ve 1342 NUTS-III bölgesi bulunmaktadır.⁴⁷³ NUTS-4 (Günümüzde LAU-I) ve NUTS-5 (Günümüzde LAU-II) olarak tanımlanan diğer iki sınıflandırma birimi ise Local Administrative Units (LAU-Yerel İdari Birimler) olarak ifade edilmektedir. LAU-I AB üyesi ülkelerin çoğu için tanımlanırken, LAU-II, 28 AB üyesi ülkenin tamamı için tanımlanmaktadır. Tanımlanan LAU-II’ler belediye ve eşdeğer birimlerden oluşmaktadır. Dolayısıyla bu birimler NUTS- I,II ve III’ten farklı olarak daha yerel düzeyleri ifade etmektedir.⁴⁷⁴

NUTS sınıflandırmasının Türkiye’nin gündemine gelmesi ise ilk defa 2001 yılında yayınlanan Katılım Ortaklığı Belgesi ile olmuştur. Bu belgede kısa vadede topluluk kurallarına uygun bir İBBS (NUTS) sınıflandırmasının hazırlanması talep edilmiştir.⁴⁷⁵

⁴⁷⁰ Ümran Şengül, Seydhadi Eşleman, Miraç Eren, “Türkiye’de İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflamasına Göre Düzey 2 Bölgelerinin Ekonomik Etkinliklerinin VZA Yöntemi ile Belirlenmesi ve Tobit Model Uygulaması”, Yönetim Bilimleri Dergisi, Cilt: 11, Sayı: 21, 2013, s.76.

⁴⁷¹ Regions in the European Union Nomenclature of territorial units for statistics, 2007, s.10, <https://censimentoindustriaeservizi.istat.it/rete/fileadmin/documenti/materiali_di_appfondimento/nomenclature_of_territorial_units.pdf> 05.11.2016

⁴⁷² Cihangir Çamur, Kübra, Özge Gümüş, “İstatistikî Bölge Birimleri (NUTS Sistemi)”, (der. Menaf Turan), *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, (içinde), Paragraf Yayınları, Ankara 2005, s.147-148.

⁴⁷³ EUROSTAT, NUTS - Nomenclature of Territorial Units for Statistics, Overview, <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview>> 05.11.2016

⁴⁷⁴ EUROSTAT, NUTS - Nomenclature of Territorial Units for Statistics, Local Administrative Units (LAU), <<http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>> 05.11.2016

⁴⁷⁵ Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi 2001,

2003 yılında yayınlanan Katılım Ortaklığı Belgesinde ise, orta vadede NUTS-II düzeyinde bölgesel kalkınma planlarını uygulayacak idare birimlerinin kurulması gerektiği ifade edilmiştir.⁴⁷⁶

Katılım Ortaklığı Belgelerinde söz edilen NUTS sınıflandırmasına ilişkin olarak, Devlet İstatistik Enstitüsü (DİE), DPT ve İçişleri Bakanlığı ortaklığında gerçekleştirilen çalışmalar sonucunda, 22/09/2002 tarihinde 4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararı Resmi Gazete’de yayınlanmıştır. Kararda Türkiye’de İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması tanımlanmasının amacı; “Bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması” olarak ifade edilmiştir.⁴⁷⁷

Türkiye NUTS sınıflandırmasının yalnızca bölgesel nitelikte olan üç düzeyini kullanarak üçlü bir NUTS sınıflandırması hazırlamıştır. Buna göre ülke öncelikle 81 ilin idari sınırları esas alınarak oluşturulan 81 adet NUTS-III bölgesine ayrılmıştır. 81 NUTS-III’ün kendi içinde gruplandırılması ile 26 adet NUTS-II bölgesi ve 26 NUTS-II’nin kendi içinde gruplandırılması ile ise 12 adet NUTS-I bölgesi (İstanbul, Batı Marmara, Ege, Doğu Marmara, Batı Anadolu, Akdeniz, Orta Anadolu, Batı Karadeniz, Doğu Karadeniz, Kuzeydoğu Anadolu, Ortadoğu Anadolu, Güneydoğu Anadolu) oluşturulmuştur. NUTS-I ve II bölgeleri oluşturulurken yapılan gruplandırmalarda benimsenen anlayış, komşu illerin ekonomik, coğrafi ve sosyal alanlarda gösterildikleri benzerliklerdir. 4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Türkiye’de hazırlanan NUTS sınıflandırması aşağıdaki tabloda gösterilmiştir. Kalkınma ajansları kurulmadan önce NUTS sınıflandırmasının yapılması, ajanslar kurulduktan sonra ihtiyaç duyacakları istatistiki verilerin toplanması için olumlu bir adım olarak değerlendirilebilir.

2002 yılında NUTS sınıflandırmasına ilişkin yasal düzenlemeler yapıldıktan sonra, AB tarafından hazırlanan raporlarda bölgesel kalkınmayı koordine etmek amacıyla kurulmuş bölgesel idari/kurumsal yapıların eksikliği bir eleştiri olarak ifade edilmiştir. AB üyelik sürecinin bir parçası olarak Türkiye yeni bölgesel kalkınma politikaları ekseninde,

<http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf> 05.11.2016

⁴⁷⁶ Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi 2003,

<http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf> 05.11.2016

⁴⁷⁷ Resmi Gazete, Sayı: 24884, Tarih: 22.09.2002,

<<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/09/20020922.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/09/20020922.htm>> 06.11.2016

2006 yılında 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'u kabul ederek, kalkınma ajanslarının yasal çerçevesini oluşturmuş ve kuruluş sürecini başlatmıştır.

Tablo 2.5: Türkiye İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması

Kod - Düzey-1	Kod - Düzey-2	Kod - Düzey-3
TR1 İstanbul	TR10 İstanbul	TR100 İstanbul
TR2 Batı Marmara	TR21 Tekirdağ	TR211 Tekirdağ - TR212 Edirne – TR213 Kırklareli
	TR22 Balıkesir	TR221 Balıkesir-TR222 Çanakkale
TR3 Ege	TR31 İzmir	TR310 İzmir
	TR32 Aydın	TR321 Aydın-TR322 Denizli-TR323 Muğla
	TR33 Manisa	TR331 Manisa-TR332 Afyon-TR333 Kütahya -TR334 Uşak
TR4 Doğu Marmara	TR41 Bursa	TR411 Bursa-TR412 Eskişehir-TR413 Bilecik
	TR42 Kocaeli	TR421 Kocaeli-TR422 Sakarya-TR423 Düzce TR424 Bolu-TR425 Yalova
TR5 Batı Anadolu	TR51 Ankara	TR510 Ankara
	TR52 Konya	TR521 Konya - TR522 Karaman
TR6 Akdeniz	TR61 Antalya	TR611 Antalya -TR612 Isparta-TR613 Burdur
	TR62 Adana	TR621 Adana - TR622 Mersin
	TR63 Hatay	TR631 Hatay - TR632 Kahramanmaraş - TR633 Osmaniye
TR7 Orta Anadolu	TR71 Kırıkkale	TR711 Kırıkkale - TR712 Aksaray - TR713 Niğde -TR714 Nevşehir -TR715 Kırşehir
	TR72 Kayseri	TR721 Kayseri-TR722 Sivas-TR723 Yozgat
TR8 Batı Karadeniz	TR81 Zonguldak	TR811 Zonguldak - TR812 Karabük - TR813 Bartın
	TR82 Kastamonu	TR821 Kastamonu - TR822 Çankırı - TR823 Sinop
	TR83 Samsun	TR831 Samsun - TR832 Tokat-TR833 Çorum - TR834 Amasya
TR9 Doğu Karadeniz	TR90 Trabzon	TR901 Trabzon - TR902 Ordu - TR903 Giresun - TR904 Rize - TR905 Artvin - TR906 Gümüşhane
TRA Kuzeydoğu Anadolu	TRA1 Erzurum	TRA11 Erzurum - TRA12 Erzincan - TRA13 Bayburt
	TRA2 Ağrı	TRA21 Ağrı - TRA22 Kars - TRA23 Iğdır - TRA24 Ardahan
TRB Ortadoğu Anadolu	TRB1 Malatya	TRB11 Malatya - TRB12 Elâzığ - TRB13 Bingöl - TRB14 Tunceli
	TRB2 Van	TRB21 Van - TRB22 Muş - TRB23 Bitlis - TRB24 Hakkari

TRC Anadolu	Güneydoğu	TRC1 Gaziantep	TRC11 Gaziantep - TRC12 Adıyaman - TRC13 Kilis
		TRC2 Şanlıurfa	TRC21 Şanlıurfa - TRC22 Diyarbakır
		TRC3 Mardin	TRC31 Mardin - TRC32 Batman - TRC33 Şırnak - TRC34 Siirt

Kaynak: Resmi Gazete, Sayı: 24884, Tarih: 22.09.2002, <<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/09/20020922.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/09/20020922.htm>> 06.11.2016

2.3 Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun

2002 yılında hazırlanan NUTS sınıflandırmasının ardından, kalkınma ajanslarının kurulmasına ilişkin hükümet nezdinde atılan ilk adım 03 Ocak 2003 tarihinde yayınlanan 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP)'nda karşımıza çıkmaktadır. Planın Yerel Yönetimler Reformu başlığını taşıyan bölümünde DPT sorumluluğunda, kaynak israfını önlemek, bölgelerarası gelişmişlik farklarını gidermek, yerel yönetimleri güçlendirmek ve yatırımların yerel ihtiyaçlara uygun olarak gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla NUTS sınıflandırması esas alınarak Bölgesel Kalkınma Ajansları kurulacağı ifade edilmiştir.⁴⁷⁸ AEP'nin yayınlanmasından üç yıl sonra ise, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 25/1/2006 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiş ve 8/2/2006 tarih, 26074 sayı numaralı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

AEP'de *Bölgesel Kalkınma Ajansları*, 5449 sayılı yasada ise *Kalkınma Ajansları* olarak isimlendirilen bu yeni kurumlar, ülkenin gündemine geldiği andan itibaren sıklıkla eleştirilere hedef olmuşlardır. Ajansların kuruluş yasasında sadece Kalkınma Ajansları olarak isimlendirilmesi, başka bir deyişle “bölge” sözcüğünün ajansların isminde yer almaması, üniter yapıya sahip olan Türkiye’de bölgecilik, bölgesel yönetim, federal devlet vb. çağrışımlara neden olacağı endişesinden kaynaklanan bir değişikliktir.⁴⁷⁹ Ancak gerçekleşen bu isim değişikliği yeterli olmamış ve yasanın kabulünü izleyen süreçte Anayasa Mahkemesine 5449 sayılı kanunun iptali, Danıştay’a ise Çalışma Yönergesinin iptali için davalar açılmıştır. Açılan iptal davaları nedeniyle, 6 Temmuz 2006 tarih ve 26220 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları

⁴⁷⁸ 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP), s.34-35

<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/EylemVeDigerPlanlar/Attachments/13/58.H%C3%BCK%C3%BCmetAcilEylemPlan%C4%B1.pdf>> (20.02.2017)

⁴⁷⁹ Birgül Ayman Güler, “Kalkınma...”, s. 64.

Kurulmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı” ile kurulan Çukurova ve İzmir Kalkınma Ajansları⁴⁸⁰ faaliyetlerini yaklaşık bir yıl süreyle durdurmak zorunda kalmışlardır. Anayasa Mahkemesince verilen kararın olumlu olması neticesinde ise mevcut iki ajansın çalışmalarına devam etmesinin önündeki yasal engel ortadan kalmış ve ajanslar Mart 2008’den itibaren tekrar faaliyetlerini yürütmeye başlamışlardır.⁴⁸¹ Bu kararla birlikte NUTS sınıflandırmasına göre oluşturulan diğer NUTS II bölgelerinde de ajansların kurulmasının önü açılmıştır. 5449 sayılı yasaya dayanılarak 2006 yılında 2, 2007’de 8 ve 2009 de 16 olmak üzere toplam 26 NUTS II bölgesinde kalkınma ajanslarının kurulması kararı verilmiştir.

Türkiye’de kurulan kalkınma ajanslarının yasal dayanağı olan 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’un 1. Maddesinde kalkınma ajanslarının kuruluş amacına değinilmiştir. Buna göre, Türkiye’de kurulacak olan ajansların amaçları; dünyadaki örnekleriyle benzer şekilde kamu-özel-sivil arasındaki ilişkileri geliştirmek, kaynak kullanımda etkinliği sağlamak, yerel potansiyeli harekete geçirerek ulusal politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak olarak belirtilmiştir.⁴⁸² Ajansların bu amaçları gerçekleştirmek üzere üstelendikleri görevler şu şekilde sıralanabilir,⁴⁸³

a) Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.

b) Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirmek.

c) Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.

⁴⁸⁰ Resmi Gazete, Sayı: 26220, Tarih: 06.07.2006.

<<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/07/20060706.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/07/20060706.htm>> 20.02.2017

⁴⁸¹ Müzeyyen Eroğlu, Melike Kum, “Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilat İçindeki Yeri”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 35, Ocak-Temmuz 2010, s.180-181.

⁴⁸² 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 25/1/2006, Yayınlandığı Resmi Gazete: Tarih: 8/2/2006, Sayı: 26074, md. 1, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5449.pdf>> 18.03.2017

⁴⁸³ 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 25/1/2006, Yayınlandığı Resmi Gazete: Tarih: 8/2/2006, Sayı: 26074, md. 5, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5449.pdf>> 18.03.2017 (Tez konusunun kapsamı dışında kalan f ve g maddelerine yer verilmemiştir.)

d) Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek.

e) Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.

h) Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak.

i) Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek.

j) Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.

k) Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak.

l) Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmaktır.

Ajansların kuruluş amaçları ve görevleri karşılaştırıldığında, yerel yönetimler tarafından hazırlanan projelere teknik destek sağlanması, bölgede kamu-özel-sivil aktörler arasında işbirliği geliştirmeye yönelik adımlar atılması, bölgenin tanıtımının yapılması için gerekli kuruluşlara işbirliği yapma imkanının bulunması gözönüne alındığında teorik anlamda yerel yönü güçlü bir ajans yapısının kurulmaya çalışıldığını söylenebilir. Ayrıca ajans internet sitesinden ajans ile ilgili güncel bilgilerin paylaşılması da yerel halkın bilgilendirilmesi, şeffaflık, açıklık ve hesapverebilirlik gibi ilkelerin gerçekleştirilmesi adına olumlu gelişmelerdir. Ancak teorik anlamda yerel yönü güçlü olan bu yapının Kalkınma Bakanlığı ile ilişkisi değerlendirildiğinde merkezileşme-yerelleşme tartışmalarının başladığı görülmektedir.

Türkiye’de kurulan 26 Kalkınma Ajansı’nın koordinasyonundan Kalkınma Bakanlığı (Eski adıyla Devlet planlama Teşkilatı) sorumludur. Bu koordinasyon sorumluluğu çerçevesinde bakanlık ajanslara rehberlik ve danışmanlık yapmak, plân ve programların uygulanmasını izlemek, değerlendirmek, ajansların kurumsal performansları ve yürütülen

programların performanslarının değerlendirmek, iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi konusunda esasları belirlemek, ajansların yıllık çalışma programlarını onaylamak, Plân ve programlara, yapılacak yardım ve transferlere, personelin nitelik ve istihdamına, bütçe ve muhasebe standartlarının kullanımına, faaliyet raporlarına, izleme, değerlendirme ve denetime ilişkin esas ve usûller ile yatırım destek ofislerinin çalışma esas ve usûllerini ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alarak belirlemek gibi yetkilere sahiptir. Ayrıca ajansın icra organı olan genel sekreterin belirlenmesi sürecinde de bakanlığın önemli yetkileri vardır. Kalkınma Bakanlığı, yönetim kurulu tarafından teklif edilen ve/veya Kalkınma Bakanlığınca belirlenen adaylar arasından genel sekreteri görevlendirir. Gerekli gördüğü hallerde genel sekreteri resen görevden alma yetkisine de sahiptir.⁴⁸⁴ Bakanlığın ajanslar üzerindeki yetkileri düşünüldüğünde, koordinasyondan çok idari vesayet, hatta hiyerarşiye varan bir ilişkinin varlığı görülmektedir.⁴⁸⁵

2.3.1 Kalkınma Ajanslarının Teşkilat Yapısı

Kalkınma ajanslarının teşkilat yapısı kamu-özel-sivil ortaklığını sağlamak, bölgesel aktörleri karar süreçlerine dahil etmek ve işbirliği kültürünü geliştirmek adına Kalkınma Kurulu, Yönetim Kurulu, Genel Sekreterlik ve Yatırım Destek Ofisleri olmak üzere dört birimden oluşmaktadır.

Kalkınma Kurulu, ajansın danışma organıdır. Bölgede yer alan kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasındaki işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek amacıyla, bölgede bulunan illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak şekilde en fazla yüz üyeden oluşmaktadır. Kalkınma kurulu üyeleri, “ilgili valiliğin görüşleri ile söz konusu kuruluşların; kurulda görev alma konusundaki istekleri, il içerisindeki etki ve etkinlikleri, misyonları ve ili temsil yetenekleri, ilin ve bölgenin kalkınmasına sağlayabilecekleri muhtemel katkılar ve sahip oldukları üye sayıları gibi hususlar dikkate” alınarak belirlenmektedir. Ayrıca Bakanlar Kurulunun en fazla 50 yedek üye belirleme yetkisi vardır. Kurulda temsil edilen kurumların, toplantılara en üst düzeyde katılımı zorunludur. Ancak yerel ve bölgesel kalkınma konusunda bilgi birikimi ve tecrübeye sahip olan kişiler ilgili kuruluşun talebi ve

⁴⁸⁴ 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 25/1/2006, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 8/2/2006, Sayı: 26074, md. 4, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5449.pdf>> 18.03.2017

⁴⁸⁵ Birgül Ayman Güler, *Türkiye'nin Yönetimi...*, s.335.

ajans genel sekreterinin onayı ile kurulda üye olarak görev alabilirler.⁴⁸⁶ Kalkınma kurulunun görevleri incelendiğinde ise danışma organı olması nedeniyle daha çok ajansın yıllık faaliyet ve iç denetim raporları hakkında ve bölgenin sorunlarına ve çözüm önerilerine, tanıtımına yönelik olarak yönetim kuruluna tavsiyeler vermek, kurul toplantı sonuç tutanaklarını Kalkınma Bakanlığı'na göndermek olduğu görülmektedir. Kurulun belki de en önemli görevi, tek ilden oluşan ajanslarda, ajansın karar organı olan yönetim kurulunda yer alacak olan özel veya sivil toplum temsilcilerini belirlemektir.⁴⁸⁷

Kalkınma kurullarının mevcut yapısı merkezileşme-yerelleşme tartışmaları ışığında ele alındığında; kalkınma kurullarının özellikle Danıştay tarafından Kalkınma Ajansları'nın Çalışma Usullerine İlişkin Yönetmeliğin bazı maddelerine ilişkin verilen iptal kararı sonrası, ajansın bütçesini onaylayan, denetleyen ve bu konuda bakanlığa rapor sunan bir yapıdan, kapsamı daralarak daha çok bir danışma meclisi hüviyetine büründüğü söylenebilir. Yılda en az iki kez toplanan ve kurul üyelerinin ajansın faaliyetleri hakkında bilgi aldığı bir yapı halini almıştır.⁴⁸⁸

Bir başka tartışmalı durum ise, teoride yerel yönetim organı olarak tasarlanan kalkınma kurulu üyelerinin belirlenme süreci ile ilgilidir. Birden çok ilden oluşan ajanslarda, hangi ilin kaç üyeye temsil edileceği nüfus gibi nesnel bir ölçütle belirlenirken, kurula üye olacak kurumların belirlenmesi aşamasında merkezi yönetimin temsilcisi olan valilerin belirleyici olması ve kullanacağı kriterlerin çok nesnel olmaması merkezi yönetimin ajans üzerindeki gücünü arttırmaktadır. Ayrıca kalkınma kurulu üye listesinin son halinin bakanlar kurulu tarafından oluşturulması da yine kalkınma kurulunun yerelliğini zedeleyici bir durum olarak göze çarpmaktadır.⁴⁸⁹

Bakanlar Kurulu'nun 31.05.2013 tarihli kararı incelendiğinde, 26 Kalkınma Ajansının Kalkınma Kurullarındaki üye yapısının %35 Sivil toplum kuruluşları (dernek, vakıf, sendika, kooperatif), %27 İl Müdürlükleri, %17 Ticaret ve Sanayi Odaları, %10

⁴⁸⁶ Resmi Gazete, 31.05.2013, Sayı. 28663

<[http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/05/20130531.htm](http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/05/20130531.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/05/20130531.htm)&main=<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/05/20130531.htm>> (23.02.2017)

⁴⁸⁷ 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 25/1/2006, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 8/2/2006, Sayı: 26074, md. 9 ,

<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5449.pdf>> 18.03.2017

⁴⁸⁸ Ali Ercan Özgür, AB Uygulamaları Çerçevesinde Türkiye'de Kalkınma Ajansları, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 2014, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, s.173.

⁴⁸⁹ Salih Ziya Kutlu, Mustafa Görün, "Kalkınma Ajanslarında Merkezi ve Yerel Unsurların Etkisi: Kalkınma Ajanslarının Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme", *Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2, 2016, s.24.

belediye, %5 üniversite, %3 il özel idaresi, %2 şirket, %1 kent konseyinden oluştuğu görülmektedir. Sivil toplum kuruluşları içinde ise iş dünyasının temsil edildiği STK'lar %79, sosyal ve dezavantajlı grupların temsil edildiği STK'lar %21'lik bir ağırlığa sahiptir. Mevcut veriler değerlendirildiğinde kalkınma kurulları içinde kamu iş dünyasını temsil eden üyelerinin diğer sektörlere göre daha fazla temsil olanağına sahip oldukları söylenebilir. Ülkenin Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinde kurulan ajanslarda ise kamu kurum ve kuruluşlarını temsil eden üyelerin sayısının giderek arttığı dikkati çekmektedir. Diyarbakır ve Şanlıurfa kentlerini kapsayan Karacadağ Kalkınma Ajansı'nda kamu ağırlığı %57, Mardin, Batman, Siirt ve Şırnak kentlerinden oluşan Dicle Kalkınma Ajansı'nda kamu temsili %61'dir.⁴⁹⁰ Ülkenin doğu bölgelerinde kamu kurumlarının ağırlığının fazla olması, her ne kadar ajanslar ülkenin mülki idare yapılanmasında bir değişiklik yapmayacak olsa da, özellikle ajansların ilk kurulduğu dönemde dile getirilen üniter devlet yapısının bozularak federal devlet yapılanmasına geçileceği, bölgesel yönetim, etnik-milliyetçilik gibi akımların güçleneceği tehditlerini⁴⁹¹ engellemek yönünde atılmış bir adım olarak yorumlanabilir.

Kalkınma kurulları üye yapıları, üye belirlenme usulleri, yetkilerinin az olması gibi sorunlara sahip olsalar da bölgesel anlamda yönetişimin ve yerelliğin sağlandığı birer yapı olarak Türk yönetim anlayışı içinde farklı bir yerde bulunmaktadır. Ancak bu kurumlar istenilen düzeyde verimli çalışmaktan uzak kalmışlardır. Kalkınma kurullarına ait toplantı tutanakları incelendiğinde toplantılara katılım oranının oldukça düşük olduğu görülmektedir. Hatta bazı toplantılarda toplantı yeter sayısı olan 51'in bulunmasında bile zorlanıldığı ifade edilebilir. Katılım oranının fazla olduğu toplantılar ise genellikle kalkınma kurulunu başkanının seçileceği seçimli toplantılardır. İncelenen toplantı tutanaklarının birçoğunda toplantıya katılan kişilerin sayısı verilmek yerine, "toplantı çoğunluğu sağlanmaktadır" gibi ifadeler yer almaktadır.⁴⁹²

Kalkınma Kurullarında katılımın eksikliği sorunu, 2014 yılında yayınlanan Devlet Denetleme Kurulu raporunda da yer almıştır. Raporda katılım sorunu konusunda kamu-özel-sivil aktörler arasında bir ayırım yapılamayacağı ve kurul üyeliğinin önemsenmediği gibi tespitler yer almıştır. Ayrıca bazı ajansların, yasada belirtilen yılda en az 2 defa

⁴⁹⁰ Ali Ercan Özgür, AB Uygulamaları Çerçevesinde..., s.176-180.

⁴⁹¹ Birgül Ayman Güler, "Kalkınma...", s. 51.

⁴⁹² Salih Ziya Kutlu, Mustafa Görün, "Kalkınma Ajanslarında Merkezi ve Yerel...", s. 25.

toplantı şartının bile sağlayamadıkları ifade edilmiştir.⁴⁹³ Aşağıdaki tabloda sağlıklı olarak verilerine ulaşılan ajansların 2014 ve 2015 yıllarında gerçekleştirdikleri Kalkınma Kurulu toplantılarına ait katılım miktarları yer almaktadır.

Tablo 2.6: Kalkınma Kurulu Toplantıları Katılım Miktarları 2014-2015

Düzyey-2 Bölgesi	Kapsadığı İller	Tarih			
		2014		2015	
		1.	2.	1.	2.
KUDAKA	Bayburt, Erzincan, Erzurum	55	-	65	-
İKA	Adıyaman, Gaziantep, Kilis	52	52	52	52
DİKA	Batman, Mardin, Şırnak, Siirt	70	69	63	54
TRAKYAKA	Edirne, Kırklareli, Tekirdağ	62	52	-	88
ZEKA	Afyonkarahisar, Kütahya, Manisa, Uşak	55	75	63	64
BEBKA	Bilecik, Bursa, Eskişehir	-	-	-	70
MARKA	Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova	62	-	-	-
BAKA	Antalya, Burdur, Isparta	65	70	67	55
ORAN	Kayseri, Sivas, Yozgat	81	85	71	75
BAKKA	Bartın, Karabük, Zonguldak	52	51	-	54
KUZKA	Çankırı, Kastamonu, Sinop	63	54	66	-
SERKA	Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars	86	54	65	-

Kaynak: Salih Ziya Kutlu, Mustafa Görün, “Kalkınma Ajanslarında Merkezi ve Yerel Unsurların Etkisi: Kalkınma Ajanslarının Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme”, *Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2, 2016, s.26.

Özet olarak, kalkınma kurulları Türkiye’de yönetim kültürünün gelişmesi, kamu-özel-sivil işbirliğinin yaygınlaşması yönünde önemli bir kurumsal yapıyı temsil etmek amacıyla oluşturulmuştur. Ancak kalkınma kurullarının danışma görevi dışında ajans politikalarını etkileyecek bir görevinin bulunmaması, kurul üyeliklerinin vali ve bakanlar kurulu aracılığıyla merkezi bir anlayışla belirlenmesi, kurulda kurumun en üst düzeyde temsil edilmesinin zorunlu olması yada bazı üyelerin kurul üyeliğini bir prestij aracı olarak görerek istenilen bilinç düzeyinde toplantılara katılmamaları gibi nedenler zaten etki konusunda sorunlar yaşanan kalkınma kurullarını etkin olmayan bir yapı haline getirmiştir.

15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleşen askeri kalkışma nedeniyle Türkiye’de, 21 Temmuz 2016 tarihli Millî Güvenlik Kurulu toplantısı sonrasında, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından Anayasanın 120. maddesi hükümlerine göre üç ay süreyle OHAL ilan edilmiştir. Bu süreçte ülkede, terör örgütleriyle mücadele kapsamında bir dizi tedbirler alınmış ve 19 Ağustos 2016 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla mevcut Kalkınma

⁴⁹³ Devlet Denetleme Kurulu, Araştırma Ve İnceleme Raporu, Türkiye’nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi (Hizmete Özel), 2014, s. 779.

Kurullarına ve Kalkınma Kurulu üyeliklerine son verilmiştir.⁴⁹⁴ Daha sonra ise Kalkınma Bakanlığı'nın 07.06.2017 tarih ve 2646 sayılı yazısı ile sadece tek ilden oluşan bölgelerde (İstanbul, Ankara ve İzmir) en fazla 25 asil ve 5 yedek üyeden oluşacak şekilde Kalkınma Kurullarının yeniden teşkil edilmesi, Kalkınma Kurulu'nda görev almak isteyen kurum ve kuruluşların ajans genel sekreterliklerine müracaat etmesi istenmiştir.⁴⁹⁵ Kurula yönelik merkezi yönetimce yapılan bu müdahale, ülkenin içinde bulunduğu hassas dönem göz önüne alındığında farklı bir bakış açısıyla ele alınmalıdır. Kalkınma Kuruluna ilişkin çeşitli süreçlerde, merkezileşmenin etkisi yoğun şekilde görülse de, ajansların kurulduğu 2006 yılından itibaren merkez tarafından bu kadar sert bir müdahale, imkan olmasına rağmen yapılmamıştır. Dolayısıyla olağanüstü durumlar yaşayan ülkenin bazı alanlarda olağanüstü tedbirlere başvurması normal olarak karşılanabilir.

Kalkınma Ajanslarının teşkilat yapısı içinde yer alan bir diğer organ *Yönetim Kuruludur*. Yönetim kurulu ajansın karar organıdır. Kurul, tek ilden oluşan ajanslarda “vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden”, birden fazla ilden oluşan ajanslarda ise “il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur.” Yönetim kurulunun başkanı validir. Birden çok ili kapsayan ajanslarda yönetim kurulu başkanlığı birer yıllık sürelerle illerin alfabetik sıralarına göre valilerce yerine getirilir. Başkan vekili ise yönetim kurulu üyeleri tarafından belirlenir.⁴⁹⁶

Mayıs 2017 itibariyle ajans internet sitelerinde yapılan incelemede, 15 ajansın başkan vekilinin de il valilerinden biri olduğu görülmüştür. Tek ilden oluşan ajanslar göz ardı edildiğinde 23 ajansın %65.21'sinin internet sitesinde başkan vekili olarak bir valinin belirlenmiş, diğer 10 ajansın 2'sinde yönetim kurulu başkanı dahi belirtilmezken 8 tanesinde ise sadece yönetim kurulu başkanı olan il valisi belirtilmiştir. Tek ilden oluşan 3

⁴⁹⁴ Resmi Gazete, Sayı: 29806, Tarih: 19.08.2016, <<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/08/20160819.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/08/20160819.htm>> (23.02.2017)

⁴⁹⁵ İZKA, Duyurular, Kalkınma Kurulu Üyeliği İle İlgili Olarak Kurum Ve Kuruluşların Dikkatine!, <<http://www.izka.org.tr/tr/31139/KALKINMA-KURULU-UYELIGI-ILE-ILGILI-OLARAK-KURUM-VE-KURULUSLARIN-DIKKATINE>> 08.06.2017

⁴⁹⁶ 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu Ve Görevleri Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 25/1/2006, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 8/2/2006, Sayı: 26074, md. 10, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5449.pdf>> 18.03.2017

ajansta ise başkan vekilinin kim olduğu ajans internet sitesinde yer almamaktadır. Dolayısıyla yönetim kurulu başkanlığı gibi başkan vekilliğinin de il valileri arasında sırayla birer yıl yapıldığı yorumunu yapmak yanlış olmayacaktır. İki ilden oluşan ajansların yönetim kurullarında yer alan iki validen birinin başkan, diğerinin başkan vekili olması durumu “eşitler arasında birinci” gibi bir yorumun yapılmasına neden olmaktadır. İki den fazla ilden oluşan ajanslarda ise yine bir vali başkan, bir vali başkan vekili olurken diğer vali veya valiler sadece yönetim kurulu üyesi sıfatını taşımaktadır. Dolayısıyla bu durum yönetim kurulu yapısında içinde daha karmaşık bir sorunun varlığına işaret etmektedir.⁴⁹⁷

Yönetim kurulu üye yapısı incelendiğinde, kalkınma kurulunda olduğu gibi yerel yönetim anlayışına uygun olarak kamu-özel ortaklığının var olduğu görülmektedir. Özellikle tek ilden oluşan ajanslarda kalkınma kurulundan seçilecek üyeler ile birlikte, karar organında yerel temsilcilerin sayı olarak bir ağırlığa sahip olacakları açıktır. Ancak 2016 yılı içinde Türkiye’de istihdam edilen nüfusun sektörel dağılımına bakıldığında tarım %19.5, sanayi %26.8 ve hizmet sektörü %53.7’lik bir ağırlığa sahiptir. KUZKA, OKA, DOKA, KUDAKA, DAKA ve SERKA kalkınma ajanslarının bulunduğu bölgelerde ise tarım sektörü %40’ın üzerinde bir ağırlığa sahiptir.⁴⁹⁸ İstihdam edilen nüfusun %20’ye yakınının tarım sektöründe yer almasına karşın yönetim kurulunda tarım sektörüne ait bir temsilcinin yer almaması bir eksikliklerdir.⁴⁹⁹ Keza turizm sektörü içinde buna benzer bir yorum yapmak yerinde olacaktır. Türkiye’nin önemli turizm merkezlerinin yer aldığı Antalya ilini kapsayan Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı (BAKA) ve Muğla ilini kapsayan Güney Ege Kalkınma Ajansı (GEKA)’nın yönetim kurullarında turizm sektörünü temsilen bir üye bulunmamaktadır. Tarım ve turizm sektörlerine ait temsilcilerin danışma organı görevini üstlenen kalkınma kurulunda yer alsalar dahi ajans politikalarına ne derece etki edebilecekleri ise büyük bir sorun olarak karşımızda durmaktadır.⁵⁰⁰

Yönetim kurulu üye yapısı ile ilgili olarak ifade edilebilecek bir başka eleştiri noktası ise, 12/11/2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde

⁴⁹⁷ Salih Ziya Kutlu, Mustafa Görün, “Kalkınma Ajanslarında Merkezi ve Yerel...”, s. 27.

⁴⁹⁸ TÜİK, İstihdam edilenlerin yıllar ve cinsiyete göre iktisadi faaliyet kolları (Düzey 2) - 2016, <http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007> (20.04.2017)

⁴⁹⁹ Zülal Cankorkmaz, “Türkiye’de Kalkınma Ajansları ve Bu Ajanslara Yönelik Eleştiriler”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 26, Sayı:1, 2011, s.131.

⁵⁰⁰ Salih Ziya Kutlu, Mustafa Görün, “Kalkınma Ajanslarında Merkezi ve Yerel...”, s. 34.

Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun sonrası yönetim kurulu yapısında yaşanan değişimdir. Bu yasayla, büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri kapatılmış, dolayısıyla ajansların yönetim kurullarında yer alan ve bir yerel yönetim temsilcisi olan il genel meclisi başkanlığı makamı ortadan kaldırılmıştır. Örneğin bu yasa öncesinde GEKA (Güney Ege Kalkınma Ajansı) yönetim kurulu 3 vali, 6 yerel yönetim temsilcisi ve 3 oda başkanından oluşmaktayken, 6360 sayılı yasa sonrasında 3 vali, 3 yerel yönetim temsilcisi ve 3 oda başkanından oluşmaktadır. Ortaya çıkan yeni durumda, ajansın karar organında seçimle iş başına gelen yerel yönetim temsilcilerinin sayısal olarak azalması, merkeziyetçi yönetim anlayışının etkisinin arttığı eleştirilerinin yapılmasına neden olmaktadır.⁵⁰¹

Yönetim kurulunun görevleri incelendiğinde; yıllık bütçeyi revize etmek, yıllık mali raporu ve bütçe sonuçlarını onaylamak, mal alım, satım ve kiralanması ile personel istihdamı konusunda karar vermek gibi idari ve mali anlamda özerk olduğu alanların var olduğu görülmektedir. Ancak kurulun, ajansın “Yıllık çalışma programını kabul etmek ve Kalkınma Bakanlığının onayına sunmak”, “Altı aylık ara rapor ile yıllık faaliyet raporunu Kalkınma Bakanlığına göndermek”, “Ajans bütçesini onaylamak ve Kalkınma Bakanlığına göndermek”⁵⁰² gibi görevlerinin varlığı yerelleşme önünde birer engel olarak ifade edilebilir. Yönetim kurulu yetkilerinin önemli bir bölümünün bakanlığın onayına tabi olması, teoride ortaya konulan esnek, hızlı ve katılımcı yapının oluşmasını engellemektedir. Bu durum aynı zamanda yönetim kurulunu ara karar veren bir organ haline büründürmüştür. Karar alma ve alınan kararların sonuçlarından sorumlu olma eksikliği yerelleşme, yönetişim ve hesap verebilirlik ilkeleri adına olumsuz bir durumu yansıtmaktadır.⁵⁰³

5449 sayılı yasada belirtilen yönetim kurulu üye yapısı ve görevleri incelendiğinde; merkeziyetçi anlayışın giderek daha fazla ağırlık kazandığı ifade edilebilir. Özellikle 6360 sayılı kanun sonrası oluşan yeni yapı bu durumun bir ifadesidir. Yönetişim kavramı karar alıcı aktörlerin birbiri üzerinde baskı kurmadan, eşit güçlerle işbirliği içinde hareket etmesi olarak tanımlandığında⁵⁰⁴, yönetim kurulu başkan ve başkan vekilinin ilin en üst idari amiri olan vali olması, kurulda kararların ne derece yerel, tarafsız ve bağımsız olabileceği gibi

⁵⁰¹ Koray Karasu, “Kalkınma Ajansları: “Modelimi Kaybettim Hükümsüzdür” (Ölçek Siyasetinin Yerelliği)”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 70, Sayı: 2, 2015, s. 282-283.

⁵⁰² 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 25/1/2006, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 8/2/2006, Sayı: 26074, md. 11, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5449.pdf>> 18.03.2017

⁵⁰³ Devlet Denetleme Kurulu, Araştırma ve İnceleme..., s. 779-780.

⁵⁰⁴ Sonay Bayramoğlu, *Yönetişim* ..., s.147-148.

bir sorun alanını karşımıza çıkarmaktadır. Ayrıca yasaya göre her ay toplanması gereken yönetim kurulunun, kurulda yer alan üyelerin programının yoğunluğu nedeniyle ne derece etkin ve verimli toplanabildikleri de başka bir sorun alanı olarak ifade edilebilir.⁵⁰⁵ Ajans internet siteleri incelendiğinde, yönetim kurulu toplantı tutanaklarının yer almadığı, yalnızca duyurular bölümünde ajans yönetim kurulu toplantısının yapıldığı şeklinde haberlerin yer aldığı görülmüştür. Bu durum, yönetişimin gereği olan karar almada halka açık olmak, ilgili paydaşların bilgi sahibi olmalarını ve sürece katılımlarını sağlamak, bir uzlaşma kültürü oluşturmak konularında önemli bir eksikliğin varlığını ifade etmektedir.⁵⁰⁶

Kalkınma ajanslarının teşkilat yapıları içinde yer alan bir diğer organ *Genel Sekreterlik*dir. Genel sekreterlik Kalkınma ajanslarının icra organıdır. Genel sekreter, genel sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amiridir ve yönetim kuruluna karşı sorumludur.⁵⁰⁷ Genel sekreterin, “Bölgedeki kişi, kurum ve kuruluşların proje üretme ve uygulama kapasitesini geliştirici faaliyetlerde bulunmak”, “Özel kesim, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin proje ve faaliyet tekliflerini değerlendirerek malî destek sağlamak üzere yönetim kuruluna öneri götürmek”, “Bölgesel kalkınmayla ilgili yurt içindeki ve dışındaki ajans ve kuruluşlarla işbirliği yapmak ve ortak projeler geliştirmek”, “Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak” gibi yerel ve bölgesel aktörlerle işbirliğini zorunlu kılan görevleri bulunmaktadır. Ayrıca yönetim kurulu tarafından sınırları belirlenen veya devredilen görevleri yerine götürmekle yükümlüdür.⁵⁰⁸

Daha önce belirtildiği gibi Genel sekreter, “Yönetim Kurulu tarafından teklif edilen ve/veya Kalkınma Bakanlığınca belirlenen adaylar arasından” Kalkınma Bakanlığı tarafından belirlenir. Bakanlık gerekli gördüğü hallerde genel sekreteri resen görevden alma yetkisine sahiptir.⁵⁰⁹ 10/09/2014 tarihinde yapılan değişiklik öncesinde ise genel sekreterin belirlenme yöntemi; “Yönetim kurulu tarafından, nitelikleri uygun kişiler

⁵⁰⁵ Devlet Denetleme Kurulu, Araştırma Ve İnceleme ...2014, s. 780.

⁵⁰⁶ Fikret Toksöz, *İyi Yönetişim El Kitabı*, TESEV, İstanbul 2008, s.17.

⁵⁰⁷ 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu Ve Görevleri Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 25/1/2006, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 8/2/2006, Sayı: 26074, md. 12, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5449.pdf>> 18.03.2017

⁵⁰⁸ 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu Ve Görevleri Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 25/1/2006, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 8/2/2006, Sayı: 26074, md. 14, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5449.pdf>> 18.03.2017

⁵⁰⁹ 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu Ve Görevleri Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 25/1/2006, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 8/2/2006, Sayı: 26074, md. 4, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5449.pdf>> 18.03.2017

arasında seçilen ve teklif edilen ajans genel sekreterini onaylar” şeklindeydi.⁵¹⁰ Yapılan bu değişiklikte, genel sekreterin yalnızca yönetim kurulunca belirlenmesi usulüne son verilmiş ve bakanlığında kendiliğinden aday belirleyebileceği ifade edilmiştir. Bakanlığın iki uygulamada da onay mercii olması ve görevlendirme yapması da merkeziyetçi bir anlayışın göstergesidir. Ayrıca yeni usulde bakanlığın genel sekreteri resen görevden alma yetkisinin bulunması ajansların idari özerkliği ve yerelliği konusunda bir sorun alanı yaratmaktadır. Genel sekreterin bakanlık tarafından görevden alınmasında ajansın performansı, mali yapısı, verimliliği, etkinliği vb. bir nesnel ölçütün belirlenmemiş, bunun yerine sadece “gerekli görüldüğünde” gibi bir ifade tercih edilerek bakanlığa bir hareket serbestisi tanınmıştır.

Genel sekreterin belirleme sürecinde bakanlığın etkisinin yoğun olarak hissedilmesinin yanında, ifade edilebilecek bir başka olumsuz durum ise genel sekreterin atanma şekliyle ilgilidir. Kalkınma ajanslarının internet siteleri Nisan 2017 itibariyle incelendiğinde, 26 ajansın 11 tanesinde genel sekreterlerin bu görevi vekaleten yürüttükleri görülmektedir. Bakanlığın onay ve resen görevden alma yetkileri bulunmasına rağmen niçin böyle bir atama şekline başvurulduğu çelişkili bir durumu ifade etmektedir.

Yatırım Destek Ofisleri (YDO), görevleriyle ilgili olarak genel sekreterliğe karşı sorumlu olan ve ajansa yapılan proje başvuruları hakkında yatırımcılara bilgi vermek, yatırımcıların izin, ruhsat gibi işlerini takip etmek, başvurular hakkında ön inceleme yapmak gibi görevleri yerine getiren bir organdır. YDO’lar bölge illerinde, biri koordinatör olmak üzere en çok beş uzman personelden oluşmaktadır. YDO’da istihdam edilen personelin sayısının yetersiz kaldığı durumlarda, yönetim kurulunun kararı ve Kalkınma Bakanlığı’nın onayı ile personel sayısı artırılabilir.⁵¹¹ Personel sayısını belirleme konusunda bakanlık onayına ihtiyaç duyulması, ajanslar üzerindeki merkeziyetçi anlayışın bir göstergesidir.

⁵¹⁰ İş Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun, Kabul Tarihi: 10/09/2014, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 11/09/2014, Sayı: 29116, md. 124, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6552.pdf>> 18/03/2017

⁵¹¹ 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 25/1/2006, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 8/2/2006, Sayı: 26074, md. 15-16, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5449.pdf>> 18.03.2017

2.3.2 Kalkınma Ajanslarının Mali Yapısı

Kalkınma ajanslarının kendilerinden beklenen görevleri yerine getirebilmeleri için güçlü ve sürdürülebilir gelir kaynaklarına sahip olmaları gerekmektedir. Bu, ajansların bölgesel kalkınma konusunda somut adımlar atması için önemlidir. Çalışmada ajans bütçesi içinde yer alan gelir kalemlerinin merkezi-yerel dağılımı nasıldır?, Merkez ve yerel aktörlerin bütçe gerçekleştirmeleri nasıldır?, Ajans bütçesinin hazırlama süreci nasıldır? gibi sorulara yanıt bulunmaya çalışacaktır.

5449 sayılı kanunda ajansların gelirleri; merkezi bütçeden nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine aktarılacak paylar; il özel idaresi, belediye, sanayi ve ticaret odası bütçelerinden aktarılacak paylar; Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlar; faaliyet gelirleri; ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar; bir önceki yıldan devreden gelirlerden oluşmaktadır. İl özel idareleri ve belediyeler tarafından aktarılacak kaynakların oranlarında belirli sınırlar dahilinde değişiklik yapma yetkisi Bakanlar Kuruluna aittir.⁵¹² Ajansların 2012-2015 yılları arasında genel bütçe, il özel idaresi, belediye, sanayi ve ticaret odalarından aktarılacak paylara ilişkin tahmini bütçeleri ve bütçe gerçekleştirmeleri aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 2.7: Kalkınma Ajansları 2012-2015 Yılı Bütçe Tahmini Gelir ve Gerçekleşme

Y I L	Genel Bütçe (Bin TL)		İl Özel İdaresi (Bin TL)		Belediye (Bin TL)		San. ve Tic. Odası (Bin TL)	
	Bütçe	Gerçekleşme	Bütçe	Gerçekleşme	Bütçe	Gerçekleşme	Bütçe	Gerçekleşme
2012	450.001	417.808	27.649	28.170	125.070	150.096	5.528	6.741
2013	473.000	142.100	34.161	35.055	177.931	126.677	4.791	5.524
2014	499.000	450.000	28.584	19.554	195.528	135.320	6.831	6.751
2015	371.000	368.770	19.081	15.770	370.539	176.801	7.273	8.451

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Kalkınma Ajansları 2015 Yılı Genel Faaliyet Raporu, s. 22-23.

⁵¹² 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 25/1/2006, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 8/2/2006, Sayı: 26074, md. 19, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5449.pdf>> 18.03.2017

Ajansların bütün gelirleri göz önüne alındığında, genel bütçeden aktarılan paylar bütçe içinde 2012 yılında %58⁵¹³, 2013 yılında %36,4⁵¹⁴, 2014 yılında %62⁵¹⁵ ve 2015 yılında ise %55⁵¹⁶ oranında bir ağırlığa sahiptir. Diğer gelirler hesaplanmadığında ise bu oran daha da artmaktadır. Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi, Türkiye'deki kalkınma ajanslarının bütçelerinde genel bütçenin, başka bir ifadeyle merkezi yönetimin ağırlığı söz konusudur. Genel bütçeden aktarılan payların tahsili konusunda ise 2012 ve 2013 yıllarında bazı sorunlar yaşanmasına rağmen bir sonraki yıl bütçesinde bu paylar ajanslara dağıtılmıştır.⁵¹⁷

Gerçekleşme oranları yerel yönetimler açısından değerlendirildiğinde 2015 yılı dışında herhangi bir sorunla karşılaşmadığı ifade edilebilir. 2015 yılında belediyelerden aktarılan payların %47 oranında gerçekleşmesi ise, 12/11/2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 14 ilde il özel idarelerinin kapatılması ve il özel idarelerinden aktarılacak payların belediyelere devredilmesiyle, belediyelerin üzerindeki mali yükün artmasıyla ilgili olarak görülebilir.

5449 sayılı yasada ajans giderleri ise; plân, program ve proje giderleri, proje ve faaliyet destekleme giderleri, araştırma ve geliştirme giderleri, tanıtım ve eğitim giderleri, taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderleri, yönetim ve personel giderleri, görevlerle ilgili diğer giderler olarak sıralanmıştır. Ajansın personel giderleri, bir önceki yılın gelirlerinin %15'ini geçemez.⁵¹⁸ Yasada personel gideri ile ilgili bir sınır konularak, ajans bütçesinin farklı amaçlar için kullanımının önüne geçilmeye çalışıldığı ifade edilebilir. Aşağıdaki tabloda kalkınma ajanslarının 2012-2015 yılları arasındaki bütçe gider gerçekleştirmeleri yer almaktadır.

⁵¹³ Kalkınma Bakanlığı, Kalkınma Ajansları 2012 Yılı Genel Faaliyet Raporu, 2013, s. 39.

⁵¹⁴ Kalkınma Bakanlığı, Kalkınma Ajansları 2013 Yılı Genel Faaliyet Raporu, 2014, s. 19.

⁵¹⁵ Kalkınma Bakanlığı, Kalkınma Ajansları 2014 Yılı Genel Faaliyet Raporu, 2015, s. 24.

⁵¹⁶ Kalkınma Bakanlığı, Kalkınma Ajansları 2015 Yılı Genel Faaliyet Raporu, 2016, s. 19.

⁵¹⁷ Kalkınma Bakanlığı, Kalkınma Ajansları 2013 Yılı Genel Faaliyet Raporu, 2014, s. 24.

⁵¹⁸ 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 25/1/2006, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 8/2/2006, Sayı: 26074, md. 20, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5449.pdf>> 18.03.2017

Tablo 2.8: Kalkınma Ajansları 2012-2015 Yılı Bütçe Gider Gerçekleşmeleri

YIL	GENEL HİZMET GİDERLERİ (Bin TL)							Proje ve Faaliyet Destekleme Giderleri (Bin TL)	Toplam (Bin TL)	Personel Giderleri (Bin TL)
	Genel Yönetim Hizmetleri	Plan, Program ve Proje Hizmetleri	İzleme Değerlendirme ve Koordinasyon Hizmetleri	Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	Tanıtım ve Eğitim Hizmetleri					
2012	129.358	5.703	799	4.433	24.346		383.896	548.533	85.803	
2013	131.036	8.340	1.584	6.317	24.191		330.413	501.881	89.121	
2014	168.834	7.432	1.156	5.137	23.139		474.246	679.944	108.280	
2015	197.983	11.382	3.935	10.351	25.938		466.442	716.032	117.442	

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Kalkınma Ajansları 2012 Yılı Genel Faaliyet Raporu, 2013, s. 43; Kalkınma Bakanlığı, Kalkınma Ajansları 2013 Yılı Genel Faaliyet Raporu, 2014, s. 30; Kalkınma Bakanlığı, Kalkınma Ajansları 2014 Yılı Genel Faaliyet Raporu, 2015, s. 29; Kalkınma Bakanlığı, Kalkınma Ajansları 2015 Yılı Genel Faaliyet Raporu, 2016, s. 24.

Ajansların giderleri incelendiğinde, ajansların kuruluş amaçlarına uygun olarak bölgesel kalkınmayı sağlamaya yönelik proje ve faaliyetleri destekleme giderlerinin önemli bir gider kalemi olduğu görülmektedir. Genel yönetim hizmetlerinin bütçe içindeki ağırlığı ise 2012’de %23.6, 2013’te %26.1, 2014’te %25, 2015’te %27.7’dir. Genel Yönetim hizmetlerinin büyük bir bölümünü personel giderleri oluşturmaktadır. Ajanslara ait giderlerin hemen hemen ¼’nün genel yönetim giderlerine, başka bir ifadeyle personel giderlerine ait olması, ajansların eleştirilmesine neden olmaktadır.

Ajansların mali yapısına ilişkin olarak değinilebilecek bir başka nokta ise, ajansların bütçe hazırlanması onayı ile ilgilidir. Bu konu her ne kadar mali bir konu gibi görünse de, kalkınma ajansları ve Kalkınma Bakanlığının çalışma programları ve bütçeyi hazırlama süreçlerindeki ilişkisi ajansın politikalarının belirlenmesinde önemli rol oynamaktadır. Dolayısıyla merkezileşme-yerelleşme tartışmalarının da odağında yer almaktadır.

Ajansların çalışma programı genel sekreter tarafından hazırlanarak yönetim kurulunca kabul edilir ve daha sonra Kalkınma Bakanlığı’nın onayı alınmak üzere bakanlığa gönderilir. Çalışma programları, bütçe yılına uygun olarak ajansın hangi proje destekleyeceğini ve bunların bütçe içindeki ağırlığını gösteren metinlerdir.⁵¹⁹ Ajansların icra organı ve karar organı olan iki unsur tarafından hazırlanan ve kabul edilen çalışma programlarının bakanlık tarafından onaylanması, ajansların yürüttükleri faaliyetlere ve o yıl içinde hangi faaliyete ne kadar harcanacaklarına bakanlığında aktif olarak katıldığı bir süreç sonunda karar verdiklerini göstermektedir.

Çalışma programlarının hazırlanmasına benzer bir durum ile bütçenin hazırlanması aşamasında da karşılaşılmaktadır. Ajansın bütçe taslağı genel sekreterlikçe hazırlanır ve daha sonra yönetim kurulunun onayına sunulur. Yönetim kurulu tarafından kabul edilen taslak daha sonra görüşü alınmak üzere çalışma programı ile birlikte Kalkınma Bakanlığı’na gönderilir.⁵²⁰ Çalışma programı konusunda onay makamı olan bakanlığın, bütçe konusunda bunun tam aksine sadece görüşü alınan bir makam olması esasen yerellik adına olumlu bir durumu yansıtmaktadır. Ancak çalışma programı ve bütçe arasında bir uyumsuzluk olması durumunda, bakanlık gerekli düzeltmelerin yapılması için bütçeyi ajansa geri göndermektedir. Bütçe ve çalışma programı arasında “uygunluk görüşü” veren

⁵¹⁹ Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, md.21, <<https://kms.kayis.gov.tr/Home/Goster/37669>> 19.03.2017

⁵²⁰ 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 25/1/2006, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 8/2/2006, Sayı: 26074, md. 23, <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5449.pdf>> 19.03.2017

bakanlık, ajansların bütçeleri üzerinde bir “*de facto*” onay sistemi uygulamış olmaktadır.⁵²¹

Türkiye’de kalkınma ajanlarının mali yapısına ilişkin olarak söylenebilecek bir başka olumsuz durum ise, bir defa yaşanmış olmasına rağmen, 2012 yılında genel bütçeden aktarılması öngörülen 450 milyon TL’lik kaynağın yalnızca 81.8 milyon TL’lik kısmının ajanslara aktarılmasıdır. Geriye kalan 336 milyon TL tutarındaki kaynak ise ajansların bütçesine 2013 yılında aktarılmıştır.⁵²² Tablo 2.7’de ise 2012 yılı merkezi yönetiminden aktarılan payların gerçekleşmesi 417.808.000 olarak görülmektedir. Bu durum, 2013 yılında ajansların hesaplarına aktarılan 2012 yılına ait genel bütçe paylarının, 2013 yılı bütçe geliri olarak gösterilmesi gerekirken bazı ajanslar tarafından 2012 yılı geliri kabul edilerek geçmiş yıl geliri olarak muhasebeleştirilmiş olmasından kaynaklanmaktadır.⁵²³ 2012 yılı içinde gerçekleşen bu durum, ajansların mali anlamda merkeze ne kadar bağlı olduklarının bir ifadesidir. Ajanslar henüz kendi kaynaklarını oluşturamadıkları için merkezden gelen mali olanakları en iyi şekilde kullanmak durumundadırlar. Bu kaynağın daha önce belirlenen zamanda gelmemesi, kaynaklarda beklenilmeyen kesintilerin yapılması veya ajans çalışma programı ve bütçesine bakanlıkça müdahale edilmesi, ajansların merkezileşme-yerelleşme çizgisinde giderek merkeze doğru hareket ettiklerinin bir ifadesidir.

2.4 Kalkınma Ajansları Hakkındaki Eleştiriler ve Sorun Alanları

Kalkınma Ajansları, 03/01/2003 tarihinde yayınlanan 58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP)’nda yer aldıklarından beri sıklıkla eleştirilen bir kurum olmuşlardır. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’un kabul edilmesinden sonrada bu eleştiriler devam etmiş, Anayasa Mahkemesine iptal davası açılmış ancak mahkeme bazı maddeler dışında kanunun anayasaya aykırı olmadığı kararını vermiştir. Tüm bunlara rağmen ajanslar akademik yazında gerek kurum olarak gerekse uygulamalarıyla eleştirileri üzerinde toplamaya devam etmektedir.

Ajanslar hakkında yapılan eleştirilerden ilki, Türkiye’nin üniter yapısını tehdit edeceği yönündedir. Ajansların kuruluş mantığı yerel otoritelerin karar süreçlerine dahil olması, idari ve mali özerkliğe sahip esnek yapıları kurumlarla bölgesel kalkınmanın

⁵²¹ Koray Karasu, “Kalkınma Ajansları...”, s. 279.

⁵²² Kalkınma Bakanlığı, Kalkınma Ajansları 2012 Yılı Genel Faaliyet Raporu, 2013, s. 39.

⁵²³ Kalkınma Bakanlığı, Kalkınma Ajansları 2013 Yılı Genel Faaliyet Raporu, 2014, s. 24.

sağlanmasıdır. Ancak merkezden yerele yetki aktarımı yapılması bazı yazarlarca bölgeler arası farklılıkların belirginleşeceği ve dolayısıyla bölgecilik akımlarını güçlendireceği yönünde eleştirilerin yapılmasına neden olmuştur. Bu eleştirileri ortadan kaldırmak adına AEP’de Bölgesel Kalkınma Ajansları olan kurum ismi, kanunda Kalkınma Ajansları şeklinde değiştirilmiştir.⁵²⁴ Ancak ajanslara ait kanuni düzenlemelerin yapılmaya başlandığı 2006’dan beri geçen 11 yıllık sürede, kalkınma ajanslarının etnik milliyetçi bir yapılanmaya neden olduğu ya da ülkede bölgeciliğin arttığı yönünde bir eleştiri yapmak objektif olmaktan uzak bir yaklaşımdır.

İkinci eleştiri noktası, küreselleşme ile ilgilidir. Kalkınma ajanslarının kurulmasının AB tarafından talep edildiği, bu kurumlar aracılığıyla merkezi yönetimin devre dışı bırakılarak uluslararası aktörler karşısına güçsüz olan yerel ve bölgesel aktörlerin yerleştirilmek istendiği söylenmektedir.⁵²⁵ Aslında bu durum günümüzde sıklıkla dile getirilen küreselleşme-yerelleşme tartışmalarının odağında yer almaktadır. Bu iki kavramı birbirini tamamlayan süreçler olarak tanımlayanlar olduğu gibi, yerelleşmeyi batı kültürünün egemen kılınması için engelleri ortadan kaldıran bir kavram olarak tanımlayanlarda mevcuttur.⁵²⁶ Türkiye’de de Ajanslar her ne kadar AB etkisiyle oluşturulan bir politika transferi aracı olsalar da⁵²⁷, ülkenin sosyo-ekonomik yapısına ve yönetim şekline uygun olarak revize edilmeleri halinde daha başarılı olacakları açıktır.

Kalkınma ajanslarını bir AB dayatması olarak ifade eden görüşün tam aksine, ajansların ülkenin uluslararası entegrasyonu için olumlu olacağını savunan bir görüşte mevcuttur. Bu görüşe göre, Türkiye ekonomisi son yıllarda geçirdiği değişimlerle birlikte, dünyadaki ekonomik modele uyum sağlamıştır. Ancak ekonomideki bu değişim kamu yönetimi alanında eksik kalmıştır. Ekonomi ve kamu yönetimi arasında bir uyum oluşturmadan reformların tam anlamıyla uygulandığını söylemek güçleşmektedir. Kalkınma ajansı gibi bir yapılanma ile aşağıdan yukarı kalkınma anlayışı gelişecek, içsel büyüme teorisine uygun adımlar atılacak ve refahın topluma yayılmasıyla birlikte demokrasi kültürü oluşacaktır. Dolayısıyla kalkınma ajansları AB’nin dayatmasıyla

⁵²⁴ Ali Yılmaz, “Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetişim”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, 2010, s.193.

⁵²⁵ Hikmet Kavruk, “Türk Kamu Yönetiminde Bağımsız İdari Otoriteler ve Ajanslar”, *VII. Kamu Yönetimi Forumu; Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı*, 2009, Kahramanmaraş, s.136-137.

⁵²⁶ Cahit Gelekcı, “Küreselleşme-Yerelleşme...”, s.275.

⁵²⁷ Barış Övgün, “Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 62, Sayı: 3, 2007, s. 253.

oluşturulmuş bir kurum olmanın ötesinde, gerçekten ihtiyaç duyulan bir kurumsal yapılanma özelliğini taşımaktadır.⁵²⁸

Türkiye Cumhuriyeti kurulduğu ilk günden itibaren, ülke içinde var olan bölgelerarası gelişmişlik farklarıyla mücadele etmektedir. Özellikle 1950 sonrası bölgeler arasında daha da belirginleşen farklılıkları ortadan kaldırmak için çeşitli planlar, kurumsal yapılar, proje temelli uygulamalar vs. denenmiştir. Ancak soruna kesin bir çözüm bulunamamıştır. Bölgelerarası ve bölge içi dengesizlikleri azaltmak amacıyla kurulan kalkınma ajanslarının da soruna bir çözüm olduğunu söylemek şimdilik oldukça zordur. Yeni bölgesel kalkınma anlayışı içinde yer alan rekabet edebilirlik kavramı, rekabet gücü yeterli olmayan az gelişmiş bölgeler ile gelişmiş bölgeler arasındaki farkları daha da arttırmaktadır. İki bölge arasındaki gelişmişlik farklarının giderilmesinde bölgesel planlama yerine ulusal planlamanın tercih edilmesi sorunun çözümü için daha etkin bir yol sunmaktadır.⁵²⁹ Düzey II bölgelerinin homojen bir yapıda olmaması, bölge içinde yer alan illerin birbiri üzerinde hakim olma mücadelesi yaşanmasına neden olabilir. Bu durumda ajansın mali kaynaklarının tek bir il için daha fazla kullanılması bölge içi gelişmişlik farklarının da artmasına neden olmaktadır.⁵³⁰ Özetle, ülkenin üretim kaynaklarının yerel unsurların inisiyatifine bırakılması sadece bölgesel farklılıkları derinleştirmekle kalmamakta aynı zamanda ulusal kalkınma içinde olumsuz bir etki yapmaktadır.⁵³¹ Ulusal ve bölgesel kalkınma sorunlarının çözümünde ajansların ne kadar etkin bir rol alacağı hala bir eleştiri olarak karşımızda durmaktadır.

Kalkınma ajanslarının ülkenin gündemine girmesiyle beraber, kurumun adında geçen “ajans” sözcüğüne ilişkin bazı eleştiriler yapılmaya başlanmıştır. Türkiye’nin idari teşkilatı içinde daha önceden yer almayan ajansların hangi statüde olacakları sorgulanmıştır.⁵³² Ülkenin üniter yapısı nedeniyle bölge birimleri sadece merkezi idarenin taşra teşkilatı şeklinde oluşturulabilmektedir. Eğer ajanslar merkezi yönetimin bir uzantısı olarak kurulmuş olsalardı, hiyerarşik denetime tabi olmaları gerekmekteydi. Bir yerel yönetim birimi olarak bölge birimi kurulması ise anayasada yer almamaktadır. Anayasada yer

⁵²⁸ Abdil Celil Öz, Kalkınma Ajanslarının..., s.125.

⁵²⁹ Koray Karasu, “Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları”, *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt: 4, Sayı: 11, 2009, s.32.

⁵³⁰ Birol Akgül, Nifset Uzay, Osman Özsoy, Abdülkadir Dağlı, “Yerel Aktörlerin Gölgesinde Kalkınma Ajansları: Yeni Bir Model Önerisi “Kalkınma A.Ş. Modeli”, (ed. Nifset Uzay, Birol Akgül), *Türkiye’de Bölgesel Kalkınmanın Yeni Örgütleri Kalkınma Ajansları*, (içinde), Ekin Basım, Bursa 2010, s.669.

⁵³¹ Zülal Cankorkmaz, “Türkiye’de Kalkınma Ajansları..., s.130.

⁵³² Ahmet Alptekin Cilavdaroglu, *Bölgesel Kalkınma Ajansları, Türkiye’de Kuruluş ve İşleyiş Sorunları*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2008, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, s. 135.

almamasına rağmen bir yerel yönetim birimi olarak düşünülmüş olsalardı, en basit ifadesiyle karar organlarının yerel halk tarafından seçilmiş olması gerekmekteydi.⁵³³ Dolayısıyla ajanslar hem isimleriyle hem de idari teşkilat içindeki yerleriyle yeni bir kurum olarak ülke gündemine gelmişlerdir. Ajansların kendine özgü yapısı, hem kamu kurumları hem de kamu-özel-sivil aktörler arasında işbirliğini geliştirme çabaları değerlendirildiğinde ajansların Türk idari teşkilatı içinde, “kamu yönetişimi birimi”, “bölgesel kalkınmada aracı kurumlar”, “bölgesel düzeyde hizmet sunan hizmet örgütleri”⁵³⁴ ya da hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu olarak konumlandırılmaları uygun olacaktır.⁵³⁵ Ajansların koordinasyonundan sorumlu olan Kalkınma Bakanlığı’nın internet sitesi incelendiğinde ise ajansların Kalkınma Bakanlığı’nın ilgili kuruluşu olarak tanımlandığı görülmektedir. Ajansların kuruluşundan beri geçen süre değerlendirildiğinde gerek kurumlar gerekse vatandaşlar ajans sözcüğüne ve yapısına alışmışlardır. Ancak yapılan açıklamalar ajansların Türk idari teşkilatlanmasındaki yeri konusundaki tartışmaların devam ettiğini göstermektedir.

Karasu, İngiltere’deki kalkınma ajansları üzerine hazırladığı çalışmada, bölgeselleşme ile amaçlananın yerelleşme değil tam aksine merkezin otoritesinin bölgede artırılması yönünde kullanılan bir araç olduğunu ifade etmiştir. İngiltere’de kalkınma ajanslarının kurulmasıyla beraber merkez yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim, düzenleme ve planlama konularındaki yetkilerinin arttığını görülmektedir. Bu durum “merkezi olarak yönetilen bölgeselleşme” veya “ulusal olarak yönetilen bölgesel politika” olarak tanımlanmaktadır.⁵³⁶ Türkiye’de de özellikle kamu sektörünün ajans içindeki ağırlığı ve ajansların bakanlıkla olan ilişkisi göz önüne alındığında merkezin yerel üzerindeki etkisinin arttığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Ajanslara yöneltelen bir başka eleştiri, ajansların tüm ülkede tek tip bir idari yapılanmaya sahip olmasıdır. Mevcut ajans yapısı ise bazı bölgeler için olumlu sonuçlar verebilecek olsa da bazı bölgeler için mevcut sorunların artmasına neden olacaktır. Örneğin, büyükşehir olmayan illerde valiler ve il müdürleri önemli bir etki alanına sahiptir. Ajans organizasyon yapısı içinde, etki alanı geniş kamu temsilcilerinin yoğun şekilde yer

⁵³³ Müzeyyen Eroğlu, Melike Kum, “Türkiye’de Kalkınma...”, s.189-191.

⁵³⁴ Benazir Kılıç, Bölgesel Kalkınmada Aracı Kurumlar Olan Kalkınma Ajanslarının Türk İdari Teşkilatı İçerisindeki Konumu, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2014, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum, s. 157.

⁵³⁵ Müzeyyen Eroğlu, Melike Kum, “Türkiye’de Kalkınma...”, s.194.

⁵³⁶ Koray Karasu, “Yeni Bir Tür Merkezileşmenin...”, s.28.

alması durumu, ajanslarda yönetimle bağdaşmayan bir yapı oluşturacaktır. Mevcut ajans yapısını büyük kentler özelinde düşündüğümüz de ise örneğin; İstanbul Büyükşehir Belediyesi gibi milyar TL'lik bütçeye sahip bir kurumun, ajans tarafından hazırlanan bölge planını uygulaması düşündürücüdür. İstanbul gibi bir metropolde kendi alanında uzman ve ülke kalkınmasına da destek sağlayan birçok kurum varken, bunların ajansın karar organında yer almıyor olması ve ajans politikalarını belirleyememesi bir sorun alanı olarak ifade edilebilir.⁵³⁷ Özetle, İstanbul örneğinde ifade edildiği gibi her ajansın kendi bölgesinde yer alan özel ve sivil aktörleri kapsayacak ve bölgenin içsel potansiyelini harekete geçirecek bir yapılanma ile yeniden örgütlenmesi gerekmektedir.

Ajansların tek tip yapılanmasının yanında, tüm NUTS II düzeyinde teşkilatlanmaları da başka bir eleştiri noktası olarak ifade edilebilir. İngiltere özelinde yapılan çalışmada, gelişmiş bölgelerde kurulan ajansların az gelişmiş bölgelerde kurulan ajanslara göre daha avantajlı olduğu ve rekabet güçleri fazla olmasından dolayı diğer bölgelerin aleyhine bir gelişme sergiledikleri görülmüştür. Bu tip bir yapılanmayla bölgelerarası dengesizliklerin giderilemediği, tam aksine daha da arttığı ifade edilmiştir.⁵³⁸ Türkiye'de de tüm ülkede teşkilatlanmış ajansların, bölgelerarası dengesizlikleri ortadan kaldırmak konusunda buna benzer bir olumsuzla karşılaşabilecekleri söylenebilir.

Türkiye'de ajanslar merkezi yönetimin hiyerarşisi içinde yer alan bir kurum olmasa da merkezi yönetimle olan sıkı ilişkileri nedeniyle sıklıkla eleştirilmektedirler. Ajanslarda yönetim kurulu başkanı olarak merkezi yönetimin temsilcisi olan valilerin belirlenmiş olması, yereli temsil eden kalkınma kurulu üyelerinin belirlenme şekli, genel sekreter seçimi ile bütçe ve çalışma programlarının onaylanması gibi süreçler değerlendirildiğinde ajansların kuruluş amaçlarından biri olan yerel işlevleri yerine getirmekten uzak bir yapıda oldukları söylenebilir.⁵³⁹ Ajansın yerel unsurları arasında veya ajans ve yerel unsurlar arasında koordinasyon ve iletişim eksikliği gibi olumsuz durumların ortaya çıkması ise zaten merkeziyetçi bir anlayışa sahip olan ajanslarda bu durumun daha da belirgin bir hal almasına yol açacaktır.⁵⁴⁰

⁵³⁷ Ali Ercan Özgür, AB Uygulamaları Çerçevesinde..., s.193.

⁵³⁸ Kevin Morgan, "The English Question Regional Perspectives on a Fractured Nation", *Regional Studies*, 36, No: 7, 2002, s.797-803.

⁵³⁹ Emin Dedeoğlu, Selçuk Sertesin, Yeni Nesil Bölgesel Planlama Deneyimi Üzerine Bir Yönetişim Çerçevesi Önerisi, *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Politika Notu*, 2011, s. 5.

⁵⁴⁰ Fatma Özmen, "AB Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Karşılaşabilecekleri Temel Sorun Alanları", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 3, 2008, s.337.

Kalkınma ajanslarının kuruluş amaçlarından biri yönetim olarak ifade edilen bölgenin kamu-özel-sivil aktörleri arasındaki ilişkiyi geliştirmektir. Türkiye’de sivil toplum kültürünün çok gelişmemiş olduğu düşünüldüğünde ajans içinde yer alan sivil aktörlerin sayısal olarak fazlalığı ve yetkili organlar içinde yer almaları hem ülkenin sivil toplum kültürünün gelişmesinde hem de ajanslar içinde yerel unsurların daha etkin yer almasında olumlu katkı sağlayacaktır. Ancak sivil toplum kuruluşlarının sadece danışma görevi olan kalkınma kurulu içinde yer almaları ve bu kurulda daha yeterince temsil edilemedikleri ajansların kurumsal yapısına yöneltilen bir eleştiridir. Dolayısıyla sivil toplumun ajansın karar organında yer alması, kalkınma kurullarında kent konseylerinin ve sosyal, dezavantajlı gruplarla ilişkili STK’ların daha fazla yer bulması bölgesel çeşitliliği ve demokrasiyi yansıması açısından önemlidir.⁵⁴¹ Kalkınma ajanslarının teşkilat yapısı incelenirken ifade edilen kalkınma kurulu toplantılarına katılımın azlığı gibi sorunlar bu yöntemle ortadan kaldırılabılır.

Kalkınma ajanslarının idari yapısına yönelik bu eleştirinin aksine ajansları ülkede bir ilki gerçekleştirdiği yönünde olumlu olarak nitelendiren bir başka görüşte mevcuttur. Türkiye’de daha önce kurulan bölge yapılanmaları incelendiğinde, kalkınma ajanslarının bunlardan farklı bir anlayışı benimsediği görülmektedir. Geleneksel kalkınma anlayışında var olan merkeziyetçi yaklaşım yerine, ajansların kurulmasıyla beraber bölgede yer alan kamu-özel-sivil aktörler arasında bir işbirliği hedeflenmektedir. Yerel aktörlerin ajansın karar organı olan yönetim kurulu ve danışma organı olan kalkınma kurulunda yer alması kararları katılım, ajans politikalarını yönlendirme ve bölgeye yapılacak yatırımları sahiplenme gibi olumlu sonuçlar doğuracaktır.⁵⁴² Gerçekten de, bölgesel kalkınma idarelerinde eksik kalan bir unsur olan yönetim ve aşağıdan yukarıya kalkınma anlayışı kalkınma ajanslarında benimsenerek yeni bölgesel kalkınma anlayışına uygun bir kurumsal yapı oluşturulmaya çalışılmıştır.

2.5 Kalkınma Ajanslarına İlişkin Olarak Türkiye’de Yapılan Çalışmalar

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’un kabulünün ardından, Türkiye için yeni bir kurumsal yapı olan kalkınma ajanslarına ilişkin birçok bilimsel çalışma yapılmıştır. Bu çalışmaların birçoğunda

⁵⁴¹ Ali Ercan Özgür, AB Uygulamaları Çerçevesinde..., s.191.

⁵⁴² Yusuf Karakılıç, *Yeni Bölgeselleşme Politikaları ve Türkiye’de Bölge Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2014, s.466.

ajansların bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmesi konusundaki rolünü tartışılmıştır. Bu çalışma ise *“Türkiye’de kurulan Kalkınma Ajanslarında merkezi aktörlerin belirleyiciliği, yerel aktörlere göre daha fazladır”* önermesinden hareketle, kalkınma ajanslarının iktisadi boyutundan çok idari boyutuyla ilgilenmektedir. Dolayısıyla bu başlık altında incelenen çalışmalar ajansları idari boyutuyla ele alanlar arasından seçilmiştir.

Türkiye’de kalkınma ajanslarının yasal temellerinin oluşturulduğu 2006 tarihli, *“Türkiye’de Kalkınma Sürecinde Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Rolü ve Bir Uygulama”* başlıklı yüksek lisans tez çalışması kapsamında Koyuncu, Avrupa Birliği ülkelerinden İngiltere, İrlanda, Belçika, İtalya, Polonya ve Hollanda’da faaliyet gösteren Kalkınma Ajanslarına anket uygulaması gerçekleştirmiştir. Çalışmada, *“neredeysse tüm BKA’ların hükümet tarafından kurulmuş ya da kurulmalarında merkezi hükümetin önemli ölçüde payı ya da desteği olduğu”* sonucuna varılmıştır. Ayrıca katılımcılar tarafından BKA’larda bulunması gereken özellikler 1-Amaçların Projelere Dönüşümü, 2- Teknik Personelin Katılımını Sağlama, 3- Yerel Organizasyonlar ile Koordinasyon, 4- Finansal Kaynak Bulabilme, 5- Politik Yapı Tarafından Kabul Görme, 6- Bağımsız Kararlar Alabilme olarak sıralanmıştır. Ajansların başarısını etkileyen faktörler ise; 1- Amaç ve Görevlerin Doğru Seçilmesi, 2- Tutarlı Politikalar ve Halk Desteği, 3- Finansal Kaynakları Etkin Kullanma, 4- Merkezi Yönetim Desteği, 5- İş Dünyasının Desteği, 6- Kalifiye İş Gücü Varlığı olarak belirtilmiştir.⁵⁴³ Ayrıca Avrupa’da kurulan BKA’ların merkezi idareden bağımsız olarak kuruldukları ancak yürüttükleri faaliyetlerde bölgelerin mevcut durumu ile merkezin ekonomi programlarını uyumlaştırmaya çalıştıkları ifade edilmiştir. Türkiye’de kurulacak olan ajanslarda da Avrupa’dakine benzer bir organizasyon yapısı oluşturulması, bölgelerin sosyo-ekonomik yapıları ve potansiyelleri dikkate alınarak ajansların hizmet sunacağı sektörlerin belirlenmesi ile merkez ve yerelle olan ekonomik ilişkilerin ajans faaliyetlerini olumsuz yönde etkilemeyecek şekilde yapılandırılması tavsiye edilmiştir.⁵⁴⁴

2010’da yayımlanan ve Türkiye’de ilk kurulan kalkınma ajansları olan İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajansları üzerinde yaptığı, *“Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yapılanması ve İşlevselliği: İzmir ve Çukurova Örnekleri”* isimli çalışmasında Özer, bu iki ajansın Yönetim ve Kalkınma Kurulu üyelerine anket uygulanmıştır. Çalışmanın sonucunda ajansların kamu-özel-sivil ortaklığını yansıttığı ve katılım konusunda ülkede

⁵⁴³ Evrim Koyuncu, Türkiye’de Kalkınma Sürecinde Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Rolü ve Bir Uygulama, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2006, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, s.127-134.

⁵⁴⁴ Evrim Koyuncu, Türkiye’de Kalkınma Sürecinde..., s. 144.

var olan eksikliği ortadan kaldıracığı yönünde görüş belirtilmiştir. Ancak çalışma kapsamında sorulan; “Kalkınma Kurulu üyelerinin temsil edeceği kurumların vali/Bakanlar Kurulu tarafından seçilmesi Kalkınma Ajansları’nı idare merkezli bir model haline getirir”, “Kalkınma Kurulu’ndaki kamu-sivil-özel sektör katılımcıların sayısını dengesiz buluyorum” ve “Türkiye’deki Kalkınma Ajansı modeli idare merkezlidir” gibi sorulara katılımcılar %40 ve üzeri oranlarda katılıyorum veya kesinlikle katılıyorum cevabını vermiştir. Bu cevaplar değerlendirildiğinde ajanslarda merkeziyetçi anlayışın yoğun olarak hissedildiği anlaşılmaktadır. Özer, bu tip bir algının ortaya çıkmasının nedeni olarak yönetim kurulunun başkanı olarak valilerin görev yapması, kalkınma kurulu üyelerinin belirlenmesi sürecinde merkezin ağırlığının olması ve ajansların mali kaynaklarının büyük oranda merkezden aktarılan paylardan oluşması olarak görmektedir.⁵⁴⁵

Özen 2010 tarihli “Yönetişim Perspektifinden Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, İşleyişi ve İlişkileri: Üç Örnek Ajans” isimli yüksek lisans tez çalışması kapsamında İzmir, Mevlana ve Güney Ege Kalkınma Ajansları yönetim kurulu üyeleri ve DPT bölgesel gelişme uzmanları ile yapılandırılmış görüşme metodu ile nitel araştırma yapmıştır. Çalışma kapsamında katılımcılara “kalkınma ajansları bünyesinde kamu-STK-özel sektör entegrasyonunun sağlanıp sağlanamadığı sorulmuş” ve katılımcıların %68’i evet, %32’si hayır yanıtını vermişlerdir. Kalkınma kurulu yapıları incelendiğinde ise İZKA %68, MEVKA %60 ve GEKA %65’lik oranlarda kalkınma kurulu üyelerinin kamu sektöründen oluştuğu görülmektedir. Ayrıca yerellik ilkesi adına önemli bir soru olan bölge halkı, kalkınma ajanslarıyla ilgili yeterli bilgilendirmeye sahip mi? sorusu %73 oranında hayır ile cevaplanmıştır.⁵⁴⁶

Türkiye’de kalkınma ajanslarının kurulmasının en önemli nedenlerinden birinin AB ile olan ilişkiler olduğu daha önce belirtilmişti. Tiftikçigil’de bölgesel kalkınma politikalarını AB-Türkiye ilişkisi kapsamında ele aldığı 2010 tarihli, “Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yaşanan Dönüşüm ve Kalkınma Ajansları Üzerine Bir Değerlendirme” başlıklı doktora tez çalışması kapsamında çeşitli görüşmeler gerçekleştirmiş ve toplantılara katılmıştır. Edindiği tecrübeler sonrasında ise bir SWOT analizi yapmıştır. Bu analiz değerlendirildiğinde, ajanslar kurulmadan önceki dönemde gerçekleştirilen bölgesel planlama çalışmalarının merkeziyetçi anlayış

⁵⁴⁵ Yunus Emre Özer, *Bölgesel Kalkınma Ajanslarının...*, s.301.

⁵⁴⁶ Pelin Aslı Özen, *Yönetişim Perspektifinden Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, İşleyişi ve İlişkileri: Üç Örnek Ajans*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2010, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli, s. 111-114.

nedeniyle başarısız olması ajanslar adına önemli bir fırsat olarak belirtilirken, ülkede yönetim kültürünün zayıflığı ise bir tehdit olarak dile getirilmiştir. Kalkınma ajanslarının DPT'nin koordinatörlüğünde iş ve işlemlerini gerçekleştirmeleri, karar alma süreçlerinde tüm aktörlerin katılımının sağlanması ve ajansların geleneksel kamu kurumu niteliği dışında esnek bir yapıya sahip olması güçlü yönler; kalkınma kurullarının bakanlar kurulu tarafından belirlenmesi, kurulda kamu sektörünün ağırlıklı olması ve bazı önemli oda ve kuruluşlara yer verilmemesi, ajansların tek tip bir yapılanmaya sahip olması, ajans genel sekreterinin DPT tarafından atanması, valilerin yönetim kurulu başkanı olarak belirlenmesi ve ajansların yönetim kurulunda yer alacak STK'lara ilişkin herhangi bir kriterin belirlenmemiş olması zayıf yönler olarak belirtilmiştir.⁵⁴⁷ Tiftikçigil tarafından yapılan bu analizlerin, kalkınma ajansları özelinde yapılan diğer nicel ve nitel çalışmalarla karşılaştırıldığında birbiriyle örtüştüğü görülmektedir.

Yılmaz 2011 tarihli “Kalkınma Politikalarında Değişim: Bölgesel Kalkınma Ajansları” başlıklı doktora tez çalışması kapsamında Ankara, İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajanslarının genel sekreterleri ile görüşme gerçekleştirmiştir. Çalışmanın temel hipotezlerinden biri “Türkiye’deki merkeziyetçi yönetim geleneği ile yönetim esasıyla yerel/bölgesel aktörlerin karar alma ve uygulama mekanizmalarının olduğu, yerel ve bölgesel aktörlere yetki devrini öngören, finansman yapıları daha esnek olan bölgesel kalkınma ajanslarının uyumunun nasıl olacağı”dır. Yapılan görüşmeler ve değerlendirmeler çerçevesinde Yılmaz, ajanslar ve DPT arasında hiyerarşik bir bağın olduğunu iddia etmiş, bunun nedeni olarak ta ajanslar tarafından hazırlanan bütçe ve bölgesel gelişme planı gibi belgeler için DPT'nin onay makamı olması, ayrıca ajanslarla ilgili olarak yönetmelik çıkarma ve düzenleyici işlem yapma yetkisinin de DPT’de olmasını göstermiştir. Genel sekreterin belirlenmesi sürecinde DPT'nin onay makamı olması ve genel sekreterin başkanı vali olan yönetim kurulan karşı sorumluluğunun varlığı ajanslar üzerindeki merkeziyetçi yapıyı ifade etmektedir. Ancak çalışma kapsamında görüşülen genel sekreterler teorik anlamda eleştirilen bu durum hakkında eleştirel bir yaklaşımda bulunmamışlardır.⁵⁴⁸

AB ülkeleri ve Türkiye’de kurulan kalkınma ajanslarının karşılaştırıldığı bir başka çalışma 2011 tarihli “Kalkınma Ajanslarının Kurumsal Kapasitesinin İncelenmesi: Türkiye

⁵⁴⁷ Burcu Yavuz Tiftikçigil, Avrupa Birliği’ne Uyum..., s.215-217.

⁵⁴⁸ Battal Yılmaz, Kalkınma Politikalarında Değişim: Bölgesel Kalkınma Ajansları, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 2011, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya, s.149-150.

ve Avrupa Birliği Ülkeleri Arasında Karşılaştırma” isimli yüksek lisans tez çalışmasıdır. Bu çalışma kapsamında Tunca, Avrupa Birliği Ülkeleri’nde ve Türkiye’de kurulan kalkınma ajansları (171 adet) ile anket çalışması yapmış ve yıllık raporlarını incelemiştir. Tunca çalışmasında, kalkınma ajanslarının kuruluş yapılarına göre İtalya, İrlanda, İngiltere ve Türkiye’de kurulan ajansların merkeziyetçi anlayışı benimsediklerini belirtmiştir. AB’de kurulan ajansların yönetim yapısında kamu-özel ortaklığının var olduğu ancak genel kurulların içinde yerel yönetim temsilcileri ile ticaret ve sanayi odası temsilcilerinin ağırlıkta olduğu belirlenmiştir. Gelir kaynakları incelendiğinde ise ajansların İngiltere, İrlanda, Bulgaristan ve Portekiz’de özel sektör; Çek Cumhuriyeti ve İngiltere’de ajansların verdikleri eğitimler; Slovenya ve Fransa’da yer politik destekler; Romanya’da yarı ulusal fonlar; İtalya, Polonya ve İrlanda da danışmanlık hizmetleri, ulusal fonlar, yerel yönetim ve eğitim gelirleri; Almanya ve İspanya’da uluslararası fonlar; İspanya ve Avusturya’da merkezi yönetim ve Türkiye’de ise merkezi ve yerel yönetim tarafından finanse edildiği belirlenmiştir. AB’de ajanslar kuruluş dönemlerinde mali anlamda merkeze bağımlı iken son dönemde ajans kaynakları AB fonlarından ve özel sektör tarafından sağlanmaktadır.⁵⁴⁹

Türkiye’de kurulan kalkınma ajanslarının idari ve mali yapısını diğer ülke örnekleriyle karşılaştırmak ya da yerel aktörler gözüyle ajans-yerel, ajans-merkez ve merkez-yerel ilişkilerini tanımlamak şüphesiz ki ilişkinin bir yönünü eksik bırakacaktır. Yeşilbaş 2012 tarihli “Alternatif Bir Kalkınma Modeli Olarak Bölge Kalkınma Ajansları” isimli doktora çalışmasında mülki idare amirleri, ajans genel sekreterleri ve ajans çalışanlarına yönelik bir alan araştırması gerçekleştirmiştir. Araştırmaya katılanların yarısından fazlası kalkınma ajansları kurulmadan önce uygulanan bölgesel kalkınma çalışmalarını aşırı merkeziyetçi olmaları nedeniyle başarısız olarak görmektedir. Ancak ajansların Devlet Planlama Teşkilatı’nın/Kalkınma Bakanlığı’nın taşra teşkilatı işlevinde olduğu yargısına katılımcıların % 44,5’i katıldığını, % 49’u ise katılmadığı ifade etmiştir. Dahası, katılımcıların yarısı mevcut yapı ile devam edildiği sürece ajanların gelecekte de bakanlığın taşra teşkilatı kimliğinden farklı bir görünüm sergilemeyeceğini ifade etmişlerdir.⁵⁵⁰ Dolayısıyla katılımcılar arasında kalkınma ajansları öncesinde var olan merkeziyetçi yapının sürdürüğüne dair yüksek oranda bir kabul söz konusudur. Çalışma,

⁵⁴⁹ Gülin Tunca, Kalkınma Ajanslarının Kurumsal Kapasitesinin İncelenmesi: Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkeleri Arasında Karşılaştırma, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2011, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul, s.97-120.

⁵⁵⁰ Mehmet Yeşilbaş, Alternatif Bir Kalkınma Modeli Olarak Bölge Kalkınma Ajansları, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2012, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Diyarbakır, s.204-206.

kalkınma ajanslarının merkezle ve yerelle olan ilişkilerinin ajans personelleri ve mülki idare amirleri gözünden tanımlaması açısından önemlidir.

Özgür 2014 tarihli “AB Uygulamaları Çerçevesinde Türkiye’de Kalkınma Ajansları” isimli doktora tezinde, Türkiye’de kurulan 26 kalkınma ajansının çalışanlarına ve paydaşlarına anket uygulaması yapmıştır. Çalışmanın hipotezleri arasında; “kamu yönetimi sisteminde yer alan yerel birimler olarak kalkınma ajanslarının yapılarının merkeze bağlı tek tip bir işleyişe sahip oldukları”, “BKA’ların kalkınma kurulları ile sağlamaya çalıştığı katılımcılık eksik temsile neden olmaktadır” ve “Türkiye’de BKA’ların kalkınma odaklı başarısının büyük oranda yerel siyasi faktörlerden etkilendiği” yer almaktadır. Bu üç hipotezde yapılan anket çalışması sonucunda doğrulanmıştır. Türkiye’de kurulan ajansların, İngiltere’de yerel taleple kurulan veya merkezden kurulsa bile yerele esneklik tanıyan Yerel Girişim Ortaklıkları (Local Enterprise Partnership – LEP) yapılanmasından farklı olarak merkezin inisiyatifi ile kurulduğu, ajanslarda idari ve mali anlamda merkezin belirleyiciliğinin var olduğu görülmektedir. Ajansların kalkınma kurulu üye yapıları incelendiğinde özel sektörün %47, kamu sektörünün %40, sivil toplum kuruluşlarının %8 ve üniversitelerin %5 oranında bir ağırlığa sahip olduğu görülmektedir. Bu anlamda kalkınma kurullarında sivil toplumun ve üniversitelerin yetersiz temsil edildiği ifade edilebilir. Ajanslarda merkezi yönetimin etkisini ifade eden bir başka gösterge ise yerel siyasi aktörlerin ajansı etkileme kapasitesinin yüksek olması ile ilgilidir. Bu anlamda merkezi yönetimin gücünü elinde bulunduran partinin, yerel teşkilatları aracılığıyla ajansın uygulamalarına müdahale şansı artmaktadır.⁵⁵¹ Bu durum yerel aktörler arasından güç dengesizliğinin varlığına işaret etmektedir.

Yeni bölgesel kalkınma anlayışıyla birlikte kurulmaya başlanan kalkınma ajansları yönetişim, yeni kamu yönetimi, yerel kalkınma, girişimcilik, esneklik, açıklık ve projecilik gibi kavramlar temelinde hareket etmektedir. Dolayısıyla klasik bir kamu kurumundan farklı şekilde teşkilatlanmalı ve idare edilmelidir. Bozkurt 2014 tarihli çalışmasında ajans personelleri ve ajanslardan destek alan kişilerle anket uygulaması gerçekleştirerek ajansların kurumsal kapasitelerini belirlemeye çalışmıştır. Yazar, “Yeni Kalkınma Politikalarının Bölgesel Kurumsallaşma Üzerindeki Etkisi” isimli yüksek lisans tezi kapsamında hazırladığı anket formunu Güney Marmara Kalkınma Ajansı (GMKA) personeli ve ajanstan destek alan yararlanıcılara uygulamıştır. Çalışma sonucunda yeni

⁵⁵¹ Ali Ercan Özgür, AB Uygulamaları Çerçevesinde..., s.281-290.

bölgeselleşme anlayışı birlikte merkezin yerine yerelin geçmediğini, yalnızca merkezin niteliklerinde bir değişim olduğunu savunan yazar ajansların farklı biçimlerde örgütlenebilmesi gerektiği, ajansların kuruluş gerekçelerinden uzaklaştığı, ikincil mevzuatla birlikte ajansların bürokratikleştiği, bakanlığın ajanslar üzerinde fazla müdahaleci olduğu ve bu nedenle bölgesel farklılıkların ifade edilemediği varsayımlarının ajans personeli tarafından %70 ve üzeri oranda kabul gördüğünü belirtmiştir. Kalkınma kurullarına ilişkin olarak ise yararlanıcılar ajansı yönlendirme ve danışma faaliyetinin etkin şekilde yerine getirildiği, işbirliği ve farkındalık açısından yararlı bir yapı olduğu görüşünü savunurken, ajans personeli ise tam aksini düşünmektedir. Diğer çalışmaların aksine kalkınma kurullarında sektörel dağılımın dengeli olduğu varsayımına ajans personeli tarafından %20 oranında katılmıyorum, %40 oranında kararsızım/fikrim yok ve %40 oranında katılıyorum cevabı verilmiştir.⁵⁵² Farklı akademik çalışmalarda kalkınma kurulu üye yapısı sıklıkla eleştirilirken GMKA personelinin farklı bir algıya sahip olması araştırılmaya değer bir durumdur.

Yukarıda ifade edilen bilimsel çalışmaların dışında çeşitli STK'lar ve kurumlar kalkınma ajansları üzerine araştırmalar yapmışlardır. Bu çalışmalar içinde en önemlilerinden biri Devlet Denetleme Kurulu tarafından 2014'te yayımlanan "Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi" başlıklı bir rapordur. Bu rapor kapsamında il valileri, 217 ajans personeli, 209 yararlanıcı ve çeşitli kamu-özel-sivil aktörler ile anket ve görüşme metotları kullanılarak incelemeler yapılmıştır. Yapılan araştırma neticesinde kalkınma kurullarına katılımın, yılda 2 kez toplanması ve yetkisiz olması nedeniyle düşük olduğu; yönetim kurulu toplantılarının düzenli yapılmasında zorluklar çekildiği ve kurulun birçok kararının bakanlığın onayı ile uygulanmasının hesapverebilirliği olumsuz etkilediği; ajans faaliyetlerinin halka bildirilmesi konusunda sıkıntılar yaşandığı; ajanslar ve bölgedeki kuruluşlar arasında işbirliğinin yeterli düzeyde olmadığı; "Kalkınma Bakanlığının fiili olarak da ajanslar üzerinde önemli derecede etkili olduğuna, bu haliyle Kalkınma Bakanlığının ajanslarla ilgili koordinasyon fonksiyonunun ötesinde bir konumda bulunduğu" ilişkin algının gerek yönetim kurulları, gerekse ajans çalışanlarında hâkim olduğu" tespitlerine yer verilmiştir.⁵⁵³

⁵⁵² Tuğba Elçin Bozkurt, Yeni Kalkınma Politikalarının Bölgesel Kurumsallaşma Üzerindeki Etkisi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2014, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, s.109-115.

⁵⁵³ Devlet Denetleme Kurulu, Araştırma ve İnceleme...s. 779-796.

Kalkınma ajanslarına ilişkin yapılan en önemli eleştirilerden biri, ajansların klasik bir kamu kurumundan farksız olduğudur. Bunun nedeni olarak ise ülkenin merkeziyetçi yapıya sahip olması ve yerel katılım konusunda yeterli talebin olmaması gösterilmektedir. Ortaya çıkan bu durum yönetim kavramının ajanslar özelinde uygulanmasında şüphesiz önemli bir sorun alanı olmaktadır. 2015 tarihli “Aktörler Arası İlişkiler, Sorunlar ve Sonuçlar Bakımından Türkiye’de Kalkınma Ajansları: Güney Ege Kalkınma Ajansı (GEKA) Örneği” isimli doktora tez çalışması kapsamında bu durumu araştıran Akbaş, Güney Ege Kalkınma Ajansı kalkınma kurulu üyeleriyle anket uygulaması yapmıştır. Katılımcılara yöneltilen “GEKA Kalkınma Kurulu Toplantılarına Katılım ve Dolayısıyla İyi Yönetişim Yüksek Düzeydedir”, “GEKA Kalkınma Kurulu gündemi üyelerin/üye kuruluşların görüş ve önerileri de dikkate alınarak katılımcı yaklaşımla belirlenmektedir”, “GEKA Kalkınma Kurulunda sivil ve özel sektör, üniversite, odalar, yerel yönetimlerden gelen üyelerin toplam içindeki dağılımı (temsili) uygundur” ve “GEKA Kalkınma Kurulu üyesi kamu-özel sektör aktörlerinin dağılımı dengelidir” gibi yargılar %50 ve üzeri oranda katılmıyorum ve kesinlikle katılmıyorum şeklinde cevaplanmıştır. Akbaş, teoride bölgesel yönetim kurumu olarak tasarlanan ajansların kalkınma kurullarında, üyelerin isteksiz olması, bilgi eksikliğinin varlığı, işbirliği kültürünün gelişmemiş olması, üye yapısındaki dengesizlikler, toplantıların yılda 2 kez ve 1’er günlük sürelerle yapılması gibi nedenlerle uygulamada sorunların var olduğu belirlemiştir.⁵⁵⁴

2.6 Kalkınma Ajansları Hakkında Genel Değerlendirme

Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşundan itibaren önce ulusal kalkınma daha sonra ise dünyadaki kalkınma trendine uygun olarak bölgesel kalkınma anlayışı ülke gündeminde yer almaya başlamıştır. 1980 sonrası dönemde yeni kamu yönetimi anlayışı, küreselleşme-yerelleşme, postfordist üretim anlayışı ve yeni bölgesel kalkınma yaklaşımının popüler bir hal alması Türkiye’de de bu teorik yapılara uygun kurumların oluşturulduğu yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur.

Kalkınma ajansları, cumhuriyet döneminde kurulan diğer bölgesel yapılanmalarla (Umumi Müfettişlikler, merkezi yönetimin taşra teşkilatı anlamında bölge kuruluşları, Olağanüstü Hal Bölge Valiliği, bölgesel kalkınma idareleri) teorik olarak

⁵⁵⁴ İsmet Akbaş, Aktörler Arası İlişkiler, Sorunlar ve Sonuçlar Bakımından Türkiye’de Kalkınma Ajansları: Güney Ege Kalkınma Ajansı (GEKA) Örneği, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2015, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli, s. 210-2011.

karşılaştırıldığında, merkeziyetçi anlayıştan yerelleşmeye, yönetimden yönetişime, bürokrasiden esnekliğe kısaca geleneksel bölgesel kalkınma anlayışından yeni bölgesel kalkınma anlayışını ifade etmektedir. Karar organı ve danışma organında bölgenin kamu-özel-sivil aktörleri yer almakta, bölgeye ilişkin karar alma ve politika belirleme konularında yerelin de en az merkezi yönetim kadar söz sahibi olduğu bir yapı olarak görülmektedir. Ajanslar bu yönüyle Türkiye’de bir ilk olma özelliği göstermektedir.

Kalkınma ajanslarına yönelik eleştiriler ve 5449 sayılı kanunda yer alan unsurlar değerlendirildiğinde ise, ajansların teorik yapısı ve uygulaması arasında ciddi farklar olduğu görülmektedir. Her ne kadar bir bölge yönetim birimi olarak ifade edilseler de merkezin ajanslar üzerinde vesayet denetimine varan yetkilerinin olduğu söylenebilir. Ajansın karar organının başı olarak il valilerinin belirlenmesi, ajansların idari ve mali anlamda birçok kararının uygulamaya geçmesi için Kalkınma Bakanlığı’nın onayına ihtiyaç duyulması bu durumu ifade etmektedir.

Ajansların teşkilat yapısına yönelik eleştiriler incelendiğinde, özellikle ülke genelinde tek tip yapılanmaya sahip olmasının olumsuz bir durum olarak ifade edildiği görülmüştür. Bölge kavramı tanımı gereği bir özgünlüğü ifade ederken bölgesel kalkınmayı amaçlayan bu kurumun, klasik bir kamu kurumu gibi bir yapılanmaya sahip olması düşündürücüdür. Olması gereken, ajansların karar organlarında bölgenin özelliğine göre tarım sektörü, turizm sektörü, sanayi sektörü vb. temsilcilerin yer almasıdır. Bunun yanında, yerel yönetim kurumları ve sivil toplum örgütlerinin karar organında ya da danışma organında daha fazla yer alması yerellik adına olumlu bir durumu yansıtacaktır. Unutulmamalıdır ki ajanslar gücünü yerellikten almaktadır. Kurulma amaçları yerel aktörler arasında işbirliğini geliştirmek ve harekete geçirmektir.⁵⁵⁵

Kalkınma ajanslarının kurulmaya başlandığı 2006 yılından itibaren bir değerlendirme yapıldığında, ajansların henüz istenilen seviyede ekonomik ve sosyal kalkınmayı sağladığını söylemek güçtür. Esasen henüz 10 yıllık bir geçmişe sahip olan ajanslardan uzun yıllardır devam eden bölgesel kalkınmayı sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak gibi hedefleri hemen gerçekleştirmesini beklemek hayalcilik olacaktır. Ajansların mevcut yapıları ve ajanslara karşı yapılan eleştiriler incelendiğinde öncelikle yapılması gereken, ajansların yasal ve kurumsal anlamda yeniden düzenlenmesidir. Ülkenin idari ve siyasi yapısına uygun bir reforma ihtiyaç vardır.

⁵⁵⁵ Abdil Celil Öz, Kalkınma Ajanslarının..., s.128.

Ajansların ekonomik kalkınmanın yanında sosyal kalkınmayı da içeren bir anlayışa evrilmesi zorunludur.

Kalkınma ajanslarının üstlendiği fazla sayıdaki görev ve Türkiye’de yeni bir anlayışın simgesi olmaları nedeniyle, ajansların başarılı olmaları bazı koşullara bağlıdır. Öncelikle her ne kadar AB sürecinde ülke gündemine gelmiş olsalar da mevcut siyasi irade tarafından desteklenmeleri gerekmektedir. Bunun yanında bölgede yer alan ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi aktörlerle işbirliği içinde hareket etmelidirler. Sadece merkezi bir organ olan ya da bölge aktörleriyle sağlıklı iletişim kuramayan bir ajansın istenilen başarıya ulaşması beklenemez. Ajanslar ancak kendi kararlarını almak ve uygulamak, kendine yetecek mali olanaklara sahip olmak, uzman teknik personeli istihdam etmek ve bölgenin potansiyelini, sorunlarını iyi bilmek gibi özelliklere sahip olmaları durumunda başarılı olabileceklerdir.⁵⁵⁶ Bu nedenlerden dolayı ajanslara ilişkin mali ve yasal düzenlemeler için cesur adımlar atılmalıdır. Mevcut BKA yapısı ile bölgesel kalkınma gibi çok boyutlu bir sorunun çözülmeye çalışılması ise başka sorunların ortaya çıkmasına neden olacaktır.⁵⁵⁷

⁵⁵⁶ Rasim Akpınar, *Bölgesel Gelişme Dinamikleri ve Kurumsal Yansımaları: Yerel Büyüme Koalisyonları/Kalkınma Ajansları Deneyimi*, Uzmanlık Tezi, DPT Yayınları, Ankara 2004, s. 96.

⁵⁵⁷ Arnoud Lagendijk, Serap Kayasu, Suna Yaşar, “The Role of Regional Development Agencies in Turkey from Implementing EU Directives to Supporting Regional Business Communities?”, *European Urban and Regional Studies*, 16(4), 2009, s. 394.

BÖLÜM III

YERELDE MERKEZİLEŞME BAĞLAMINDA KALKINMA AJANSLARI: BATI AKDENİZ, DOĞU ANADOLU, FIRAT VE GÜNEY MARMARA KALKINMA AJANSLARI ÖRNEĞİ

Kalkınma ajanslarına ilişkin olarak daha önce yapılan açıklamalar, ajansların kurulması sonucu olumlu ve olumsuz bazı özelliklerin ortaya çıktığını bize göstermektedir. Çalışmanın üçüncü bölümünde, ilk iki bölümde ifade edilen merkezileşme ve yerelleşme kavram ve teorileri ile bu kavram ve teorilerin Türkiye’de kurulan kalkınma ajansları ile karşılaştırması yer almaktadır. Bu karşılaştırma bize Türkiye’de kurulan ajansların mevcut yapısını anlamlandırmamız konusunda yarar sağlayacaktır. Yöntem ve bulgular alt başlıklarından oluşan bölümde, öncelikle çalışmanın araştırma deseni olan örnek olay incelemesi, yöntemi olan doküman incelemesi, analiz tekniği olarak belirlenen içerik analizi yöntemi ile çalışmanın kapsam ve sınırları hakkında bilgi verilmiştir. Bulgular başlığı altında ise örneklem olarak belirlenen BAKA, DAKA, FKA ve GMKA faaliyet raporlarının, oluşturulan tema sistemi ile MAXQDA Analytics Pro 12 (12.3.1 sürümü) nitel analiz programıyla incelenmesi neticesinde elde edilen sonuçlara yer verilmiştir.

1. Yöntem

Yöntem başlığı altında araştırma deseni olarak belirlenen örnek olay incelemesi, yöntem olarak belirlenen doküman incelemesi, çalışmanın kapsam ve sınırları ile analiz tekniği olarak belirlenen içerik analizi yöntemi hakkında bilgi verilmiştir.

1.1 Araştırma Deseni

Çalışmanın araştırma deseni olarak örnek olay incelemesi seçilmiştir. Örnek olay incelemesi, “bir konu, olgu veya problemi anlamak için bir veya birden fazla olay veya

kişiler kullanılarak yapılan çalışma”dır. Olay kavramı bir birey, rol, bir grup, örgüt, topluluk ya da ulus gibi sınırlı şekilde ortaya çıkan bir fenomendir.⁵⁵⁸

Örnek olay araştırması tek ögeli ve çoklu örnek olay araştırması olarak iki türe sahiptir. Tek ögeli örnek olay araştırmasında araştırmacı, araştırmak istediği konu ile ilgili olarak tek bir olay ya da kişi belirleyerek araştırmasını gerçekleştirir. Çoklu örnek olay araştırması yönteminde ise araştırmacı, tek ögeli örnek olay araştırmasında olduğu gibi tek bir konuya odaklanır ancak birden çok kişi veya olay üzerinde çalışır. Literatürde çoklu örnek olay araştırmasının, tek ögeli çalışmalara göre genelleme yapma imkanı sunması, farklı ögeler arasındaki benzerlik ve farklılıkları anlamamızı mümkün kılması gibi nedenlerden dolayı tercih edilmesi önerilmiştir.⁵⁵⁹ Çoklu örnek olay araştırması yönteminde, araştırılacak örnek olay sayısının dört ya da beşi geçmemesi önerilmektedir.⁵⁶⁰ Çalışmada, sahip olduğu avantajlardan dolayı çoklu örnek olay araştırması yöntemi tercih edilmiştir.

Örnekleme belirlenirken olasılıksız örnekleme metotlarından biri olan amaca yönelik örnekleme metodu kullanılmıştır. Amaca yönelik örnekleme tipik, aykırı, maksimum çeşitlilik, uygun, kartopu ya da zincir örnekleme olmak üzere altı farklı şekilde oluşturulabilir.⁵⁶¹ Amaca yönelik örnekleme metoduyla Türkiye’de 2006 yılından itibaren kurulan 26 adet kalkınma ajansı arasından, belirlenen kriterler özelinde en fazla benzerliğe sahip olan ajanslar belirlenmiştir. (Tablo 3.1) Ajansların faaliyet raporlarından elde edilen veriler neticesinde, örneklem içinde yer alan ajanslar için tek tek, 2’li gruplar oluşturularak ve genel açıklamalar yapmak mümkün olmaktadır. Bu anlamda; Türkiye’de kalkınma ajansları ve merkezi yönetim arasındaki ilişkiler tanımlanmaya çalışılmış, ajans özelinde ve ülkenin batısında ve doğusunda yer alan ajanslar özelinde merkez-yerel ilişkileri anlamında bir farklılık olup olmadığı araştırılmıştır. Araştırma kalkınma ajanslarına ilişkin yasal, idari ve mali yapı incelendiğinde, “*Türkiye’de kurulan Kalkınma Ajanslarında merkezi aktörlerin belirleyiciliği, yerel aktörlere göre daha fazladır.*” önermesine dayandırılmıştır.

⁵⁵⁸ Keith F.Punch, Sosyal Araştırmalara Giriş Nicel ve Nitel Yaklaşımlar, (çev. Dursun Bayrak, H. Bader Arslan, Zeynep Akyüz), Siyasal Kitabevi, Ankara 2011, s.144.

⁵⁵⁹ Ahmet Güler, Mustafa Bülent Halıcıoğlu, Serkan Taşgın, *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma*, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2015, s.305-310.

⁵⁶⁰ John W. Creswell, *Nitel Araştırma Yöntemleri*, (çev. Mesut Bütün, Selçuk Beşir Demir), Siyasal Kitabevi, Ankara 2013, s.157.

⁵⁶¹ Sharan B. Merriam, *Nitel Araştırma Desen ve Uygulama İçin Bir Rehber*, (çev. Editörü Selahattin Turan), Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık, Ankara 2013, s.76-77.

1.2 Kapsam ve Sınırlılıklar

Çalışmanın kapsamı Türkiye’de 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun kapsamında kurulan 26 adet kalkınma ajansıdır. Ancak çalışma deseni olarak örnek olay araştırması seçilmesinden dolayı Türkiye’de kurulan ajansların mevcut yapısını en doğru şekilde anlamlandırılmasını sağlayacak örneklem oluşturulmuştur. Örnek olay araştırmasında örneklemin dört ya da beşi geçmemesi istenmektedir.

Örneklem oluşturulmasında temel referans Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan ve 2013 yılında yayınlanan İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (SEGE-2011)’dir. Bunun yanında bölgelerin nüfusu, bölgelerin kişi başına düşen Gayri Safi Yurtiçi Hasılası (GSYH) ve bölgelerde istihdamın sektörel dağılımı kullanılarak, bahsedilen göstergeler itibarıyla birbirine en benzer bölgelerin seçilmesi sağlanmıştır. Seçilen göstergeler temelinde hazırlanan tabloda, SEGE-2011 araştırmasında yer alan Düzey-2 Bölgelerinin 4 kademeli Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Düzeyi sıralamasına göre; 1. Kademe bölgeler sarı renkle, 2. Kademe bölgeler yeşil renkle, 3. Kademe bölgeler mavi renkle ve 4. Kademe bölgeler kırmızı renkle belirtilmiştir.⁵⁶² Ayrıca nüfus, GSYH ve istihdamın sektörel dağılımı konularındaki benzerliklerde aynı renkler ile ifade edilmiştir.

Tablo 3.1’de, seçilen göstergeler özelinde yapılan inceleme sonucunda TR61 Antalya, Isparta, Burdur; TR22 Balıkesir, Çanakkale; TRB1 Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli ve TRB2 Van, Muş, Bitlis, Hakkari bölgelerinin, farklı gelişmişlik düzeylerinde olmalarından kaynaklanan farklılıkları var olsa da, birbirlerine en çok benzeyen bölgeler olduğu görülmüştür. Dolayısıyla TR61 Antalya, Isparta, Burdur illerini kapsayan Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı (BAKA), TR22 Balıkesir, Çanakkale illerini kapsayan Güney Marmara Kalkınma Ajansı (GMKA), TRB1 Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli illerini kapsayan Fırat Kalkınma Ajansı (FKA) ve TRB2 Van, Muş, Bitlis, Hakkari illerini kapsayan Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı (DAKA) örnek ajanslar olarak belirlenmiştir. Bu anlamda BAKA, GMKA, FKA ve DAKA dışındaki kalkınma ajansları çalışmanın sınırlarını oluşturmaktadır. Seçilen ajanslardan BAKA ve GMKA’nın ülkenin batısında, DAKA ve FKA’nın ise ülkenin doğusunda yer alan kalkınma ajansları olduğu görülmüştür.

⁵⁶² Kalkınma Bakanlığı, İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (SEGE-2011), 2013, s.74-78.

Ortaya çıkan bu durum ajansların tek tek ve topluca incelenmesinin yanında, ülkenin batısında ve doğusunda kurulan ajanslar olarak bir gruplandırma yapılarak incelenmesine de imkan sağlamaktadır.

Tablo 3.1: NUTS II Düzeyinde SEGE-Nüfus-GSYH-İstihdamın Sektörel Dağılımı Göstergeleri

BÖLGE	SEGE	Nüfus	Kişi başına GSYH (TL)	İstihdamın Sektörel Dağılımı (%)			
				Tar.	San.	Hiz.	
TR10 İstanbul	4,5154	14.804.116	43.645	0,9	32,8	66,3	
TR51 Ankara	2,8384	5.346.518	36.680	3,5	24,6	71,9	
TR31 İzmir	1,9715	4.223.545	31.179	10,5	33,0	56,5	
TR41 Bursa, Eskişehir, Bilecik	1,2667	3.964.535	29.854	9,8	41,7	48,5	
TR61 Antalya, Isparta, Burdur	1,2305	3.017.280	27.851	24,4	16,1	59,5	Antalya-1. Kademe il Isparta-2. Kademe il Burdur-3. Kademe il
TR42 Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	1,0528	3.719.652	34.450	14,2	36,2	49,6	
TR32 Aydın, Denizli, Muğla	0,8257	2.997.720	23.450	28,5	23,1	48,4	
TR21 Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	0,7736	1.726.260	29.703	17,1	38,1	44,8	
TR62 Adana, Mersin	0,5211	3.975.522	20.195	23,6	22,5	53,9	
TR22 Balıkesir, Çanakkale	0,5133	1.715.969	23.534	29,3	21,2	49,5	Balıkesir-2. Kademe il Çanakkale-3. Kademe il
TR52 Konya, Karaman	0,4951	2.406.913	21.336	25,8	28,3	45,9	
TR33 Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	0,2437	3.043.846	21.725	34,6	25,7	39,7	
TR81 Zonguldak, Karabük, Bartın	0,1934	1.032.260	18.822	32,2	23,8	44,0	
TR72 Kayseri, Sivas, Yozgat	0,1130	2.401.245	20.531	29,3	26,3	44,4	
TR83 Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	0,0000	2.752.803	17.639	40,0	17,7	42,3	
TRC1 Gaziantep, Adıyaman, Kilis	-0,0547	2.715.553	17.326	13,1	32,8	54,1	
TR90 Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	-0,0756	2.645.584	18.574	42,2	15,6	42,2	
TR71 Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	-0,1248	1.546.995	18.360	32,3	19,8	47,9	
TR82 Kastamonu, Çankırı, Sinop	-0,2190	766.303	18.951	48,6	15,7	35,7	

TRB1 Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	-0,2448	1.711.847	15.777	29,4	15,7	54,9	Malatya-4. Kademe il Elazığ-4. Kademe il Bingöl-6. Kademe il Tunceli-5. Kademe il
TR63 Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	-0,2729	3.189.974	16.240	21,5	25,3	53,2	
TRA1 Erzurum, Erzincan, Bayburt	-0,3751	1.078.207	17.036	45,8	10,7	43,5	
TRC2 Şanlıurfa, Diyarbakır	-1,1466	3.613.746	11.198	35,4	18,8	45,8	
TRC3 Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	-1,3284	2.179.588	12.495	12,4	21,9	65,7	
TRA2 Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	-1,3611	1.123.161	10.880	55,5	13,1	31,4	
TRB2 Van, Muş, Bitlis, Hakkari	-1,4927	2.115.729	10.844	41,7	21,2	37,1	Van-6. Kademe il Muş-6. Kademe il Bitlis-6. Kademe il Hakkari-6. Kademe il

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik ..., s.73-76; TÜİK, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemine Göre 2016 Nüfusu <<https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr>> 09.06.2017; TÜİK, Kişi Başına Gayrisafi Yurtiçi Hasıla, İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflaması 2. Düzey, 2004-2014, <<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24920>> 09.06.2017; TÜİK, İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflaması 2.Düzey' e (26 Bölge) Göre İstihdam Edilenlerin Sektörel Dağılımı, <<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24635>> 09.06.2017.

1.3 Yöntem ve Teknikler

Araştırma verilerinin elde edilmesinde, doküman incelemesi yöntemi kullanılmıştır. Doküman incelemesi, araştırılmaya değer bulunan olgu veya olgularla ilgili bilgi içeren yazılı materyallerin analizinin yapılması faaliyetidir.⁵⁶³ Yazılı materyaller olarak günlük, mektup, deneme, kişisel not, biyografi, kurumsal not ve rapor, hükümet açıklaması ve konuyla ilgili dosya, istatistik, kayıt gibi belgeler değerlendirilebilir.⁵⁶⁴ Bu çerçevede kurumsal rapor türü seçilerek, araştırma kapsamında belirlenen BAKA, DAKA, FKA ve GMKA'nın faaliyet raporları incelenmiştir. Faaliyet raporları kalkınma ajanslarının resmi internet sitelerinden elde edilmiştir. Araştırma kapsamına alınan ajanslardan sadece FKA faaliyet raporları 2009 yılından itibaren, diğer ajansların faaliyet raporları ise 2010 yılından itibaren hazırlanmaya başlanmıştır. Verilerin anlamlı ortaya çıkması amacıyla FKA'nın 2009 yılına ait faaliyet raporu kapsam dışı bırakılmıştır. Dolayısıyla BAKA, DAKA, FKA ve GMKA'nın 2010-2016 yılları arasını kapsayan dönem için hazırladıkları toplam 28 faaliyet raporu incelemeye alınmıştır.

⁵⁶³ Ali Yıldırım, Hasan Şimşek, *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2017, s. 217.

⁵⁶⁴ Keith F.Punch, *Sosyal Araştırmalara...*, s.181.

Araştırma verileri içerik analizi yöntemi kullanılarak çözümlenmiş ve çözümlenmeler anlamlı bilgiler haline getirilmiştir. İçerik analizi yöntemi, basit bir sınıflandırma ya da bölümlendirmeden farklı olarak, naif bir okumayla kendini doğrudan belli etmeyen temel öğelerin kategorilendirilmesi için kullanılan metodolojik, sistematik ve objektif bir tekniktir.⁵⁶⁵ Bu tekniğin kullanılmasıyla amaçlanan, nicel analizde olduğu gibi içeriğin bazı özelliklerinin frekansları üzerinden yorum yapmak değil, metin içinde araştırılan tema, alt tema, kod, kategori gibi birimlerin arasındaki ilişkiyi ve bunların anlamlarını belirlemektir.⁵⁶⁶ Böylelikle görünen anlamın dışında, temalar arasında çıkan ilişkiler aracılığıyla görünmeyen anlamlara da ulaşma imkanı elde edilmiştir.

İçerik analizine BAKA, DAKA, FKA ve GMKA internet sitelerinden elde edilen faaliyet raporlarının kodlanmasıyla başlanmıştır. İçerik analizinde kodlamaların kelime, cümle, paragraf ya da metnin tamamı özelinde yapılması mümkündür.⁵⁶⁷ Bu analizde ise bunların yanında şekil, grafik, tablo gibi görsellerde ilgili temalarla kodlanmıştır.

Analizlerin başarılı şekilde yapılması için temaların doğru ve çalışmada sorulan soruların cevaplanmasını sağlayacak şekilde belirlenmesi önemlidir. Literatürde yapılan incelemeler sonucunda daha önce belirlenmiş bir tema/kod sistemine rastlanamamıştır. Bu nedenle Kalkınma Ajansları için temel yasal metin olan 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un ve belirlenen ajansların faaliyet raporlarının incelenmesi ile bir tema sistemi oluşturulmuştur. Gelecekte yapılacak çalışmalarda tema sisteminin tamamen ya da kısmen değiştirilmesiyle çalışmanın daha da geliştirilmesi mümkündür.

Çalışmanın odak noktası olan merkez-yerel ilişkilerinin kalkınma ajansları özelinde değerlendirilmesi amacıyla öncelikle 5449 sayılı kanun incelenmiştir. Bu kanunun incelenmesi sonucu çalışmada kullanılması için beşli ana tema sistemi geliştirilmiştir. Bunun dışında, her ana tema için alt temalar belirlenmiştir. Çalışmanın ana temaları Yönetim Yapısı, Görevler, Yerelle İlişki, Merkez/Bakanlık ile İlişki ve Karar Alma'dır.

Yönetim Yapısı ana teması kanunda ajanslar için belirtilen organlar olan Yönetim Kurulu, Kalkınma Kurulu, Genel Sekreter; bu organların üyeleri olan Vali, Belediye Başkanı, İl Genel Meclis Başkanı, Sanayi ve Ticaret Odası Başkanı ile ajansların ilişkili

⁵⁶⁵ Nuri Bilgin, *Sosyal Bilimlerde İçerik Analizi Teknikler ve Örnek Çalışmalar*, 2. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara 2006, s. 2.

⁵⁶⁶ Hüseyin Bal, *Nitel Araştırma Yöntem ve Teknikleri*, Sentez Yayıncılık, İstanbul 2016, s.262.

⁵⁶⁷ Ahmet Güler, Mustafa Bülent Halıcıoğlu, Serkan Taşğın, *Sosyal Bilimlerde Nitel...*, s.333.

olduğu merkezi kurumlar olan Kalkınma Bakanlığı ve Diğer Bakanlık alt temalarından oluşmaktadır. Tüm alt temalar faaliyet raporlarında sözcük olarak taranmış ve kodlanmıştır. Ayrıca raporların incelenmesi sırasında yönetim organlarından birini ifade edecek başka sözcüklere de rastlanmış ve ilgili alt tema ile kodlanmıştır. Örneğin, Yönetim Kurulu Başkanı ya da Yönetim Kurulu Başkan Vekili sözcük grupları Vali alt temasını belirtmek için kullanıldığından bu şekilde kodlanmıştır.

Görevler ana teması 5449 sayılı kanunun ikinci bölümünde yer alan “Ajansın görev ve yetkileri” başlığı altındaki 5. maddenin incelenmesi sonucunda oluşturulmuştur. Bu madde de sıralanan 12 görev birbirine benzer nitelikte olanlar gruplandırılarak Kamu-Özel-Sivil İşbirliği, Bölgesel Gelişme, Bölge/Ajans/Proje Tanıtımı, Yerel Yönetimlere Teknik Destek ve Kaynak Kullanımı alt temaları oluşturulmuştur. Kamu-Özel-Sivil İşbirliği alt teması, 5449 sayılı kanunun 5. Maddesinde yer alan d ve e bentlerinin gruplandırılmasıyla oluşturulmuştur. Faaliyet raporlarında ajans tarafından alınan kararlar ve gerçekleştirilen organizasyonlarda yerel aktörlere yer verildiği ancak yerel aktörlerin katkı düzeyinin belirlenmediği durumlar için bu alt tema kullanılmıştır. Örneğin, tüm ajanslar bölge planı hazırlama sürecinde ilçe bazında toplantılar düzenlemektedir. Bu toplantılar kamu-özel-sivil aktörlerin katılımıyla gerçekleştirilmektedir. Ancak bu toplantıların içeriğine ait bilgilerin yer almadığı ya da bu toplantılarda alınan kararların bölge planına ne derece yansıtıldığına anlamadığı durumlarda *Görevler* ana teması içinde yer alan Kamu-Özel-Sivil İşbirliği alt teması kullanılmıştır. Bölgesel Gelişme alt teması, bölgenin sosyal ve ekonomik anlamda gelişmesine yönelik her türlü faaliyet olarak ele alınmıştır. Bölgede projelerin desteklenmesi, proje yazma eğitimlerinin düzenlenmesi gibi faaliyetlerin yanı sıra eylem planı, kalkınma, planlama, sektör raporu, strateji, yerel potansiyel gibi sözcükler bu alt tema içinde kodlanmıştır. Bölge/Ajans/Proje Tanıtımı alt teması; bölgenin, ajansın ve ajans tarafından sunulan mali desteklerin tanıtımı için yapılan tüm faaliyetleri içermektedir. Bu anlamda ajansın tanıtımı için broşür, bölge planı basıp dağıtmak, fuar, toplantı gibi organizasyonlara katılmak, ajansın bölgede sahiplenilmesini ve farkındalığın artırılmasını sağlayan faaliyetler düzenlemek ile uluslararası tanınırlığı arttıracak işbirliği, ortaklık gibi girişimlerde bulunmak bu alt tema içinde değerlendirilmiştir. Bölgesel Gelişme ve Bölge/Ajans/Proje Tanıtımı alt temaları birbirine çok yakın faaliyetleri içermektedir. Bu iki alt tema arasındaki ayırımı temel nokta yatırımcıların bölgeye yaptıkları yatırımın fiilen başlamasıdır. Dolayısıyla ajans tarafından yatırımcıyla görüşülmesi, yatırım konusunda bilgilendirme yapılması ve yatırıma uygun arazilerin

belirlenmesi faaliyetleri Bölge/Ajans/Proje Tanıtımı alt temasıyla, bu faaliyetler sonucu yatırım kararı kesinleşirse ise Bölgesel Gelişme alt temasıyla kodlama yapılmıştır. Yerel Yönetimlere Teknik Destek Sağlamak alt teması kanunun 5. Maddesinde yer aldığı şekliyle aynen korunmuştur. Bu alt tema içinde, ajansların faaliyet raporlarında yer alan teknik destek başlığı altındaki projeler ve faaliyet raporlarının çeşitli yerlerinde rastlanan yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına destek sağlamak faaliyetleri kodlanmıştır. Kaynak Kullanımı alt teması ekonomiklik, kaynaklarının yerinde ve etkin kullanımı, verimlilik gibi anlamları içeren metin bölümleri yanında ajans bütçelerinin giderler bölümünde yer alan bütçe kalemleri temelinde kodlanmıştır.

Yönetim Yapısı ve Görevler ana temalarının oluşturulmasında büyük oranda 5449 sayılı kanundan yararlanılmıştır. Ancak Yerelle İlişki ve Merkez/Bakanlık ile İlişki ana temalarının oluşturulmasında daha çok belirlenen ajansların faaliyet raporları kullanılmıştır. *Yerelle İlişki* ana teması, kalkınma ajanslarının yerel aktörlerle ilişki kurma biçimini tanımlamaktadır. Yerel aktör kavramı bireyden örgütlü gruplara kadar geniş mümkün olan en geniş anlamıyla ele alınmıştır. Dolayısıyla içinde yerel aktörlerin olduğu, bizzat kalkınma ajansları tarafından düzenlenen ya da düzenlenmesinde etkin görev aldıkları organizasyonlar bu ana tema ile kodlanmıştır. Bu ana tema içinde Eğitim Vermek, Toplantı/Çalıştay/ Sempozyum/Konferans Yapmak, Bilgi Vermek, Anket/Görüşme Yapmak, Ortak/Paydaş/ İşbirliği, Yönlendirmek ve Danışmak/Fikrine Başvurmak/Görüş Almak alt temaları yer almaktadır.

Merkez/Bakanlık İle İlişki ana teması kalkınma ajanslarının genel olarak merkezi organlarla özel olarak ise Kalkınma Bakanlığı ile ilişki kurma biçimini belirlemektedir. 5449 sayılı kanun çerçevesinde ajanslar ve bakanlık arasında olması gereken ilişki koordinasyondur. Ancak faaliyet raporları incelendiğinde ajans-bakanlık ilişkisinin Koordinasyonun dışında Bilgi Vermek, Görüş Almak ve Onay Almak biçimlerinde de gerçekleştiği görülmüştür. Dolayısıyla alt temalarda raporlarda yer alan bu ifadeler temelinde belirlenmiştir. Kalkınma ajansları ve merkez arasındaki hassas ilişkiden dolayı “bakanlık ile iletişime geçildi” gibi ifadeler ilişki biçimi tam olarak anlamlandırılmadığı için koordinasyon ifadesi ile kodlanmıştır.

Karar Alma ana teması çalışma için 2 temel işlevi yerine getirmektedir. Temanın ilk işlevi merkez ve yerelle ilgili diğer alt temaların doğru kodlanıp kodlanmadığını göstermesidir. Bu anlamda kodlama işleminin sağlanması yapılmaktadır. İkinci işlevi ise bir

ana tema olarak kalkınma ajanslarının karar alma süreçlerinde merkezin mi yoksa yerelin mi daha belirleyici olduğunu göstermesidir. Bu durum Kamu-Özel-Sivil İşbirliği/Ortaklığı (Yönetişim) ve Merkezi Organlar alt temaları aracılığıyla belirlenmektedir. Merkezi Organlar alt teması, merkezi bir organa bilgi verme, izin alma, onay alma, merkez tarafından koordine edilme işlemlerinin yanında Bakanlar Kurulu, Bakan, devlet, Genel müdür/İl müdürlüğü/müdür, kamu kesimi, Kaymakam, Müşavir, Müsteşar ve Yüksek Planlama Kurulu gibi ifadelerin kodlanmasıyla oluşturulmuştur. Kamu-Özel-Sivil İşbirliği/Ortaklığı (Yönetişim) alt teması ise kamu-özel-sivil aktörlerin katılımıyla toplantı gerçekleştirilmesi, karar almadan önce yerelin görüşlerinin alınması, yerelin ajanslar için bir aktör, paydaş, ortak olarak görülüp görülmediği durumları anlatmaktadır. Görevler ana teması içinde yer alan Kamu-Özel-Sivil İşbirliği alt temasından farklı olarak bu alt tema, Kalkınma Kurulu gibi yerel unsurların karar almaya etkin katıldığı ya da faaliyet raporlarından yerel aktörlerin karar almaya olan etkisinin açık olarak anlaşıldığı durumların kodlanması için oluşturulmuştur.

Örneklem belirlendikten ve temalar oluşturulduktan sonra analiz aşamasına geçilmektedir. Analizlerde MAXQDA Analytics Pro 12 (12.3.1 sürümü) programları kullanılmıştır. MAXQDA programı, Nvivo ve ATLAS.ti programları ile birlikte nitel araştırmalarda en çok tercih edilen programlardan biri olduğu için tercih edilmiştir.⁵⁶⁸ İlk olarak ajans internet sitelerinden elde edilen faaliyet raporları ajanslar için ayrı ayrı belge grubu oluşturularak MAXQDA 12 analiz programına yüklenmiştir. Daha sonra faaliyet raporları belirlenen temalar özelinde kodlanmıştır. BAKA, DAKA, FKA ve GMKA faaliyet raporlarında kodlanan ana temaların kodlanmasına ilişkin veriler MAXQDA Analytics Pro 12 programındaki ana temaların istatistikleri sekmesi (statistic of subcodes) (Grafik 3.1, 3.2) aracılığıyla, alt temalara ilişkin veriler MAXQDA Analytics Pro 12 programındaki görsel araçlar penceresi altındaki Kod-Matris Tarayıcısı sekmesi (Tablo 3.2, 3.3) aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Temalar ve alt temalar arasındaki ilişkilerin tanımlanması için görsel araçlar penceresi altındaki MAXMAPS sekmesi içinde yer alan Kod-Altкод-Bölümler Modeli (Şekil 3.1, 3.2, 3.3, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7, 3.8) kullanılmıştır. Kod-Altкод-Bölümler Modeli her ana tema için ayrı ayrı kullanılarak ana temalar içinde yer alan alt temaların diğer alt temalarla ilişkilerinin anlamlandırılması hedeflenmiştir. Kalkınma ajanslarında ortaya çıkan merkez-yerel ilişkilerine dikkat çekmek amacıyla ise

⁵⁶⁸ Ahmet Güler, Mustafa Bülent Halıoğlu, Serkan Taşğın, *Sosyal Bilimlerde...*, s.142.

MAXMAPS sekmesi içinde yer alan Kod-Teori Modeli (Şekil 3.9, 3.10, 3.11) kullanılarak, 5449 sayılı kanunda yer alan Kalkınma Bakanlığı, Kalkınma Kurulu, Yönetim Kurulu, Vali ve Genel Sekreter alt temalarının detaylı incelenmesi sağlanmıştır. Belirlenen kalkınma ajanslarının birlikte değerlendirilmesi neticesinde elde edilen bu veriler dışında, ajansların tek tek ve ülkenin batısında ve doğusunda yer alan ajanslar olarak ikili şekilde gruplandırılarak incelenmesi için ise MAXMAPS sekmesi içinde yer alan Tek-Vaka Modeli (Şekil 3.12, 3.13, 3.14, 3.15) kullanılmıştır.

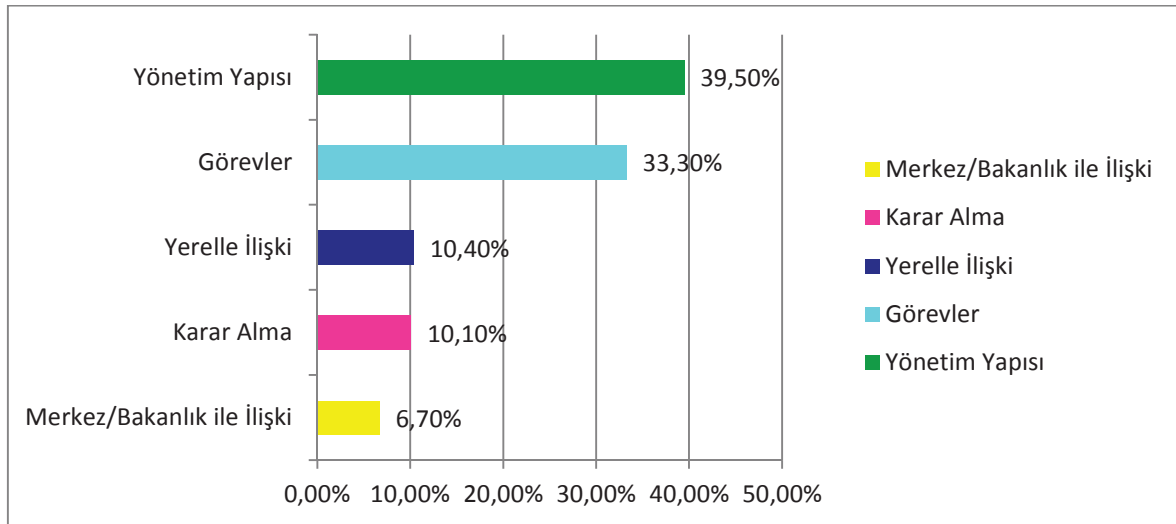
2. Bulgular

Bulgular başlığı altında öncelikle ana temaların ve alt temaların kodlanmasına ilişkin verilerin yer aldığı temaların kodlanmasına ilişkin bulgular başlığı yer almaktadır. Yönetim yapısı ana temasına ilişkin bulgular, görevler ana temasına ilişkin bulgular, yerelle ilişki ana temasına ilişkin bulgular, merkez/bakanlıkla ilişki ana temasına ilişkin bulgular ve karar alma ana temasına ilişkin bulgular başlıklarıyla ise tüm ana temalar ve alt temaların birbiriyle olan ilişkileri incelenmiştir. Son olarak ise ajanslar özelinde tek vaka modeli incelemesi yapılmış, daha önce dört ajansın birlikte değerlendirmesiyle ortaya çıkan sonuçların ajans özelinde veya belirlenen ajanslar ikili şekilde gruplandırıldığında farklılaşıp farklılaşmadığı incelenmiştir.

2.1 Temaların Kodlanmasına İlişkin Bulgular

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un incelenmesiyle elde edilen ana temaların, belirlenen kalkınma ajanslarının (BAKA, DAKA, FKA, GMKA) faaliyet raporlarındaki kodlanma istatistikleri Grafik 3.1'de gösterilmiştir. Buna göre ajansların karar alma, danışma ve uygulama konularında faaliyet gösteren yönetim birimlerinin yer aldığı yönetim yapısı teması en çok kodlanan tema olmuştur. İkinci sırada ise 5449 sayılı kanunda belirtilen görevlerin kodlandığı görülmektedir. Üçüncü sırada ajansların yerel unsurlarla olan ilişkisini tanımlayan yerelle ilişki ana teması yer almaktadır. Dördüncü sırada ajansların karar alırken merkezle mi yoksa yerelle diyaloga geçerek yönetim temelinde mi karar aldıklarını ifade eden karar alma ana teması vardır. Son olarak ise ajansların merkezi kurum ve kuruluşlarla ya da kanunda ajansların koordinasyonunu sağlamakla görevlendirilen Kalkınma Bakanlığı ile ilişkisinin hangi biçimlerde gerçekleştiğini ifade eden merkez/bakanlık ile ilişki teması yer almaktadır.

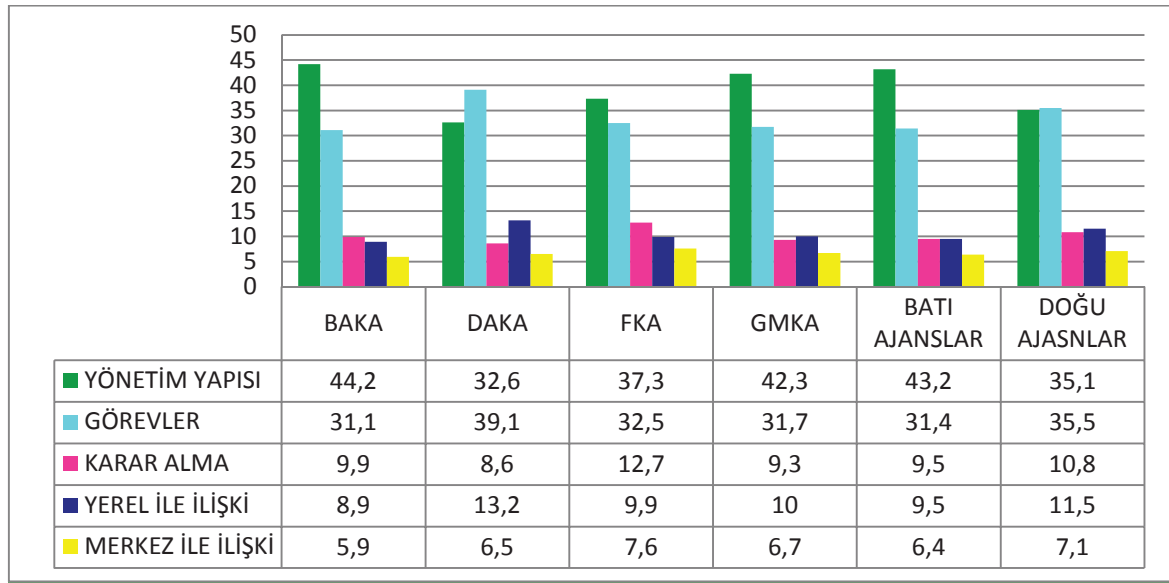
Grafik 3.1: Ana Temaların Genel Kodlanma İstatistikleri



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Grafik 3.2’de ana temaların ajanlar ve ajans grupları özelinde kodlanma istatistikleri yer almaktadır. Genel kodlanma istatistikleriyle karşılaştırıldığında ajans özelinde yerleri değişmekle beraber 1. ve 2. en çok kodlanan ana temaların yönetim yapısı ve görevler, 3. ve 4. sırada karar alma ve yerel ile ilişki ve son sırada ise merkez/bakanlık ile ilişki temalarının yer aldığı görülmektedir. Ajanslar, ülkenin batısında ve doğusunda yer alan ajanslar olarak 2’li şekilde gruplandırıldığında da ana temalar bazında kodlanma verilerinin aynı sıralama ile ortaya çıktığı görülmektedir. Ana tema kodlamaların ajanlar ve ajans grupları özelinde birbirine benzer şekilde oluşması, ajanların faaliyet raporlarını hazırlarken birbirlerinden esinlendikleri ve ya benzer raporlar oluşturdukları algısı yaratmaktadır.

Grafik 3.2: Ana Temaların Ajans ve Ajans Grupları Özelinde Kodlanma İstatistikleri



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Alt temaların kodlanmasına ait istatistikler Tablo 3.2 ve Tablo 3.3'te yer almaktadır. Tablo 3.2'te ajansların faaliyet raporlarında en fazla ağırlığa sahip olan alt temalara yer verilmiştir. Tablo 3.3'te ise alt temaların kodlanmasında en fazla ağırlığa sahip olan ajanslar görülmektedir.

Tablo 3.2 incelendiğinde ana temalara ait kodlamalara benzer şekilde görevler ve yönetim yapısı ana temalarına ait alt temaların daha fazla kodlandığı görülmektedir. Görevler ana teması içinde yer alan Bölge/Ajans/Proje Tanıtımı alt teması BAKA dışındaki ajansların faaliyet raporlarında en fazla kodlanan alt tema, BAKA'da ise en fazla kodlanan 2. alt temadır. Yine Görevler ana teması içinde yer alan Bölgesel Gelişme alt teması ise DAKA ve FKA'da 2., BAKA ve GMKA'da ise 3. en çok kodlanan alt temadır. Yönetim Kurulu ana temasının alt temaları incelendiğinde ise Yönetim Kurulu, Genel Sekreter, Vali ve Kalkınma Bakanlığı alt temalarının diğer alt temalara göre tüm ajanslarda daha fazla kodlandığı görülmektedir. Yereli temsil eden Kalkınma Kurulu, Belediye Başkanı, İl Genel Meclisi Başkanı ile Sanayi ve Ticaret Odası Başkanı alt kodlarının ise merkezi temsil eden diğer alt kodlara göre nispeten daha az kodlanmıştır. Ajansların karar alma biçimlerini tanımlayan Karar Alma ana teması içinde ise Merkezi Organlar alt teması, Kamu-Özel-Sivil Ortaklığı/İşbirliği (Yönetişim) alt temasına göre daha fazla kodlanmıştır.

Tablo 3.2: Ajansların Faaliyet Raporlarında En Fazla Ağırlığa Sahip Olan Alt Temalar

Kod Sistemi	FKA	BAKA	DAKA	GMKA	FKA	BAKA	DAKA	GMKA	TOPLAM
▼ Tema									0
▼ Yerelle ilişki									0
Yönlendirmek	•	•	•	•	3	11	2	6	22
Eğitim vermek	•	•	•	•	93	85	116	84	378
Anket/Görüşme yapmak	•	•	•	•	40	11	25	44	120
Danışmak/Fikrine başvurmak/Görüş	•	•	•	•	31	21	19	18	89
Toplantı/Çalıştay/Sempozyum/Konf.	•	•	•	•	87	65	109	95	356
Bilgi vermek	•	•	•	•	35	26	68	103	232
Ortak/Paydaş/İşbirliği	•	•	•	•	8	32	9	32	81
▼ Merkez/Bakanlık ile ilişki									0
Koordinasyon	•	•	•	•	21	21	25	12	79
Onay almak	•	•	•	•	94	81	52	133	360
Bilgi vermek	•	•	•	•	104	61	85	96	346
Görüş almak	•	•	•	•	9	3	8	15	35
▼ Görevler									0
Yerel Yönetimlere Teknik Destek	•	•	•	•	48	28	72	32	180
Kaynak Kullanımı	•	•	•	•	59	97	71	174	401
Bölge/Ajans/Proje Tanıtımı	•	•	•	•	382	329	409	458	1578
Bölgesel Gelişme	•	•	•	•	342	264	347	378	1331
Kamu-Özel-Sivil İşbirliği	•	•	•	•	139	156	125	171	591
▼ Karar Alma									0
Kamu-Özel-Sivil işbirliği/ortaklığı (Yö)	•	•	•	•	104	76	42	60	282
Merkezi Organlar	•	•	•	•	274	201	184	296	955
▼ Yönetim Yapısı									0
Diğer Bakanlık	•	•	•	•	46	26	38	84	194
Kalkınma Kurulu	•	•	•	•	142	130	91	206	569
Yönetim Kurulu	•	•	•	•	205	370	262	375	1212
Genel Sekreter	•	•	•	•	234	261	177	408	1080
Sanayi ve Ticaret Odası Başkanı	•	•	•	•	54	58	19	83	214
İl Genel Meclisi Başkanı	•	•	•	•	51	46	19	51	167
Belediye Başkanı	•	•	•	•	60	59	19	60	198
Vali	•	•	•	•	154	122	62	159	497
Kalkınma Bakanlığı	•	•	•	•	169	171	170	189	699
Σ TOPLAM	2988	2811	2625	3822	2988	2811	2625	3822	12246

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tablo 3.3'te alt temaların en çok hangi ajansa ait faaliyet raporlarında daha fazla yer aldığına ilişkin bilgiler yer almaktadır. Tablo incelendiğinde GMKA'nın birçok alt temanın kodlanmasında ilk sırada yer aldığı görülmektedir. Bunun bir nedeni GMKA faaliyet raporlarının sayfa sayısı olarak diğer ajansların faaliyet raporlarından daha fazla ağırlığa sahip olmasıdır. Bir başka neden ise, tablonun görsel anlatım ve sayısal veriler bölümleri incelendiğinde, görsel anlatımda yer alan büyüklük-küçüklük oranlarının sayısal verileri

tam olarak yansıtmamasıdır. Özellikle Danışmak/Fikrine Başvurmak/Görüş Almak, Koordinasyon, Kalkınma Bakanlığı gibi alt temaların sayısal verileri birbirine oldukça yakınken, analiz programı bu alt kodları kendi içinde ajans özelinde bir sıralamaya tabi tuttuğu için görsel anlatımda oransal değişikliklerin daha büyük olduğu görülmektedir. Bu durum alt temaların ajans özelinde çok farklılaştığı şeklinde yanlış bir yorum yapılabilmesine neden olmaktadır. Bu durum programın bir hatası olarak görüldüğü için bu tabloya ilişkin analizlerde görseller değil sayısal veriler temel alınmıştır.

Tablo 3.3: Alt Temaların Kodlanmasında En Fazla Ağırlığa Sahip Olan Ajanslar

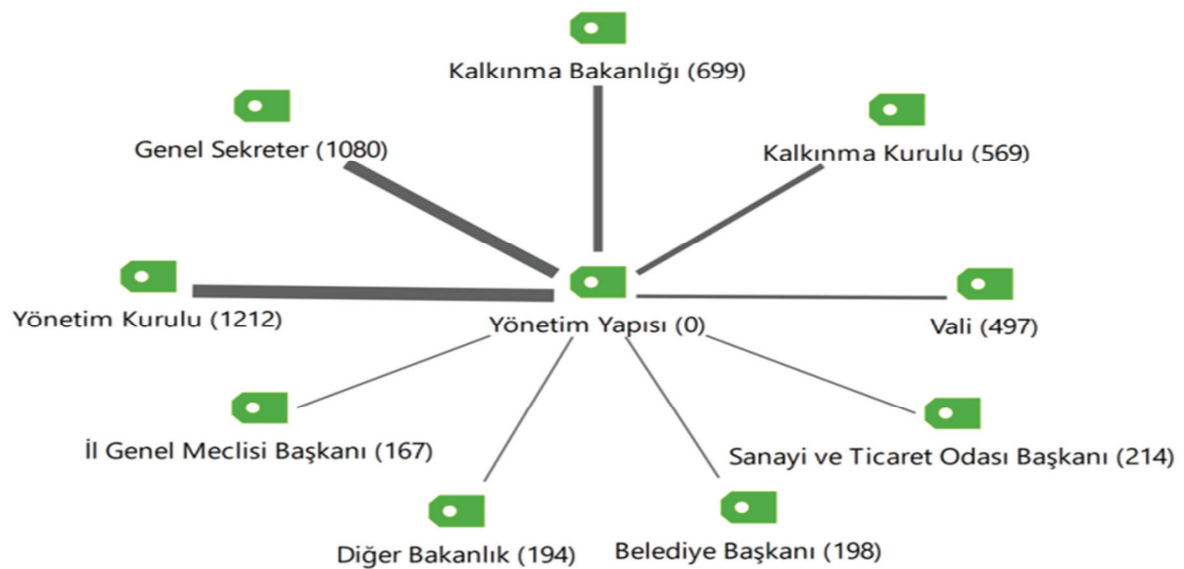
Kod Sistemi	FKA	BAKA	DAKA	GMKA	FKA	BAKA	DAKA	GMKA	TOPLAM
▼ Tema									0
▼ Yerelle ilişki									0
Yönlendirmek	•	●	•	•	3	11	2	6	22
Eğitim vermek	•	•	●	•	93	85	116	84	378
Anket/Görüşme yapmak	●	•	•	●	40	11	25	44	120
Danışmak/Fikrine başvurmak/Görüş	●	•	•	•	31	21	19	18	89
Toplantı/Çalıştay/Sempozyum/Konf	•	•	●	•	87	65	109	95	356
Bilgi vermek	•	•	•	●	35	26	68	103	232
Ortak/Paydaş/İşbirliği	•	●	•	●	8	32	9	32	81
▼ Merkez/Bakanlık ile ilişki									0
Koordinasyon	•	•	●	•	21	21	25	12	79
Onay almak	•	•	•	●	94	81	52	133	360
Bilgi vermek	●	•	•	•	104	61	85	96	346
Görüş almak	•	•	•	●	9	3	8	15	35
▼ Görevler									0
Yerel Yönetimlere Teknik Destek	•	•	●	•	48	28	72	32	180
Kaynak Kullanımı	•	•	•	●	59	97	71	174	401
Bölge/Ajans/Proje Tanıtım	•	•	•	●	382	329	409	458	1578
Bölgesel Gelişme	•	•	•	●	342	264	347	378	1331
Kamu-Özel-Sivil İşbirliği	•	•	•	●	139	156	125	171	591
▼ Karar Alma									0
Kamu-Özel-Sivil işbirliği/ortaklığı (Yö)	●	•	•	•	104	76	42	60	282
Merkezi Organlar	•	•	•	●	274	201	184	296	955
▼ Yönetim Yapısı									0
Diğer Bakanlık	•	•	•	●	46	26	38	84	194
Kalkınma Kurulu	•	•	•	●	142	130	91	206	569
Yönetim Kurulu	•	●	•	●	205	370	262	375	1212
Genel Sekreter	•	•	•	●	234	261	177	408	1080
Sanayi ve Ticaret Odası Başkanı	•	•	•	●	54	58	19	83	214
İl Genel Meclisi Başkanı	●	•	•	●	51	46	19	51	167
Belediye Başkanı	●	•	•	●	60	59	19	60	198
Vali	●	•	•	●	154	122	62	159	497
Kalkınma Bakanlığı	•	•	•	●	169	171	170	189	699
Σ TOPLAM	2988	2811	2625	3822	2988	2811	2625	3822	12246

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

2.2 Yönetim Yapısı Ana Temasına İlişkin Bulgular

Şekil 3.1’de Yönetim Yapısı ana temasına kendi alt temalarıyla olan ilişkisi yer almaktadır. Yönetim Kurulu, Genel Sekreter, Kalkınma Bakanlığı, Kalkınma Kurulu, Vali, Sanayi ve Ticaret Odası Başkanı, Belediye Başkanı, Diğer Bakanlık ve İl Genel Meclisi Başkanı alt temalarıyla sırasıyla Yönetim Yapısı ana teması ile en çok ilişkili olan alt temalar olarak görülmektedir. Ajansın karar organı olan Yönetim Kurulu, icra organı olan Genel Sekreter, Ajansların koordinasyonundan sorumlu olan Kalkınma Bakanlığı, ajansın danışma organı olan Kalkınma Kurulu ve Yönetim Kurulu Başkanı sıfatını taşıyan Valilerin ajansların yönetim yapısı içindeki ağırlıkları açıkça görülmektedir. Buna karşılık, yönetim kurulunun özellikle yereli temsil eden diğer üyelerinin ise ajans yönetimi içinde yeterince etkin olamadıkları söylenebilir.

Şekil 3.1: Yönetim Yapısı Temasının Kendi Alt Temalarıyla İlişkisi



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tarafımızdan hazırlanan Şekil 3.2’de, Yönetim Yapısı ana temasına ait olan Kalkınma Bakanlığı, Diğer Bakanlık, Yönetim Kurulu, Kalkınma Kurulu, Vali, Belediye Başkanı, İl Genel Meclisi Başkanı, Sanayi ve Ticaret Odası Başkanı ve Genel Sekreter alt temalarının diğer alt temalarla olan ilişkisi yer almaktadır. Şekil incelendiğinde Kalkınma Kurulu, Belediye Başkanı, İl Genel Meclisi Başkanı, Sanayi ve Ticaret Odası Başkanı alt kodlarının Kamu-Özel-Sivil İşbirliği/Ortaklığı (Yönetişim) alt teması; Kalkınma Bakanlığı, Diğer Bakanlık ve Genel Sekreter alt temalarının ise Merkezi Organlar alt teması ile yakın ilişkili olduğu görülmektedir. Yönetim Kurulu ve Vali alt temaları ise hem Kamu-Özel-

Sivil İşbirliği/Ortaklığı (Yönetişim) alt teması hem de Merkezi Organlar alt teması ile ilişkilidir. Bu ikili ilişkinin Yönetim Kurulu açısından; kurulun üye yapısının yönetim teorisine uygun olarak oluşturulduğu ancak aldığı kararların uygulamaya geçirilmesinde merkezin etkin bir rol üstlenmesi nedeniyle ortaya çıktığı söylenebilir. Konuyu vali açısından değerlendirecek olursak; Vali'nin yönetim kurulunda yer alması ve yerelde kamu-özel-sivil diyalogunun katalizörü olması gibi nedenlerin Vali alt temasını yönetim temasına yaklaştırdığı, ancak merkezin taşra teşkilatı birimi olan ilin yöneticisi valilerin ajansların yönetim kurulu başkanı ve başkan vekili olması, ajans iş ve işlemleri üzerinde valilerin belirleyiciliğinin fazla olması gibi nedenlerin ise Vali alt temasını merkezi organlar alt temasına yaklaştırdığı söylenebilir.

Kalkınma ajanslarının icra organı olan Genel Sekreterlerin yerelle en fazla diyaloga sahip organlardan biri olması gerektiği açıktır. Ancak Şekil 3.2'de Genel Sekreter alt temasının Merkezi Organlar alt temasıyla ilişkisinin daha yoğun olduğu görülmektedir. Bu durumun temel nedenlerinden biri olarak, genel sekreterin yerelde yönetim felsefesine uygun olarak oluşturulmuş olsa da valinin yönetim kurulu başkanı olduğu bir kurul tarafından belirlenmesi ve Kalkınma Bakanlığı'nın onayı ile göreve başlaması olduğu söylenebilir. Bu durum genel sekreterin genel olarak merkezi organlarla özel olarak ise Kalkınma Bakanlığı ile olan yakın ilişkisini göstermektedir.

Şekil 3.2'deki ilişkiler incelendiğinde karar alma organı Yönetim Kurulu ve danışma organı Kalkınma Kurulu ile birlikte Vali, Belediye Başkanı, İl Genel Meclisi Başkanı, Sanayi ve Ticaret Odası Başkanı alt temalarının Ortak/Paydaş/İşbirliği alt temasıyla yakın ilişkili olduğu görülmektedir. Yönetim ve Kalkınma Kurulların üye yapısı itibarıyla yerel unsurlardan oluşmaları, danışma ve karar alma süreçlerinde yerelin bir paydaş olarak görüldüğü yorumunun yapılmasına neden olmaktadır. Ancak yerel yönetim organı olarak tasarlanan Kalkınma Kurulu ve Yönetim Kurulunun merkezi organlar ve onay almak alt temaları ile ilişkisi bu kurulların üye yapısının belirlenmesi ve karar alma süreçlerinde merkezi organların önemli bir unsur olarak yer aldığını göstermektedir.

Kalkınma ajanslarının merkez ile ilişki kurma biçimleri olan onay almak ve bilgi vermek alt temaları birlikte değerlendirildiğinde Kalkınma Bakanlığı, Diğer Bakanlık, Yönetim Kurulu, Vali ve Genel Sekreter alt temalarıyla yakın ilişkili olduğu görülmektedir. Bu ilişki ajansların karar organı olan Yönetim Kurulu, Yönetim Kurulu Başkanı olan Vali ve ajansın icra organı olan Genel Sekreterin, Kalkınma Bakanlığı ve

Diğer Bakanlıklarla onay almak ve bilgi vermek biçimlerinde ilişki kurduklarını göstermektedir. Dolayısıyla ajans politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasıyla görevli olan bu organların merkezi organlarla özellikle onay almak temelinde gerçekleştirdikleri ilişki biçimi, kalkınma ajansları ve merkezi organlar arasında koordinasyondan daha fazlasını içeren bir yakınlığın var olduğunu göstermesi bakımından önemlidir.

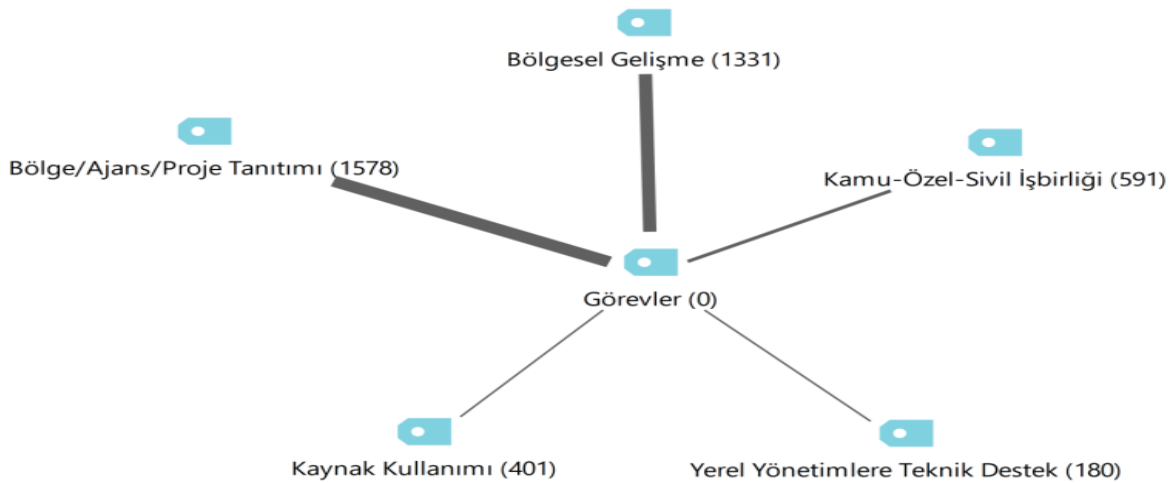
5449 sayılı kanunla ajanslara verilen Bölgesel Gelişme ve Bölge/Ajans/Proje Tanıtımı görevlerine ilişkin alt temaların Yönetim Kurulu, Bölge/Ajans/Proje Tanıtımı alt temasının ise Genel Sekreter alt temasıyla yakın ilişkili olduğu görülmektedir. Bu ilişkiler yönetim kurulu ve genel sekreterin ajansların karar alma ve uygulama süreçlerinde, yasayla örtüşür şekilde, etkin iki organ olduğu yorumunu beraberinde getirmektedir. Bu iki alt temanın Görevler başlığı altında en çok kodlanan alt temalar olduğu düşünüldüğünde ise karar organı olan yönetim kurulu ve icra organı olan genel sekreterin ajans politikalarını belirleme konusundaki ağırlığının görünenden daha fazla olduğu söylemek yanlış olmayacaktır.

2.3 Görevler Ana Temasına İlişkin Bulgular

Şekil 3.3'te Görevler ana temasının kendi alt temalarıyla ilişkisi yer almaktadır. Görevler ana temasının sırasıyla Bölge/Ajans/Proje Tanıtımı, Bölgesel Gelişme, Kamu-Özel-Sivil İşbirliği, Yerel Yönetimlere Teknik Destek ve Kaynak Kullanımı alt temalarıyla yakın ilişkili olduğu görülmektedir. Kalkınma ajanslarının kuruluş amacı ve 5449 sayılı kanun birlikte düşünüldüğünde, ajansların faaliyetleri içinde bölgenin, ajansın ve bölge planında belirtilen sektörlerle ilişkin ajans tarafından sunulan mali desteklerin ulusal ve uluslararası alanda tanıtılmasına ağırlık verildiği görülmektedir. Daha sonra ise bölgesel gelişimi sağlamak için yatırımların desteklenmesi ve bölgeye yatırımcıların davet edilmesi gibi faaliyetler yer almaktadır. Bu anlamda ajansların faaliyetleri ve ajansların kuruluş amaçları arasında bir uyumun olduğu söylenebilir.

Kalkınma ajanslarının önemli görevlerinden biri, şüphesiz ki yerel yönetimlere teknik destek sağlanmasıdır. Ancak Şekil 3.3'te görüldüğü üzere bu görev en az yerine getirilen görevlerden biri olarak ortaya çıkmıştır. Bu görevin ajanslara verilmesinin temel nedeni, yerel aktörlerin ihtiyaçlarının yereldeki bir kuruluş tarafından giderilmesi ve yerel aktörlerin niteliksel gelişiminin sağlanmasıdır. Böylece bölgesel gelişme alanında yerelin daha etkin bir katılım sağlaması beklenmektedir. Ancak çalışmada incelenen kalkınma ajanslarının faaliyet raporlarında yerel yönetimlere teknik destek sağlamak görevine ilişkili bölümler ya detaylandırılmamış ya da diğer görevlerden ayıramayacak biçimde belirtilmiştir. Bu nedenle Görevler ana teması ile en az ilişkili alt temalardan biri olarak yerel yönetimlere teknik destek sağlamak alt teması görülmektedir.

Şekil 3.3: Görevler Temasının Kendi Alt Temalarıyla İlişkisi



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Tarafımızdan hazırlanan Şekil 3.4’te, Görevler ana teması içinde yer alan Kamu-Özel-Sivil İşbirliği, Bölgesel Gelişme, Bölge/Ajans/Proje Tanıtımı, Yerel Yönetimlere Teknik Destek, Kaynak Kullanımı alt temalarının diğer alt temalarla ilişkisi yer almaktadır. Görevler ana temasının tüm alt temalarının birbiriyle az ya da çok ilişkili olduğu görülmektedir. Bu durumun temel nedeni görevlerin birbiriyle ilintili olması ifade edilebilir. Örneğin, bölgenin tanıtımı için ajansın bir fuara katılması, fuara yerel aktörlerle birlikte hazırlanıp onlarında bu fuara katılımını teşvik etmesi, fuarda yatırımcılarla kurulan ilişkiler sayesinde bölgeye yatırım yapmalarının sağlanması gibi bir senaryo düşünüldüğünde, çok basit bir faaliyet olan fuar katılımının esasen ajansın birden fazla görevini icra etmesine yardımcı olduğunu göstermektedir.

Şekilde görülen en dikkat çekici ilişkilerden biri Görevler ana teması içinde yer alan Kamu-Özel-Sivil İşbirliği ve Bölgesel Gelişme alt temaları arasındaki yakındır. Ancak Karar Alma ana teması içinde yer alan Kamu-Özel-Sivil İşbirliği/Ortaklığı (Yönetişim) alt temasıyla zayıf bir ilişki olduğu görülmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasının nedenlerinden biri, kalkınma ajanslarının faaliyet raporlarında bölge planı, sektör raporu gibi kurumsal belgelerin hazırlama sürecine ilişkin yapılan toplantılarda ve kalkınma kurulu toplantılarında alınan kararlar ile bu kararların ajans tarafından hazırlanan belgelere ne derece yansıdığına ilişkin bir bulguya rastlanamamasıdır. Faaliyet raporlarının kalkınma ajansları ve yerel aktörler arasındaki ilişkiyi anlamlandırmamızı sağlayan bölümlerinde daha çok toplantı yapıldı, sempozyum/çalıştay düzenlendi, eğitim verildi, bilgi verildi gibi genel cümlelere yer verilmiştir. Bir başka neden ise, ajansların yerel aktörlerle olan ilişkisini 5449 sayılı kanunda görev olarak verildiği şekliyle kabul etmesi ve bu ilişkiyi daha çok yüzeysel olarak yerine getirmesidir. Bu nedenlerden dolayı Bölgesel Gelişme alt teması Karar Alma ana teması içinde yer alan Kamu-Özel-Sivil İşbirliği/Ortaklığı (Yönetişim) alt temasıyla değil Görevler ana teması içinde yer alan Kamu-Özel-Sivil İşbirliği alt temasıyla daha yakın ilişkili olarak görülmektedir.

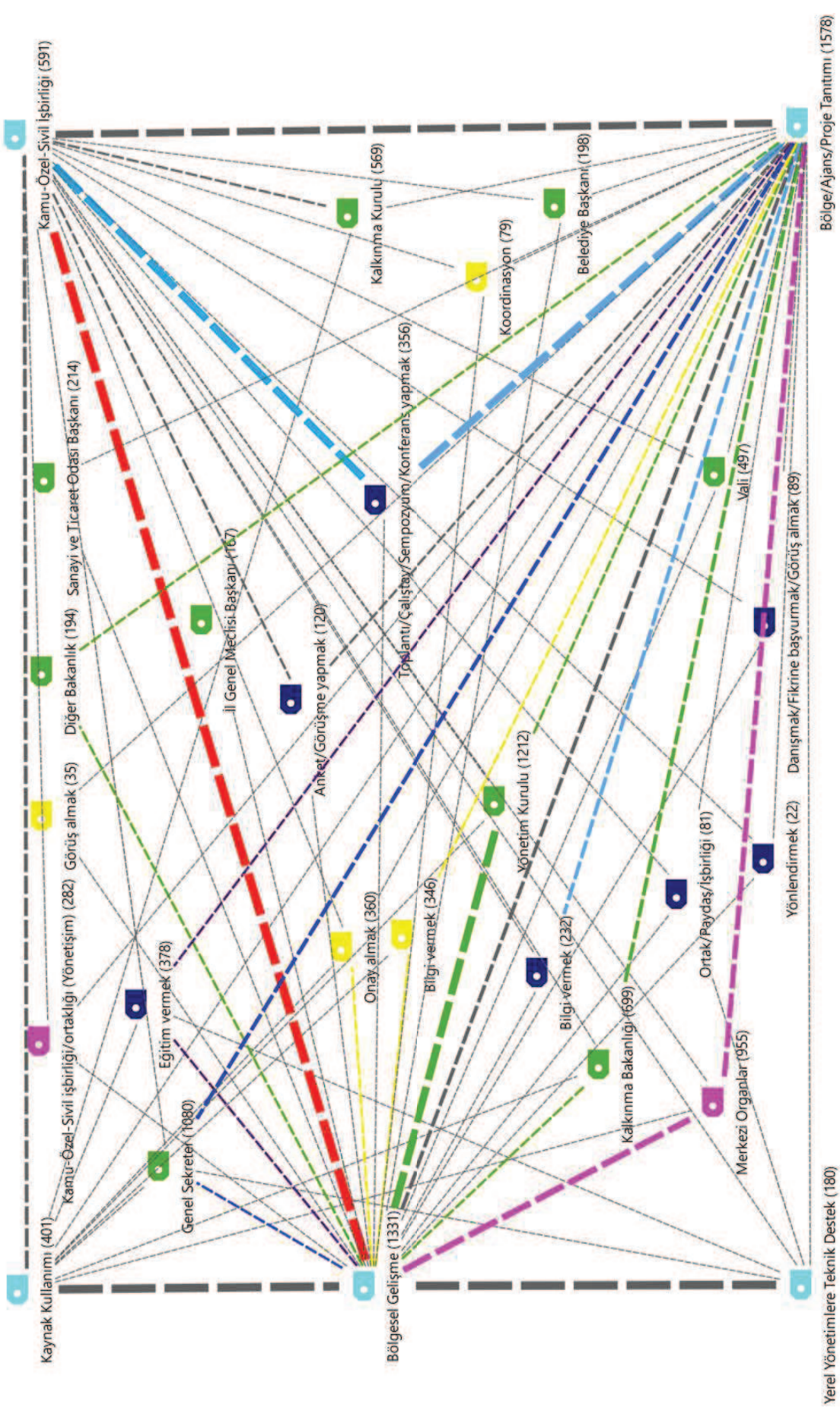
Şekil 3.4’teki ilişkiler incelendiğinde, Bölgesel Gelişme ve Bölge/Ajans/Proje Tanıtımı alt temalarının merkezi organlar alt teması ile olan yakını görülmektedir. Bu ilişkinin biçimi ise onay almak ve bilgi vermek şeklinde gerçekleşmektedir. Ayrıca Kalkınma Bakanlığı, Genel Sekreter Yönetim Kurulu ve Diğer Bakanlık alt temalarının da Bölgesel Gelişme ve Bölge/Ajans/Proje Tanıtımı alt temalarıyla ilişkisi görülmektedir. Kalkınma ajanslarının organları, ajanların görevleri ve merkezi organlarla ilişki kurma

biçimleri birlikte düşünüldüğünde, ajansların görevlerini yerine getirirken merkez ile arasında yakın bir ilişki olduğu söylenebilir.

Ajansların görevlerini yerine getirirken yerelle olan ilişkisi incelendiğinde ise, bu ilişkinin daha çok Toplantı/Çalıştay/Sempozyum/Konferans Yapmak, Anket/Görüşme Yapmak, Bilgi Vermek ve Eğitim Vermek şeklinde ortaya çıktığı görülmektedir. Dolayısıyla kalkınma ajansları açısından yerel aktörler, merkezi organlar gibi bir onay makamı ya da karar almada etkin olması gereken bir unsur olarak değil, daha çok danışmak ve bilgi vermek amaçlarıyla ilişkiye geçilen bir yapı olarak görülmektedir. Bölge/Ajans/Proje Tanıtımı alt teması ile yerelle ilişkiye geçme biçimini ifade eden alt temalar arasında ortaya çıkan yakın ilişki bir başka önemli noktadır. Bu ilişkinin nedeni; bölgenin tanıtımı için toplantılar ve görüşmeler yapılması, ajans tarafından sağlanan mali desteklere ilişkin proje başlangıç toplantıları düzenlenmesi, proje yazma eğitimleri verilmesi, bölge planı hazırlık sürecinde ilçe toplantıları düzenlenmesi, ajans tarafından hazırlanan sektörel raporlara ilişkin yerelde toplantılar düzenlenmesi ve kalkınma kurulu toplantılarının yapılması olarak belirtilebilir.

Görevler ana teması genel olarak değerlendirildiğinde, ajansların görevlerini yerine getirirken yerel aktörlerle toplantı yapmak, bilgi vermek gibi yollarla; merkezi organlar ile ise onay almak, bilgi vermek gibi yollarla ilişki kurduğu görülmektedir. Dolayısıyla yerelde alınan kararlar yönetim ilkesine uyumlu olarak oluşturulmuş olsa bile, merkez tarafından onaylanmadan geçerlilik kazanması mümkün olmamaktadır. Bu uygulama yerelleşme ilkesi adına olumsuz bir durumu yansıtmaktadır. Dahası, faaliyet raporlarında yerel aktörlerin ajans politikalarını belirleme gücünün de yeterince belirtilmemiş olması merkezin güdümünde hareket eden bir ajans yapısının var olduğu izlenimine neden olmaktadır.

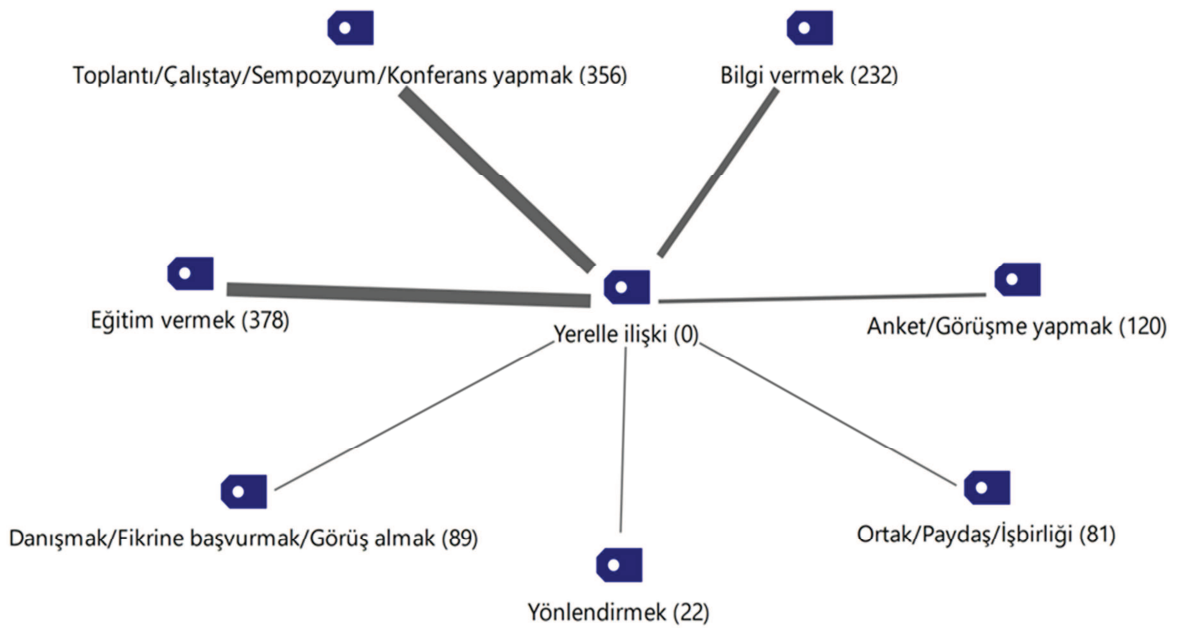
Şekil 3.4: Görevler Temasının Tüm Alt Temalarla İlişkisi



2.4 Yerelle İlişki Ana Temasına İlişkin Bulgular

Şekil 3.5'te Yerelle İlişki ana temasının kendi alt temalarıyla ilişkisi incelenmiştir. Yerelle İlişki ana temasının sırasıyla Eğitim Vermek, Toplantı/Çalıştay/Sempozyum/Konferans Yapmak, Bilgi Vermek, Anket/Görüşme Yapmak, Ortak/Paydaş/İşbirliği, Yönlendirmek ve Danışmak/Fikrine Başvurmak/Görüş Almak alt temalarıyla yakın ilişkili olduğu görülmektedir.

Şekil 3.5: Yerelle İlişki Temasının Kendi Alt Temalarıyla İlişkisi



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Yerelle İlişki ana teması içinde yer alan alt temaların ilişkili olduğu diğer alt temalar incelendiğinde (Şekil 3.6), Yönetim Yapısı ana teması içinde yer alan Yönetim Kurulu ve Kalkınma Kurulu ile olan yakın ilişki dikkati çekmektedir. Yönetim Kurulunun yerelle Bilgi Vermek ve Danışmak/Fikrine Başvurmak/Görüş Almak biçimlerinde, Kalkınma Kurulunun ise Toplantı/Çalıştay/Sempozyum/Konferans Yapmak ve Yönlendirmek biçimleriyle ilişki kurduğu görülmektedir. Kalkınma kurullarının yıllık olağan toplantılar yapması ve görevleri arasında yönetim kuruluna tavsiye vermek gibi faaliyetlerin yer alması analiz sonuçlarının bu temelde ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Kalkınma ajanslarının yönetim yapısı içinde yer alan yerel aktörlerden Yönetim Kurulu, Kalkınma Kurulu, Vali, Belediye Başkanı, İl Genel Meclis Başkanı, Sanayi ve

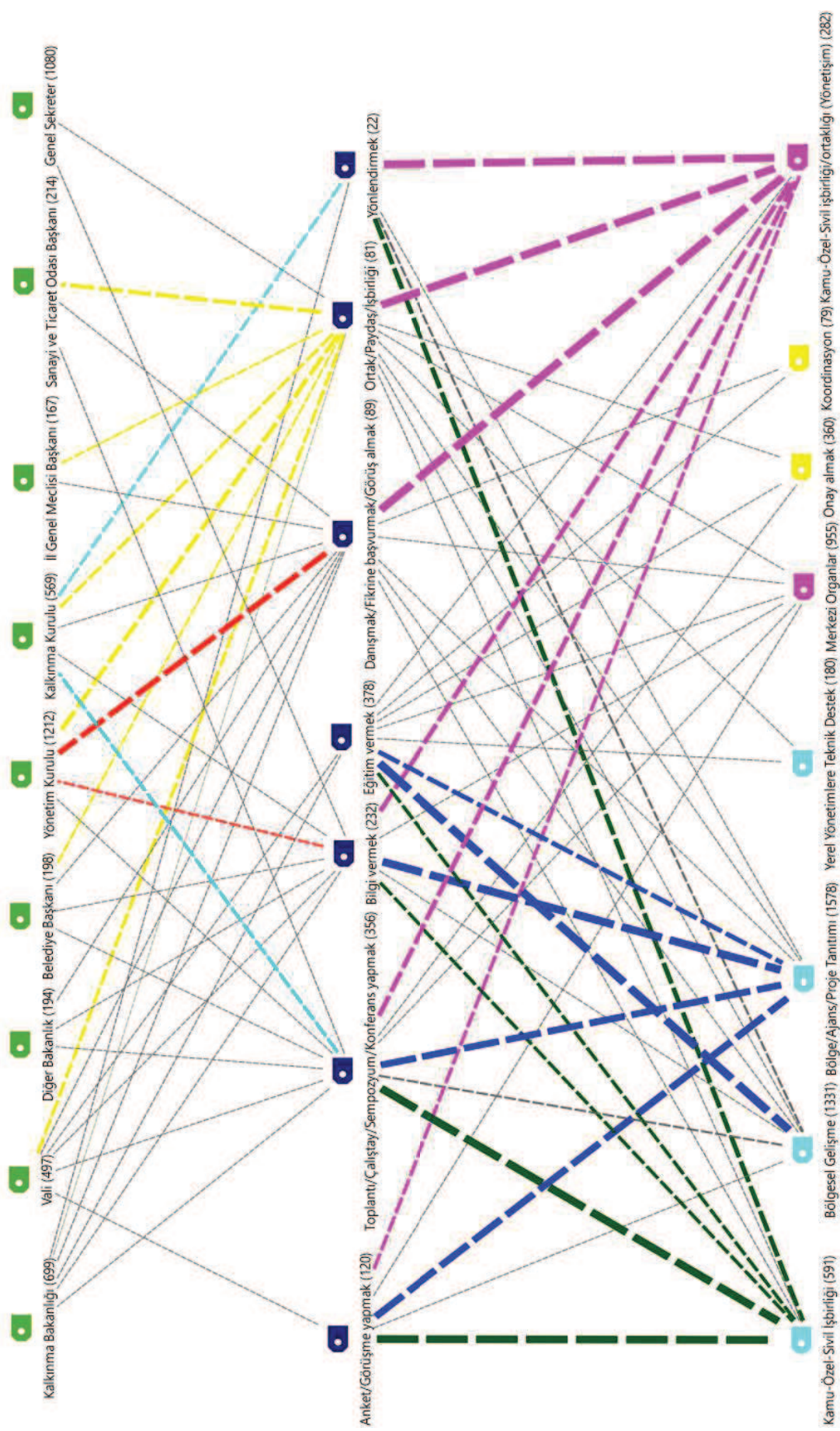
Ticaret Odası Başkanı alt temaları, Ortak/Paydaş/İşbirliği alt temasıyla ilişkili olarak görülmektedir. Yönetim ve Kalkınma Kurullarının üye yapısı ile bu kurulların karar alma noktasında yerelle diyaloga geçme zorunluluğu bu şekilde bir ilişkinin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Görevler ana teması içinde en çok kodlanan Bölgesel Gelişme ve Bölge/Ajans/Proje Tanıtımı alt temalarının Yerelle İlişki ana teması içinde yer alan Anket/Görüşme Yapmak, Toplantı/Çalıştay/Sempozyum/Konferans Yapmak, Bilgi Vermek, Eğitim Vermek alt temaları ile ilişkili olduğu görülmektedir. Bu anlamda ajansların bölgesel gelişmeyi sağlamak için ortaya koyduğu mali desteklerin ve bölgenin tanıtımının yapılması hususlarında, yerele toplantılar aracılığıyla bilgi verdiği, projelerle ilgili eğitimler düzenlediği söylenebilir. Ancak bu süreçlere ilişkin olarak karar alma, uygulama ve denetleme noktalarında yerelin etkisiz kalması önemli bir eleştiri noktasıdır.

Yerelle İlişki alt temalarının tamamının ağırlıkları değişmekle birlikte Kamu-Özel-Sivil İşbirliği/Ortaklığı (Yönetişim) ve Kamu-Özel-Sivil İşbirliği alt temaları ile ilişkili olduğu görülmektedir. Bu anlamda toplantı yapmak, anket yapmak gibi faaliyet raporlarında yerelin etkisinin tam olarak ifade edilmediği uygulamalar daha çok Görevler ana teması içinde yer alan Kamu-Özel-Sivil İşbirliği alt temasıyla; danışmak, yerelle işbirliği halinde faaliyetleri yerine getirmek gibi uygulamalar ise Karar Alma ana teması içinde yer alan Kamu-Özel-Sivil İşbirliği/Ortaklığı (Yönetişim) alt temasıyla yakından ilişkilidir.

Şekil 3.6'da kalkınma ajanslarının yerel aktörlerle ilişki kurma biçimi tanımlanıyor olsa da, şekilde ajansların merkezle ilişki kurma biçimini ifade eden onay almak ve koordinasyon alt temalarının da yer aldığı görülmektedir. Bu durum temel olarak bir tezatlığı ortaya koyuyor gibi görünse de aslında ajansların işleyiş yapısına ilişkin bir durumu ortaya koymaktadır. Ajanslar tarafından yerel aktörlerle işbirliği içinde hazırlanan bölge planı, sektör raporu gibi kurumsal belgelerin geçerlilik kazanması için bakanlık onayı veya bilgisine ihtiyaç duyulması, kalkınma kurulu üyelerinin merkez tarafından belirlenmesi ve yönetim kurulu tarafından belirlenen genel sekreterin Kalkınma Bakanlığı onayı ile göreve başlaması uygulamaları yerelle ilişki kategorisi altında merkezle ilişkiyi ifade eden alt temaların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Şekil 3.6: Yerelle İlişki Temasının Tüm Alt Temalarla İlişkisi

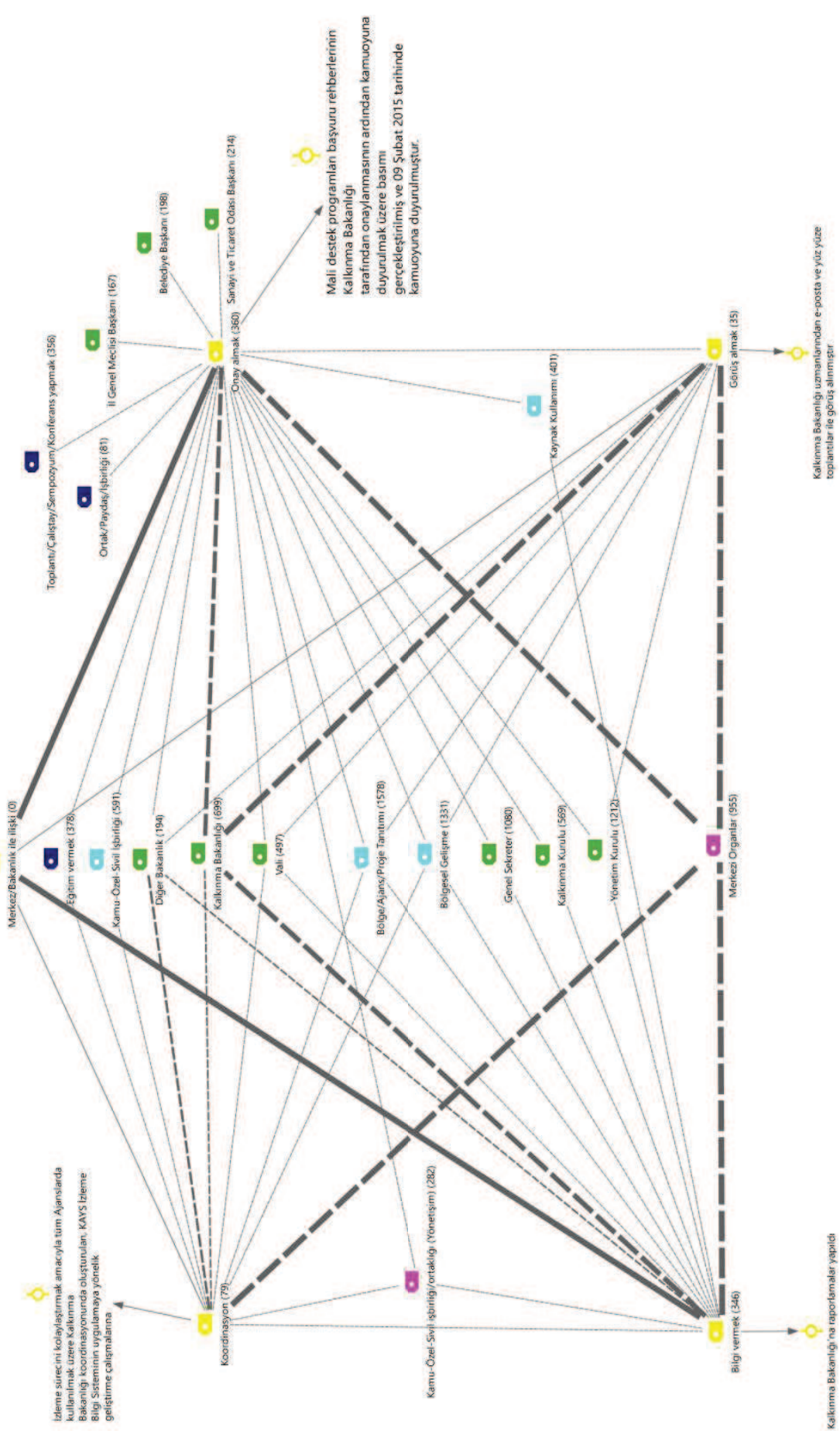


2.5 Merkez/Bakanlık ile İlişki Ana Temasına İlişkin Bulgular

Tarafımızdan hazırlanan Şekil 3.7, Merkez/Bakanlık ile İlişki ana temasının ve bu ana tema içinde yer alan Bilgi Vermek, Görüş Almak, Koordinasyon, Onay Almak alt temalarının birbirleriyle ve diğer alt temalarla olan ilişkisini göstermektedir. Bu ana tema ajansların karar alma, uygulama, denetlenme gibi konularda merkezi kurum ve kuruluşlarla olan ilişki biçimini ifade etmektedir. Dolayısıyla çalışmanın temel varsayımlarının doğrulanması veya yanlışlanması için önemli bir göstergedir.



Şekil 3.7: Merkez/Bakanlık ile İlişki Temasının Tüm Alt Temalarla İlişkisi



Merkez/Bakanlık ile İlişki ana teması değerlendirildiğinde en çok Onay almak ve Bilgi vermek alt temalarının kodlandığı görülmektedir. Daha sonra ise sırasıyla Koordinasyon ve Görüş Almak alt temaları yer almaktadır. Merkez/Bakanlık ile İlişki ana teması içinde yer alan dört alt temada Merkezi Organlar alt teması ile birlikte kodlanmıştır. Bu durum kodlanmanın sağlıklı olarak yapıldığını göstermektedir.

Şekil 3.7 incelendiğinde Kamu-Özel-Sivil İşbirliği/Ortaklığı (Yönetişim) alt temasının bilgi vermek, koordinasyon ve onay almak alt temaları ile ilişkili olduğu görülmektedir. Bu ilişkinin temel nedeni, yerele ait bazı kararların alınması aşamasında merkezle ilişki içinde olunmasından kaynaklanmaktadır. Yine Onay Almak alt temasının Yönetim Kurulunun yerel unsurları olan Sanayi ve Ticaret Odası Başkanı, Belediye Başkanı, İl Genel Meclisi Başkanı ve yerelle ilişki kurma biçimleri olan Toplantı/Çalıştay/Sempozyum/Konferans, Ortak/Paydaş/İşbirliği alt temaları ile ilişkili olması da bu tip bir ilişkinin varlığını ortaya koyan bir başka kanıt olarak görülmektedir.

Şekilde dikkati çeken önemli ilişkilerden biri Kalkınma Bakanlığı ile olan ilişkidir. Buna göre 5449 sayılı kanunda ajansların koordinasyonu ile görevli olan Kalkınma Bakanlığı ile olan ilişkinin daha çok bilgi vermek, onay almak ve görüş almak şeklinde gerçekleştiği görülmektedir. Bu durumda kanunda yer alan koordinasyon ifadesinin, merkez ve ajanslar arasındaki ilişkiyi tanımlamakta yetersiz kaldığı, merkez ve kalkınma ajansları arasında koordinasyondan daha sıkı bir ilişkinin var olduğu söylenebilir. Diğer bakanlıkların ajanslarla olan ilişkisi tanımlanırken ise koordinasyon ve bilgi vermek alt temalarının daha anlamlı olduğu görülmektedir. Diğer bakanlıkların yerel düzeyde bazı ilişkilerini ajans üzerinden kurmaları, bölgeye ilişkin bilgi taleplerini ajanslar aracılığıyla karşılamaları ve bölgede verdikleri ekonomik teşviklere ilişkin bazı işlemleri ajanslar aracılığıyla gerçekleştirmeleri bu durumun temel nedenidir.

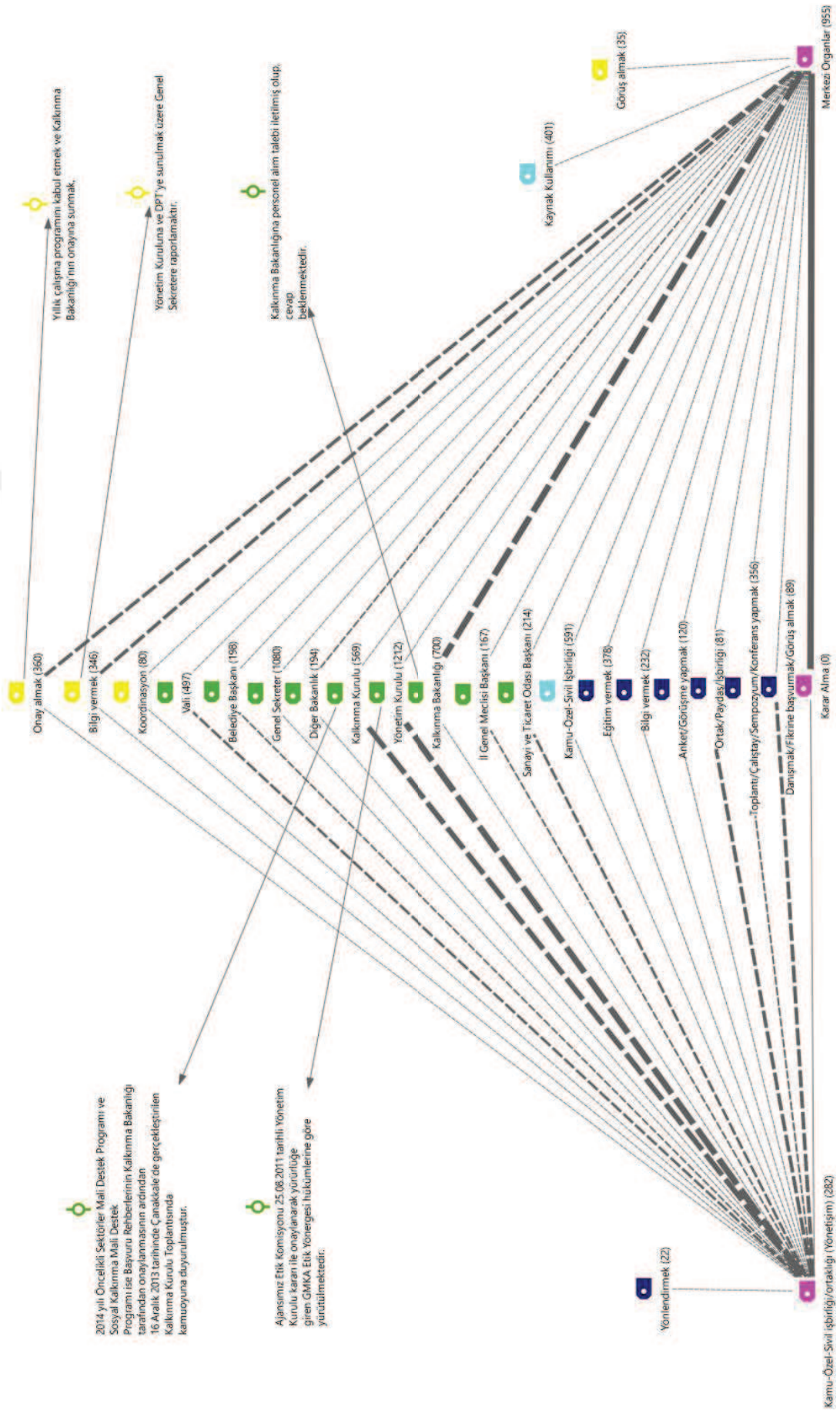
Kalkınma ajanslarının genel olarak merkezi organlarla özelde ise Kalkınma Bakanlığı ile ilişki biçimini tanımlamaya çalışan şekil değerlendirildiğinde, kalkınma ajanslarının birçok eylem ve işleminin onay makamı olarak Kalkınma Bakanlığının söz sahibi olduğu görülmektedir. Bu durum Türkiye gibi merkezîyetçi yönetim anlayışının egemen olduğu ülkeler için normal bir uygulama olarak ifade edilebilir. Ancak kalkınma ajansları öncesinde merkezi yönetim çatısı altında kurulan GAP vb. kurumların başarı durumu düşünüldüğünde, merkezi organların bölgesel kalkınma konusunda belirleyici olmalarının olumsuz bir durum yaratabileceği sonucuna varılmaktadır. Dolayısıyla

kalkınma ajanslarının teorik yapısı ve ortaya koyduğu yeni bölgesel kalkınma anlayışının merkezin onay makamı olmasından çok yerel aktörlerle olan diyalogda kolaylaştırıcı olarak görev almasının daha kabul edilebilir bir durum olabileceği açıktır.

2.6 Karar Alma Ana Temasına İlişkin Bulgular

Karar Alma ana teması, kalkınma ajanslarının aldıkları kararlarda belirleyici unsurun merkezi organlar mı yoksa yerel aktörler mi olduğunu tanımlamak için oluşturulmuştur. Karar Alma ana teması içinde, alınan kararlarda yerel aktörlerin belirleyici olması ya da alınacak kararlarda yerelin görüşünün alınması, fikrine başvurulması gibi durumlar Kamu-Özel-Sivil İşbirliği/Ortaklığı (Yönetişim) alt temasıyla, yerel aktörlerin görüşü alınmış olsa bile son söz hakkının merkezi organlarda ya da Kalkınma Bakanlığında olduğu durumlar ise Merkezi Organlar alt teması ile kodlanmıştır.

Şekil 3.8: Karar Alma Temasının Tüm Alt Temalarla İlişkisi



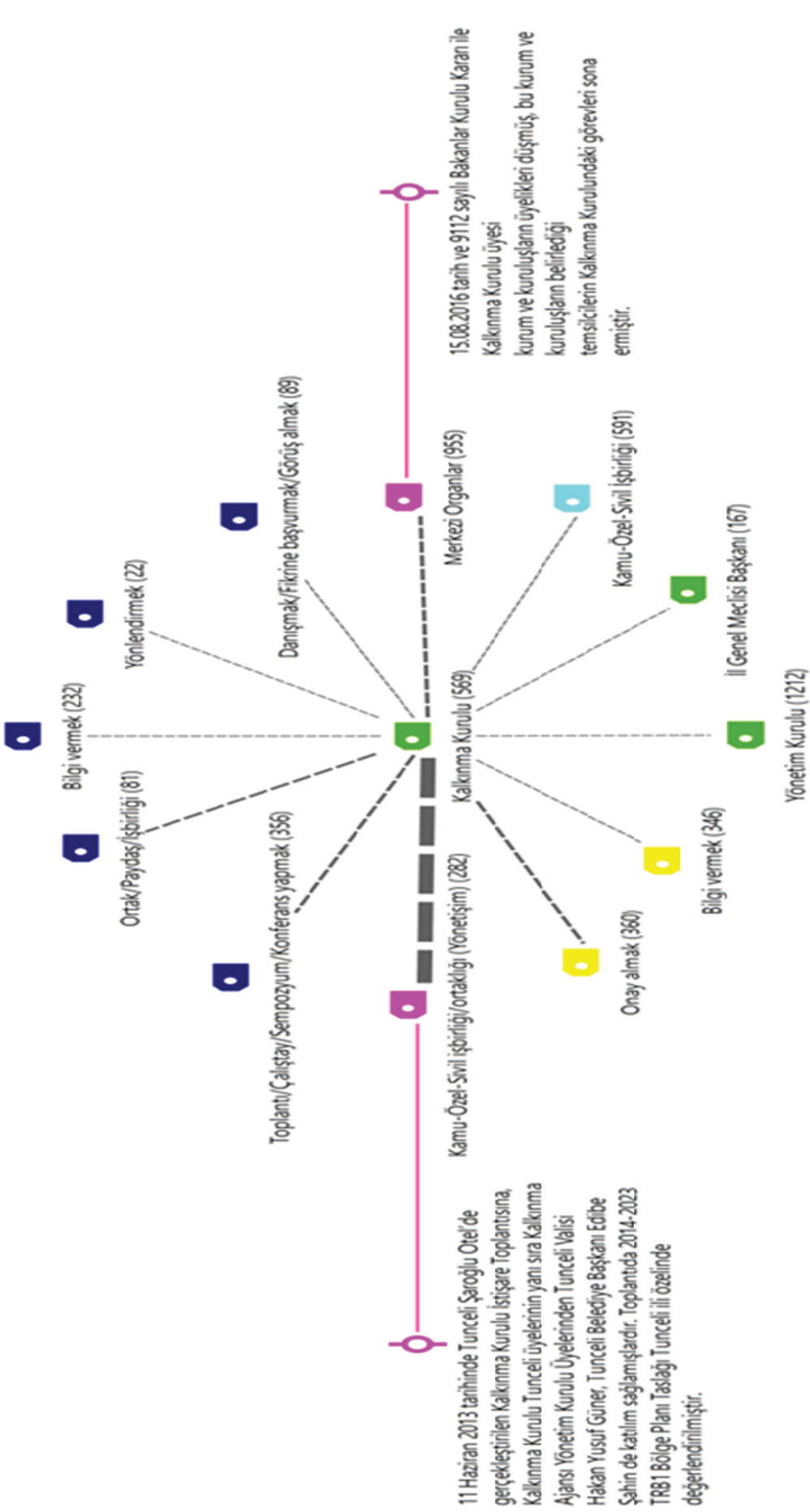
Tarafımızdan hazırlanan Şekil 3.8 incelendiğinde, Karar Alma ana teması içinde Merkezi Organlar alt temasının Kamu-Özel-Sivil İşbirliği/Ortaklığı (Yönetişim) alt temasına göre daha ağırlıklı bir ilişkiye sahip olduğu görülmektedir. Bu ilişki merkezi organlar olarak belirtilen Bakanlar Kurulu, Kalkınma Bakanlığı ve diğer bakanlıkların karar alma noktasında ajanlar üzerinde yerel aktörlerden daha belirleyici olduğu anlamı taşımaktadır. 5449 sayılı kanunla Kalkınma Bakanlığına koordinasyon görevi verildiği düşünüldüğünde, ajanslar ve bakanlık arasında yakın bir ilişki varlığı bir sorun olarak görülmemektedir. Ancak merkezle olan bu yakın ilişkinin daha çok onay almak ve bilgi vermek şeklinde gerçekleşmesi, ajansların merkezin bilgisi ve onayı dışında hareket edemediği şeklinde yorumlanabilmektedir.

Kamu-Özel-Sivil İşbirliği/Ortaklığı (Yönetişim) alt teması, Yönetim Kurulu ve Kalkınma Kurulu alt temaları ile yakından ilişkilidir. Bunun dışında vali, ortak/paydaş/işbirliği ve danışmak/fikrine başvurmak/görüş almak alt temalarının da, Yönetim Kurulu ve Kalkınma Kurulu temalarına göre daha zayıf olmakla beraber Kamu-Özel-Sivil İşbirliği/Ortaklığı (Yönetişim) alt teması ile ilişkili olduğu görülmektedir. Ajansların karar organı olan Yönetim Kurulunda ve danışma organı olan Kalkınma Kurulunda yerel aktörlere yer verilmesi, yerelin karar alma noktasında paydaş olarak görüldüğünü ortaya koymaktadır. Ancak şekilde dikkati çeken başka bir nokta değerlendirildiğinde farklı bir durumda görülmektedir. Buna göre Kamu-Özel-Sivil İşbirliği/Ortaklığı (Yönetişim) alt temasının, aslında ajansların merkez ile ilişkiye geçme biçimini tanımlayan onay almak, bilgi vermek ve koordinasyon gibi alt temalarla olan ilişkisi, yönetim teorisine uygun olarak ortaya çıkan organların oluşturulma biçimi ya da bu organlarda alınan kararların merkezin bilgisi/onayı sonucu bağlayıcılık kazanması durumu ile merkez ve ajanslar arasında çıkan fikir ayrılıklarında merkezin belirleyici olma rolüne işaret etmektedir. Dolayısıyla ortaya çıkan durum geçmişte var olan bölgesel kalkınma anlayışının kalkınma ajanslarıyla beraber değişmesi beklenirken, mevcut durumun korunduğu görülmektedir. Bu durumu daha iyi ifade edilmesi amacıyla, yönetim yapısı içinde yer alan bazı organların diğer alt temalarla olan ilişkisi Şekil 3.9, 3.10 ve 3.11’de verilmiştir.

Şekil 3.9’da Kalkınma Kurulunun diğer alt temalarla olan ilişkisi yer almaktadır. Yerel yönetim organı olarak tasarlanan kurulun Kamu-Özel-Sivil İşbirliği/Ortaklığı (Yönetişim) alt teması ile yakın ilişkisi ve ajansların Kalkınma Kurulları ile özellikle

Toplantı/Çalıştay/Sempozyum/Konferans Yapmak biçimlerinde ilişki kurmaları, teori ve uygulamanın örtüştüğünü göstermektedir. Ancak Kalkınma Kurulunun sahip olduğu anlayışın tam tersi şekilde Merkezi Organlar ile ilişkisinin ortaya çıkması ve bu ilişkinin onay almak temelinde gerçekleşmesi olumsuz bir durumu yansıtmaktadır. Şekil 3.10'da kalkınma ajanslarının yerelde önemli unsurları olan Yönetim Kurulu, Vali ve Genel Sekreter alt temalarının diğer temalarla ilişkisi yer almaktadır. Adı geçen 3 unsurunda hem Merkezi Organlar hem de Kamu-Özel-Sivil İşbirliği/Ortaklığı (Yönetişim) alt temalarıyla yakın ilişkisi bu unsurların 2'li rolüne işaret etmektedir. Yine 3 unsurunda merkezle onay almak, bilgi vermek ve görüş almak temelinde ilişki kurmaları, merkezin karar organı olan Yönetim Kurulu ve icra organı olan Genel Sekreter üzerindeki etkisini göstermektedir. Şekil 3.11'de ise ajansların koordinasyonundan sorumlu olan Kalkınma Bakanlığı'na ait ilişkiler yer almaktadır. Şekil incelendiğinde ajans organları olan Yönetim Kurulu ve Genel Sekreterin, bakanlıkla onay almak ve bilgi vermek düzeyinde ilişkili oldukları görülmektedir. Bu anlamda 5449 sayılı kanunda ifadesini bulan ilişki biçimi olan koordinasyonun, ajanslar ve bakanlık arasındaki ilişkiyi tanımlama noktasında yetersiz olduğunu söylenebilir. Şekil 3.9, 3.10 ve 3.11 birlikte değerlendirildiğinde, yeni bölgesel kalkınma anlayışının gerçekleşmesi için gereken, yerel aktörlerin karar alma noktasında belirleyici olması hususu, Türkiye'nin yönetim gelenekleri için yeni olan bu yapı içinde başarılı şekilde uygulanamamaktadır.

Şekil 3.9: Kalkınma Kurulu Alt Temasının Tüm Alt Temalarla İlişkisi



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

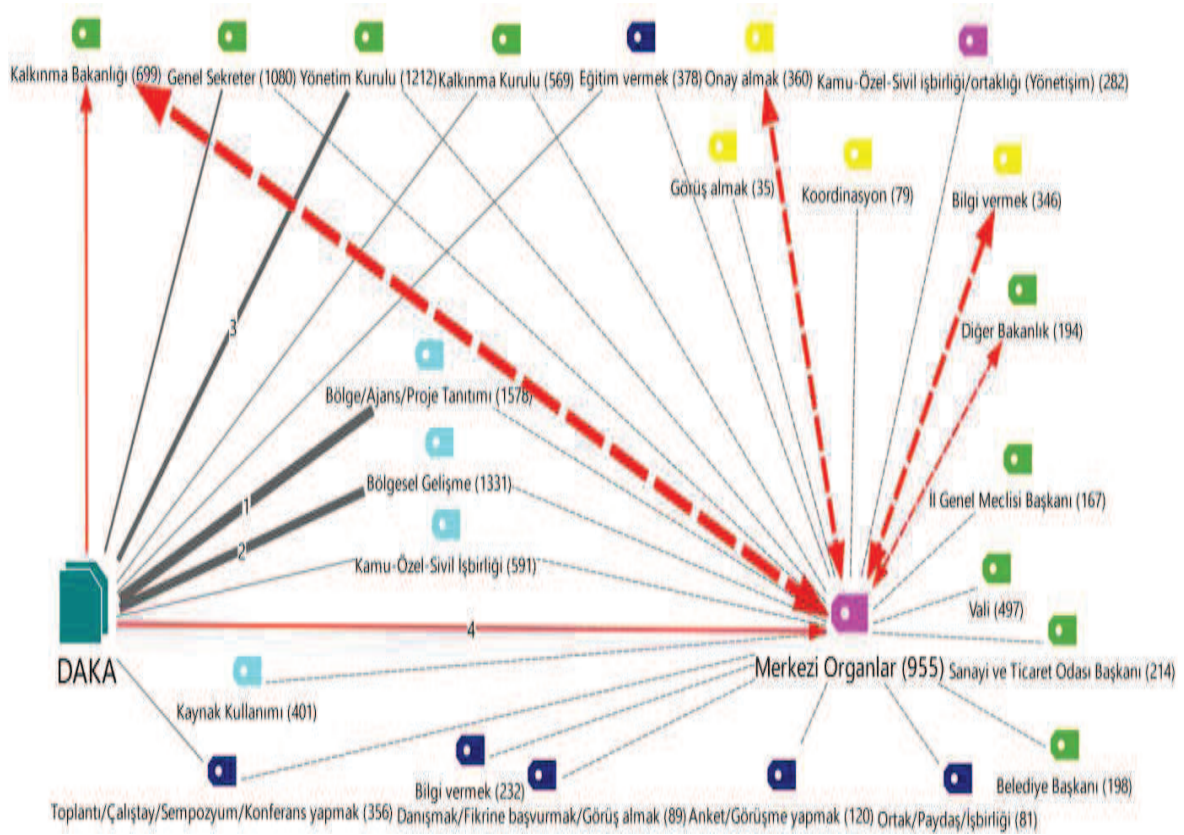
Şekil 3.11: Kalkınma Bakanlığı Alt Temasının Tüm Alt Temalarla İlişkisi



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Şekil 3.13'te DAKA faaliyet raporlarının tek vaka modeli ile incelemesi sonucu elde edilen veriler yer almaktadır. Şekil 3.13 incelendiğinde DAKA faaliyet raporlarında sırasıyla Bölge/Ajans/Proje Tanıtımı, Bölgesel Gelişme, Yönetim Kurulu, Merkezi Organlar ve Genel Sekreter alt temaların en çok kodlanan alt temalar olduğu görülmektedir. Merkezi Organlar alt temasının Kalkınma Bakanlığı ile yakın ilişkili olduğu ve bakanlıkla onay almak ve bilgi vermek biçimlerinde ilişkiye geçildiği sonucuna varılmıştır.

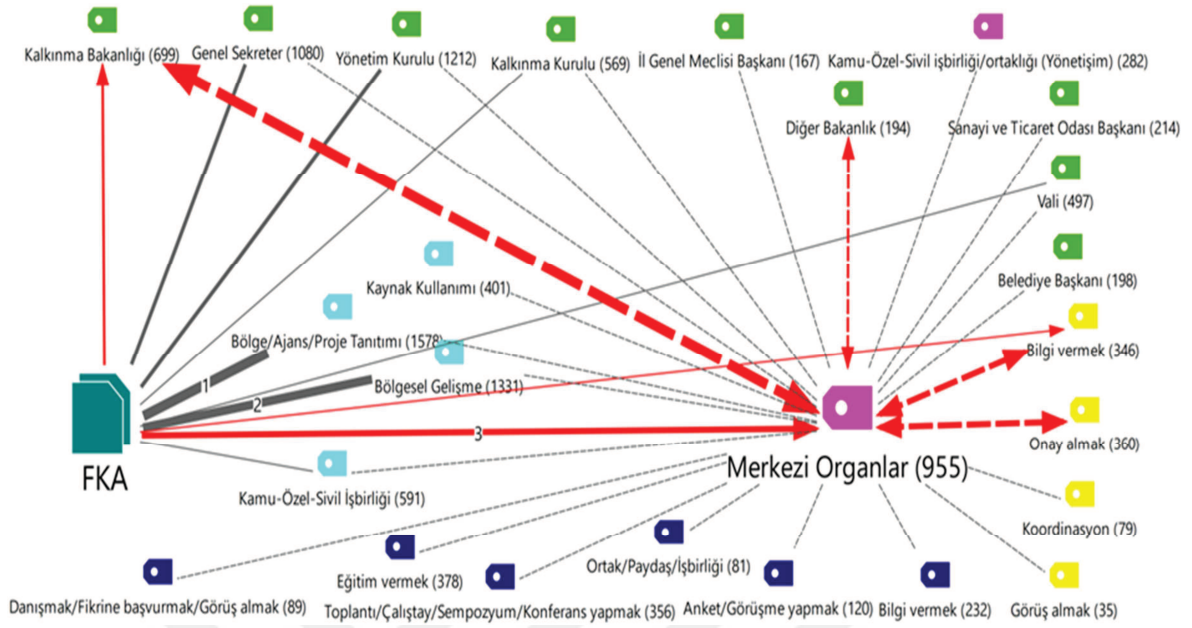
Şekil 3.13: DAKA Faaliyet Raporlarının Tek Vaka Modeli İle İncelemesi



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Şekil 3.14'te FKA faaliyet raporlarının tek vaka modeli ile incelemesi sonucu elde edilen veriler yer almaktadır. FKA faaliyet raporlarında Bölge/Ajans/Proje Tanıtımı, Bölgesel Gelişme, Merkezi Organlar, Genel Sekreter ve Yönetim Kurulu alt temaları en çok kodlanan alt temalar olmuşlardır. Merkezi organlar alt temasının Kalkınma Bakanlığı ve diğer bakanlıklarla olan ilişkisini onay almak ve bilgi vermek biçimlerinde kurduğu görülmektedir.

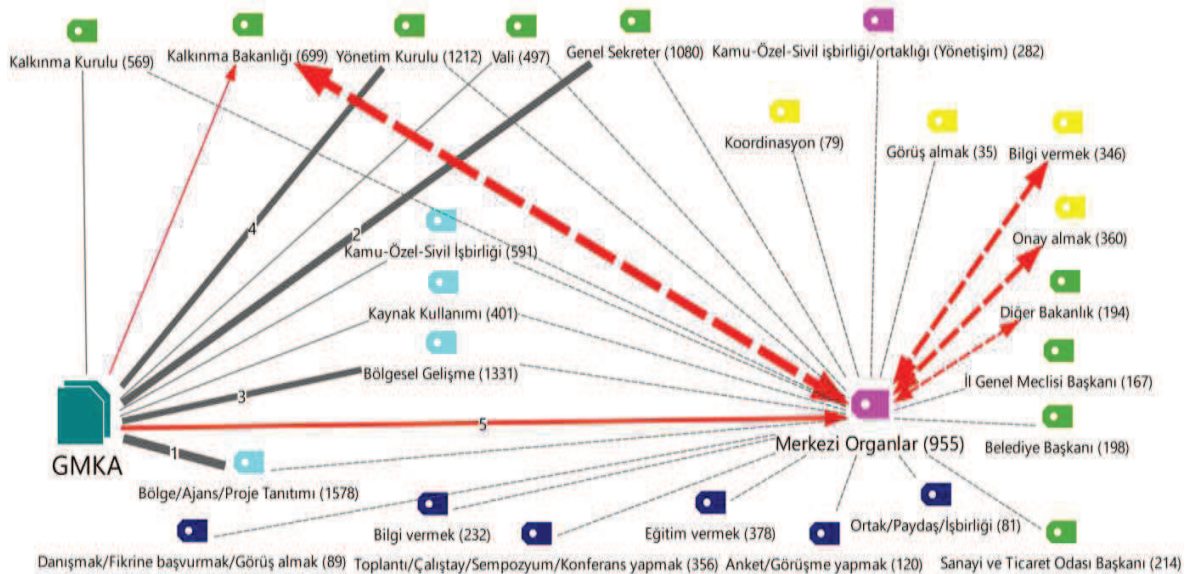
Şekil 3.14: FKA Faaliyet Raporlarının Tek Vaka Modeli İle İncelemesi



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Şekil 3.15'te ise GMKA faaliyet raporlarının tek vaka modeli ile incelenmesi sonucu elde edilen veriler yer almaktadır. Bölge/Ajans/Proje Tanıtımı, Kamu-Özel-Sivil İşbirliği, Bölgesel Gelişme, Yönetim Kurulu ve Merkezi Organlar alt temaları GMKA özelinde en çok kodlanan alt temalar olarak görülmektedir. Diğer ajanslara benzer şekilde GMKA'da da Merkezi Organlar alt temasının Kalkınma Bakanlığı ve diğer bakanlıklarla olan ilişkisini onay almak ve bilgi vermek biçiminde kurduğu sonucuna varılmıştır.

Şekil 3.15: GMKA Faaliyet Raporlarının Tek Vaka Modeli İle İncelemesi



Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır.

Çalışmaya konu olan BAKA, DAKA, FKA ve GMKA'nın faaliyet raporlarının ayrı ayrı incelenmesi sonucu elde edilen veriler değerlendirildiğinde, 4 ajansın faaliyet raporlarında en çok kodlanan alt temalarının benzerlik gösterdiği görülmektedir. Ana temalara ilişkin verilerin de hem ajans özelinde hem de ajanslar batıda ve doğuda yer alan ajanslar olarak 2'li şekilde gruplandırıldığında benzer sonuçlara ulaşıldığı daha önce belirtilmişti. Kalkınma ajanslarının birlikte, tek tek ve 2'li şekilde gruplandırılarak ana temalar ve alt temalar düzeyinde incelenmesi sonucu ortaya çıkan nicelik benzerliğinin yanında alt temalar özelinde gerçekleşen ilişki yönünden de bir benzerlik olduğu görülmektedir. Bu anlamda ajansların tek tek ve ülkenin batısında ve doğusunda yer alan ajanslar olarak gruplandırıldığında anlamlı bir farklılığın ortaya çıkmadığı görülmüştür. Bu durumun ajansların merkezle olan yakın ilişkisinden kaynaklandığı ifade edilebilir. Özellikle karar alma konusunda Kalkınma bakanlığı ile yakın ilişkisi olan ajansların, bakanlıkla onay almak ve bilgi vermek biçimlerinde ilişki kurdukları sonucuna varılmıştır. Ajanslara ilişkin yasal düzenlemeler ve uygulamalar incelendiğinde, ajans bütçelerinin önemli bir bölümünün merkezden aktarılan paylardan oluşması, ajanların organizasyon yapısı içinde yer alan Kalkınma Kurulu ve Genel Sekreter belirleme süreçlerinde merkezi kurumların onay merci olarak işlev görmesi ve ajanslar tarafından yerel yönetim uygulanarak oluşturulan kurumsal belgelerin Kalkınma Bakanlığı ile bilgi alışverişi halinde hazırlanması, sonrasında ise bakanlık tarafından onaylanarak geçerlilik kazanması gibi durumlar merkezin ajans organları ve politikaları üzerindeki belirleyiciliğini göstermektedir. Dolayısıyla ajans politikaları üzerinde önemli bir belirleyiciliğe sahip olan bakanlığın, herhangi bir fark gözetmeden tüm ajanslar üzerinde bu yetkilerini kullandığı söylenebilir.

SONUÇ

Merkez-yerel ilişkilerinin yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte merkezi kurumlar ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri tanımlayan yapısından sıyrılarak, yerelin içine özel ve sivil aktörleri de dahil etmesi, merkeziyetçi yönetim geleneğine sahip ülkeler için tartışmalı bir alan yaratmıştır. Türkiye’de, Osmanlı’dan devraldığı siyasi ve idari merkeziyetçi yapısı nedeniyle merkeziyetçi yapıya sahip bir ülkedir. Bu nedenle, ülkede yeni kamu yönetimi ve yönetişim anlayışı çerçevesinde oluşturulan kurumsal yapılar yerel aktörleri karar alma süreçlerine yeterli oranda katmadıkları noktasında sıklıkla eleştirilmektedir. Bu durum merkeziyetçi yönetim anlayışının örtülü de olsa halen devam ettiğini yorumlarına neden olmaktadır.

Türkiye’de kalkınma ajansları, kuruluşlarından itibaren geçen süre düşünüldüğünde hem tarihsel olarak hem de gerçekleştirmeye çalıştıkları yönetim anlayışları nedeniyle yeni kurumlar olarak tanımlanabilmektedir. Ülkenin siyasi ve idari anlayışı, ülkede var olan bürokratik merkeziyetçilikte birlikte düşünüldüğünde, yönetim organlarının ve vatandaşlarının büyük ve köklü değişikliklere kapalı olduğu, mevcut durumu değiştiren veya yeni bir anlayış getiren reformlara kuşkuyla baktıkları söylenebilir. Kalkınma ajanslarının bölgesel kalkınma politikalarını uygularken, Türkiye için yeni olan yönetişim, yerelleşme vb. kavramları kullanması ülkenin yönetim anlayışına yeni bir bakış açısı getirmektedir. Dolayısıyla Türkiye’de, kalkınma ajansları özelinde, merkez-yerel ilişkilerinin yeniden biçimlenmesi gerekmektedir.

Kalkınma ajanslarında merkez-yerel ilişkisini anlamlandırmak için yapılan bu çalışmada, *“Türkiye’de kurulan Kalkınma Ajanslarında merkezi aktörlerin belirleyiciliği, yerel aktörlere göre daha fazladır”* önermesi, kalkınma ajanslarının faaliyet raporlarında yapılan nitel araştırma sonucu elde edilen veriler ile sınanmıştır. Ajansların merkeze mi yoksa yerele mi daha yakın ilişkiye sahip olduğunun belirlenmesinin dışında, merkezle ve yerelle olan ilişki kurma biçimleri de betimlenmiştir. Böylece karar almada etkin olan unsurların hangileri olduğu anlaşılmasına çalışılmıştır.

Kalkınma ajanslarının karar alma ve faaliyet süreçlerinde merkezle mi? yoksa yerelle mi? daha yakın bir ilişkiye sahip olduğu, örneklem olarak belirlenen BAKA, DAKA, FKA

ve GMKA faaliyet raporlarının incelenmesiyle araştırılmıştır. Yapılan araştırmada kalkınma ajanslarının karar alma ve uygulama süreçlerinde, özellikle bütçe, çalışma programı ve bölge planının hazırlanması, personel istihdamı gibi konularda merkezle çok yakın bir ilişkiye sahip olduğu görülmüştür. Bu durum kalkınma ajanslarının ortaya koyduğu yönetim anlayışı açısından sorunlu bir alan oluşturmaktadır. Ajansların özellikle yereli ilgilendiren konulara ilişkin olarak yerel aktörlerle ilişki kurması merkezle ilişki kurmasından daha önemli görülmektedir. Burada merkez, bakanlar kurulu, Kalkınma Bakanlığı ve diğer bakanlık olarak tanımlanmıştır. Bunlar içinden ise en fazla ilişki kurulan kurum Kalkınma Bakanlığı'dır. Kalkınma Bakanlığı 5449 sayılı kanunla ajansların "ulusal düzeyde koordinasyonundan" sorumlu olan kurum olarak tanımlanmıştır. Bu nedenle merkezde yer alan kurumlar içinde en fazla ağırlığa sahip olması normal görülmektedir. Bakanlığın ajanslara ilişkin görevleri ve koordinasyon kelimesi birlikte düşünüldüğünde, bakanlığın hem ajansların birbirleriyle hem de ajanslar ve diğer kurum ve kuruluşlar arasındaki ilişkilerin sağlıklı olarak yürütülmesinden sorumlu olduğu anlaşılmaktadır.

Çalışmada, kalkınma ajanslarının merkez-yerel ikileminde hangi yöne hareket ettiklerinin belirlenmesi yanında, önemli olan bir başka hususta ajansların hem merkezle hem de yerelle hangi şekillerde ilişki kurduğunun belirlenmesidir? Kalkınma ajanslarının yerel aktörlerle olan ilişkisinin daha çok bilgi vermek şeklinde gerçekleştiği görülmektedir. Bilgi vermek için ajanslar tarafından toplantı, sempozyum, çalıştay vb. faaliyetler düzenlenmekte eğitim toplantıları organize edilmektedir. Dolayısıyla kalkınma ajansları açısından yerel kavramı, kalkınma kurulunu da içerecek şekilde geniş kapsamlı düşünüldüğünde yalnızca bilgi verilen ya da danışma faaliyeti yürüten bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır. Kalkınma ajanslarının merkezle olan ilişkisinin ise daha çok onay almak, görüş almak ve bilgi vermek biçimlerinde gerçekleştiği görülmektedir. Ajansların merkeze bilgi vermesi ya da çeşitli konularla ilgili görüş alması, son söz hakkı ajanslarda olduğu sürece önemli bir sorun olarak görülmemektedir. Ancak merkezden onay almak, ajanslar üzerinde vesayet hatta hiyerarşik bir üst gibi davranan merkez kavramını karşımıza çıkarmaktadır. Çalışma programı, bütçe ve bölge planı gibi ajansların faaliyetlerini yönlendiren önemli belgelerin hazırlanması sürecinde yerelde yapılanlar toplantılar dışında, bakanlıktan görüş alındığı ve bu görüşler çerçevesinde revizyonlar yapıldığı belirlenmiştir. Yine bu belgelerin, bakanlığın görüşü dışında bakanlık tarafından onaylanması da söz konusudur. Bu durum yerelde kamu-özel-sivil işbirliği ile alınan

kararların dahi merkezin onayı olmadan geçerlilik kazanamayacağını bize göstermektedir. Ajansların yürütme organı olan genel sekreterin, yönetim kurulunca belirlenmesine rağmen bakanlığın onayı sonrası göreve başlaması da bu durumu gösteren bir başka kanıttır.

Kalkınma ajanslarının karar alma ve uygulama süreçlerinde merkezle yakın ilişkili olması ve bu süreçlerin birçoğunda son söz hakkının Kalkınma Bakanlığı özelinde merkeze tanınmış olması, kalkınma ajanslarını ortaya çıkarıcı anlayış açısından sorundur. Kalkınma ajanslarına ilişkin literatür ajansların yerelde oluşturulacak kamu-özel-sivil ortaklığı/işbirliği çerçevesinde hareket etmesini önerirken, Türkiye’de kabul edilen 5449 sayılı yasa ise ajanslar üzerinde bazen vesayet bazen ise hiyerarşiye varan yetkilere sahip olan bir merkez oluşturmuştur. Bu sorun ancak ajansların yerelle daha fazla ilişkiye geçmesi ile biraz olsun hafifleyecektir. Kalkınma ajanslarının kent konseyi vb. yönetim kurumları ve bölgelerindeki diğer STK’larla ilişki kurabilme serbestisine sahip olması, ajansları klasik bir kamu kurumundan ayıran en belirgin özelliklerden biri olarak ifade edilebilir.

Kalkınma ajanslarına ilişkin kanuni düzenlemeler yapılmadan önce hazırlanan bazı belgelerde ajanslardan “bölgesel kalkınma ajansı” olarak bahsedildiği görülmektedir. Ancak kanuni süreç başladığında bölge sözcüğünün çıkarılmış ve kurum “kalkınma ajansı” olarak tanımlanmıştır. Bu durum bazı yazarlar tarafında ajansların kurulması nedeniyle bölgesellik ve etnik milliyetçi hareketlerin artacağı, dolayısıyla ülkenin siyasi birliğinin bozulacağı endişesi olarak açıklanmıştır. Bunun dışında ajanslarda yönetim çerçevesinde oluşturulan ve kamu-özel-sivil işbirliğine dayanan en önemli organ olan kalkınma kurullarının da yine buna benzer bir bakış açısıyla oluşturuldukları görülmektedir. Kalkınma kurullarının üye yapıları incelendiğinde, ülkenin batısında yer alan ajansların kalkınma kurulları kamu-özel-sivil aktörlerin görece dengeli olduğu bir yapıda, ülkenin doğusunda yer alan ajansların kalkınma kurulları ise sadece kamu-özel aktörlerinin var olduğu bir yapıda oluşturulmuştur. Çalışmanın örnekleme incelendiğinde, BAKA ve GMKA’nın ülkenin batısında, DAKA ve FKA’nın ise ülkenin doğusunda yer aldığı görülecektir. Dolayısıyla örneklem ülkenin farklı bölgelerinde (ülkenin batısında ve doğusunda) kurulan ajanslar özelinde merkez-yerel ilişkisinin farklılaşıp farklılaşmadığının sorgulanmasına imkan sağlamaktadır.

Kalkınma ajanslarının ülkenin batısında ve doğusunda yer alan ajanslar olarak ikili şekilde gruplandırılmasıyla yapılan analiz sonucunda anlamlı bir farklılığın görülmediği

söylenebilir. Başka bir ifadeyle, ajansların isimlerinden bölge sözcüğü çıkarılmış ve kalkınma kurulları ülkenin batısında ve doğusunda farklı yapılarda oluşturulmuş olsa da, bu durum ülkenin batısı ve doğusunda yer alan ajansların yönetim yapılarıyla ilgili herhangi bir değişiklik getirmemiştir. İncelenen dört ajansta da, merkezin karar alma ve uygulama süreçlerinde etkin olduğu gözlemlenmiştir. Araştırma neticesinde, ülkenin batısında yer alan ajansların karar alma süreçlerinde yerelin daha fazla söz sahibi olduğu gibi bir durum ortaya çıksaydı, “bölgecilik” tehdidine karşı bir önlem alındığı ileri sürülebilirdi. Ancak kalkınma ajanslarının ülkenin tümünde, merkezin ağırlığı olan bir anlayışta teşkilatlanmaları, bazı yazarlarca merkezin taşra teşkilatı olarak nitelendirilmeleri, ajanslar için böyle bir tehdidin en başından beri var olmadığını göstermektedir.

Özetle, belirlenen örnekleme tema-alt tema sisteminin kodlanması sonucunda elde edilen veriler *“Türkiye’de kurulan Kalkınma Ajanslarında merkezi aktörlerin belirleyiciliği, yerel aktörlere göre daha fazladır”* önermesinin doğru olduğunu göstermektedir. Önermenin doğru olduğunu gösteren yargılar, çalışmanın araştırma sorularının cevaplarını da içerecek şekilde özetlendiğinde;

- Kalkınma ajansları merkezi aktörlerle daha yakın bir ilişkiye sahiptir.
- Kalkınma ajanslarının kararlarında son sözü söyleme yetkisi birçok alanda merkezi aktörlerdedir.
- Kalkınma ajansları merkezi aktörlerle bilgi vermek, görüş almak ve onay almak biçimlerinde ilişki kurmaktadır.
- Ajansların Kalkınma Bakanlığıyla olan ilişkisi, koordinasyondan daha yakın bir ilişkiyi içermektedir.
- Kalkınma ajansları yerel aktörlerle toplantı yapmak ve eğitim vermek biçimlerinde ilişki kurmaktadır.
- Ajansların yerel aktörlerle olan ilişkisi, kamu-özel-sivil işbirliğini geliştirmek amacını gerçekleştirme noktasında eksiktir.
- Türkiye’nin farklı bölgelerinde kurulan kalkınma ajanslarında, ajansların merkezle ve yerelle olan ilişkileri bakımından anlamlı bir farklılık görülmemektedir.

- Kalkınma ajanslarının organizasyon yapısı içinde merkezi aktörlerin ağırlığı söz konusudur, şeklinde sıralanabilir.

Türkiye’de kalkınma ajanslarının kuruluş tarihi olarak, mevzuat düzenlemelerinin yapılmaya başladığı 2006’da, ajansların tüm ülkede kurulduğu ve teşkilatlanmasını tamamladığı 2010’da kabul edilse, ajansların ekonomik ve sosyal kalkınmayı da içerecek şekilde bütüncül bir anlayışla ele alınan bölgesel kalkınma anlayışını gerçekleştirmek için yeterli deneyime sahip olmadığı ifade edilebilir. Dolayısıyla mevcut yapıda yapılacak değişikliklerle, ajanslarda tespit edilen sorun alanlarının ortadan kaldırılması gerekmektedir.

Kalkınma ajanslarına ilişkin tespit edilen temel sorun alanlarından biri ajansların mali yapısıyla ilgidir. Ajansların hizmet sunduğu coğrafi alanın büyüklüğü ve kanunda kendilerine verilen görevler düşünüldüğünde ajansların mali kaynaklarının artırılması gerektiği açıktır. Ancak mevcut durumda, ajansların bütçelerinde en büyük gelir kalemini merkezden aktarılan paylar oluşturmaktadır. Daha sonra ise ajansın yerel aktörleri olan il özel idaresi, belediye, sanayi ve ticaret odalarından aktarılan paylar gelmektedir. Mali kaynakların merkez aracılığıyla artırılması zaten mali anlamda merkeze bağlı olan ajansların bu yapısını daha da güçlendirecektir. Yerel aktörlerden aktarılan payları arttırmak ise, zaten yeterli mali kaynağı olmayan ve yasayla bütçesinin bir kısmını kalkınma ajanslarına aktarmak zorunda olan yerel yönetimleri daha da güçsüzleştirecektir. Ayrıca bu durum yerelin mali özerkliğine kısmen de olsa bir müdahale olarak görülebilir. Dolayısıyla, kalkınma ajanslarının mali kaynaklarını arttırmak noktasında öncelikle yapılması gereken ajansların kendi gelir kaynaklarını oluşturmaya imkan sağlamaktır. Bu aynı zamanda yerelin de güçlendirilmesini sağlaması nedeniyle yerelleşme düşüncesiyle de uyumlu görünmektedir. Mali kaynakların artırılması amacıyla ajansların gelir sağlayıcı faaliyetlerde bulunması, destekledikleri projelere belli oranlarda ortak olması, hem bölgenin çekiciliğini arttırmak hem de yatırımlar için ucuz arsa temini için gayrimenkul satın alması vb. yollar tercih edilebilir. Ancak önerilen yolların ajanslar tarafından uygulanabilmesi mevcut hukuksal yapı nedeniyle mümkün değildir. Bu durum başka bir sorun alanının varlığına işaret etmektedir.

Dünyadaki örnekleri incelendiğinde, kalkınma ajanslarının her ülkede farklı bir statüye sahip olduğu görülmektedir. Türkiye açısından ise ajansların idari teşkilat içindeki yeri ve kamu tüzel kişiliğine mi yoksa özel hukuk tüzel kişiliğine mi sahip oldukları

konuları 2006'dan beri tartışılmaktadır. 5449 sayılı kanuna yönelik iptal davası neticesinde mahkeme, ajansların kamu tüzel kişiliğine sahip olduğunu belirtmiştir. Mahkemenin bu kararı kısmen de olsa tüzel kişilik sorununun çözümünü sağlamıştır. Ajansların, kalkınma gibi kamu tarafından yerine getirilen önemli bir görevi üstlenmesi, karar organı olan yönetim kurulu başkanının vali olması ve büyük oranda kamu kaynaklarını kullanıyor olmaları açıkçası bu kararın yerinde olduğunu göstermektedir. Ajansların idari teşkilat içindeki yeri ise halen bir sorun alanı olarak görülmektedir. Kalkınma Bakanlığı resmi internet sitesinde kalkınma ajansları bakanlığın ilgili kuruluşu olarak görünmektedir. Devlet Personel Başkanlığı Devlet Teşkilatı Bilgi Bankası'nın İdare bölümünde ise ilgili kuruluşlar başlığı altında kalkınma ajanslarına yer verilmemiştir. Dolayısıyla ajansların idare teşkilatı içindeki yerine ilişkin kararsız tutum sadece araştırmacılarda değil, ajansları kuran iradede de mevcuttur. Kalkınma ajanslarının idari teşkilat içindeki yerinin belirlenmesi sorununun, ajansların hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşu olarak tanımlanmasıyla giderileceği çeşitli yazarlarca belirtilmiştir.

Yukarıda belirtildiği şekliyle mali kaynakları arttırmanın, ajansları hizmet yerinden yönetim kuruluşu olarak tanımlamakla da sağlanamayacağı söylenebilir. Bu durumda ajansların mevcut hukuki yapısında bir değişikliğe ihtiyaç vardır. Diğer ülke örneklerinde görüldüğü gibi ajansların şirket vb. statüde yeniden kurulması bir seçenek olarak düşünülebilir. Merkezin ve yerelin ajans sermayesine katılımları oranlarında ortak oldukları bu yeni yapı, hem ajansların mali kaynaklarının arttırması yönünde olumlu bir etki yapacak hem ajanslara faaliyet yürütmeleri noktasında geniş bir hareket alanı sağlayacak hem de merkezin ajanslar üzerindeki belirleyici tutumunu önleyecektir. Ayrıca Türkiye genelinde tüm NUTS II düzeylerinde ve bir kamu kurumu gibi tek tip yapılanmayla kurulan ajansların, şirket vb. bir yapı ile yeniden düzenlenmesi, bölgelerin özgün yapısını ve ihtiyaçlarını da temsil edecek bir teşkilat yapısında kurulmalarını sağlayacaktır.

Kalkınma ajanslarına ilişkin bir başka sorun alanı ise organizasyon yapısı ile ilgilidir. Kalkınma ajansları bölgesel kalkınmadan sorumlu olarak kurulan, ancak bunu geçmişteki gibi merkeziyetçi bir anlayışla değil, yeni bölgesel kalkınma politikaları çerçevesinde yerel aktörlerin karar verici olduğu yönetim anlayışıyla gerçekleştiren kurumlar olmalıdır. Bu anlamda ajanslarda yönetim teorisine uygun organların var olması gerekmektedir.

Kalkınma ajanslarında yönetim teorisi çerçevesinde kurulan iki organ, karar organı olan yönetim kurulu ve danışma organı olan kalkınma kuruludur.

Yönetim kurulu, ajansların karar organı olarak bölgede yer alan illerin valileri, belediye başkanları ve sanayi ve ticaret odası başkanlarından oluşmaktadır. Tek ilden oluşan ajanslarda (Ankara, İstanbul, İzmir Kalkınma Ajansı) ise kalkınma kurulu içinden seçilen üyelere yönetim kurulunda yer almaktadır. Bu üye yapısı ile yönetim kurullarının yönetim düşüncesine uygun olarak düzenlendiği görülmektedir. Ancak yönetim kurulu başkan ve başkan vekilliğinin valiler tarafından üstlenilmesi, yönetim kurulu toplantı tutanaklarının açık olarak paylaşılmaması vb. nedenler yönetim kurulu içindeki güç dengesini sorgulanır hale getirmektedir. Unutulmamalıdır ki yönetim, sadece kamu-özel-sivil aktörlerin bir masada oturup karar vermesini kapsamamakta, karar alma sürecinde açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik ve etkinlik gibi ilkelerinde uygulanmasını içermektedir. Dolayısıyla kurul toplantılarına ilişkin bilgilerin çeşitli yollarla ilgililere duyurulması önemli bir gelişme olarak görülebilir.

Kalkınma ajanslarının organizasyon yapısı ile ilgili bir başka sorun alanını ise kalkınma kurulu oluşturmaktadır. Kalkınma kurulu, kalkınma ajanslarında yerel aktörlere en geniş anlamda yer verilen ve yönetim anlayışıyla oluşturulan bir organ olarak tasarlanmıştır. Kurul ajansın danışma organı olarak, kamu-özel-sivil ortaklığını yansıtabilecek şekilde en fazla 100 üyeden oluşmaktadır. Üyeler valinin önerisi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmektedir. Kalkınma ajanslarına ilişkin sorunların çözümüne yönelik olarak ileriye sürülebilecek en önemli öneri 19 Ağustos 2016 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile iptal edilen kalkınma kurulu üyeliklerinin, yeniden oluşturulması olacaktır. Bu kararın ardından, kalkınma kurulları lağvedilmiş gibi bir anlayışla, bazı ajanslar internet sitelerinde yer alan organizasyon şemalarından kalkınma kurullarını çıkarmış, bazıları ise kalkınma kurulu linkinin içeriğini boşaltmıştır. Kalkınma Bakanlığı'nın 07.06.2017 tarihli kararı ile tek ilden oluşan ajanslar için 25'er kişiden oluşan yeni kalkınma kurullarının oluşturulacağı duyurulmuş ve ajans genel sekreterlikleri aracılığıyla başvurular toplanmıştır. Ancak henüz kalkınma kurullarına ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. Özetle, kalkınma kurullarına ilişkin düzenlemelerin tüm Türkiye'deki ajanslar için bir an evvel yapılması ve ajanslara danışma organı olarak hizmet eden bu yerel yönetim yapılarının tekrar kurulması, kalkınma ajanslarının kuruluş felsefesine yeniden dönülmesini sağlayacaktır.

Kurul açısından ifade edilebilecek diğer bir sorun ise, kurulun sadece danışma organı olarak faaliyet göstermesidir. Yönetişim anlayışıyla oluşturulan ve yerel aktörlerin en geniş oranda bulunduğu organa karar alma süreçlerinde daha etkin rol verilmesi ve mali olanaklara kavuşturulması yerelin güçlendirilmesi adına önemlidir. Bu anlamda, ajans faaliyetlerinin denetlenmesi, belli kararların alınmasında kalkınma kuruluna da yetki verilmesi ya da genel sekreterin yönetim kurulu yanında kalkınma kuruluna karşı da sorumluluğunun bulunması yönünde yapılacak değişiklikler ile yerel aktörlerin ajans politikalarını belirleme yönünde daha etkin olacağı açıktır. Mevcut durumda kalkınma kurulu toplantılarına katılımın az olduğu düşünüldüğünde, kalkınma kurulunun yetkilendirilmesi ve mali olanaklara kavuşturulması kurul üyelerinin kalkınma kuruluna, kalkınma ajansına ve bölgeye karşı olan aidiyet duygusunu da geliştirecektir.

Kalkınma kurullarına ilişkin mevcut yasal düzenlemeler içindeki bir başka sorun alanı ise, kurul üyeliklerinin belirlenmesidir. Bakanlar kurulunun ve merkezin taşra teşkilatında yer alan en üst mülki amir olan valinin kurul üyelerinin belirlenmesi sürecinde belirleyiciliğinin fazla olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Dolayısıyla kalkınma kurulu üye belirleme yönteminin yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir. Üye belirleme sürecinde bir değişiklik yapmadan kurum ve kuruluşlar açısından ya da kurulda kurumu temsil eden kişilerle ilgili daha nesnel kriterler belirlenmesi de tercih edilebilecek bir başka çözüm yolu olabilir. Böylelikle kalkınma kurulu daha istekli, görev ve sorumluluk bilinci olan ve konusunda uzman kişilerden oluşan yeni bir yapıya kavuşacaktır. Ayrıca kurulda kamu-özel-sivil aktörlerin dengeli şekilde yer almasının da kurulun daha verimli çalışması yönünde olumlu katkı yapacağı açıktır.

Son olarak ise kalkınma ajansları konusunda gelecekte yapılacak çalışmalara veya bu çalışmanın geliştirilmesine yönelik önerilerde bulunmak yerinde olacaktır. Kalkınma ajanslarına ilişkin olarak yapılan çalışmalar incelendiğinde, ajansların işlevleri, performansı ve kurumsal yapılarının çeşitli şekillerde tartışıldığı görülmektedir. Bu çalışmalar, genellikle literatür taramasının ardından bir analiz ile neticelenmektedir. Analiz kısmında, bazı çalışmalarda ajansların faaliyetleri, bütçeleri ve işlevleriyle ilgili çeşitli veriler, diğer çalışmalarda ise nitel veya nicel araştırma yöntemlerinden biri seçilerek kullanılmıştır. Nitel ve nitel araştırma yönteminin kullanıldığı çalışmalarda, genellikle kalkınma ve yönetim kurulu üyelerine, kalkınma ajansı personeline, ajanslardan destek alan kişi veya kurumların yöneticilerine, yereldeki diğer paydaşlara anket uygulanmış ya

da görüşme yapılmıştır. Anket ve görüşme metotları kullanılarak elde edilen veriler analiz edilerek çalışma tamamlanmıştır. Bu çalışma da ise literatürdeki diğer çalışmalardan farklı olarak nitel araştırma yöntemlerinden doküman incelemesi tercih edilmiş ve kalkınma ajansları tarafından hazırlanan kurumsal faaliyet raporlarının analiz edilmesi amaçlanmıştır. Bu analizi gerçekleştirmek için öncelikle kodlamaların yapılacağı tema-alt tema sistemi oluşturulmalıdır. Ancak literatürde oluşturulmuş bir tema sistemi mevcut değildir. Bu nedenle, Türkiye’de faaliyet gösteren kalkınma ajanslarının incelendiği çalışmada, ajanslara ilişkin temel dayanak olan 5449 sayılı kanun esas alınarak bir tema-alt tema sistemi oluşturulmuştur. Gelecekte yapılacak olan çalışmalarda tema-alt tema sisteminin geliştirilmesi ya da tamamen değiştirilmesiyle kalkınma ajanslarına ilişkin daha detaylı analizler yapılması imkanı da doğacaktır. Ayrıca kalkınma ve yönetim kurulu üyeleri veya kalkınma ajansı personeliyle, oluşturulacak bir görüşme formu kapsamında yapılan görüşmelerde de bu tema sisteminin kullanılması karşılaştırmalı bir çalışma yapma imkanı sunacaktır. Son olarak ise bu çalışmada kullanılan örneklem dışında yeni bir örneklemin belirlenmesi veya tüm ajansların örnekleme dahil edilmesi de gelecekte çalışılması muhtemel bir yöntem olarak görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Açıköz, Mehmet, Ahmet Mekin Tüzün, “Güneydoğu Anadolu Projesi, Ülkemizin En Büyük Bölgesel Kalkınma Projesi”, *1. Uluslararası Bölgesel Kalkınma Konferansı Bildiriler Kitabı* (der. Coşkun Can Aktan, Fethi Altunyuva, Ali Kemal Çetin, Aytekin Dursun, Ömer Faruk Aladağ, Sinem G. Gökçe), Malatya 2011.
- Akbaş, İsmet, Aktörler Arası İlişkiler, Sorunlar ve Sonuçlar Bakımından Türkiye’de Kalkınma Ajansları: Güney Ege Kalkınma Ajansı (GEKA) Örneği, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2015, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Akça, Gürsoy, “Küreselleşme ve Ulus Devlet”, *Selçuk İletişim*, Cilt: 3, Sayı: 1, 2003, s. 74-81.
- Akgül, Birol, Mercan Efe, “Dünyada ve Türkiye’de Bölge Planlama Çalışmaları ve Bunların Karşılaştırılması”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 19 Sayı: 4, 2010, s. 19-45.
- Akgül, Birol, Nıfset Uzay, Osman Özsoy, Abdülkadir Dağlı, “Yerel Aktörlerin Gölgesinde Kalkınma Ajansları: Yeni Bir Model Önerisi “Kalkınma A.Ş. Modeli”, (ed. Nıfset Uzay, Birol Akgül), *Türkiye’de Bölgesel Kalkınmanın Yeni Örgütleri Kalkınma Ajansları*, (içinde), Ekin Basım, Bursa 2010.
- Akiş, Elife, “Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Kalkınma Yaklaşımındaki Gelişmeler Ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Konferansları Dergisi*, Sayı:44, 2011, s. 236-256.
- Akkaya, Rukiye, *Prens Sabahattin*, Liberte Yayınları, Ankara 2005.
- Akpınar, Rasim, *Bölgesel Gelişme Dinamikleri ve Kurumsal Yansımaları: Yerel Büyüme Koalisyonları/Kalkınma Ajansları Deneyimi*, Uzmanlık Tezi, DPT Yayınları, Ankara 2004.
- Aksu Çam, Çiğdem, *Yerelleşme ve Yerel İktidar: Edirne Alan Araştırması*, Beta Basım, İstanbul 2013.
- Aktalay, Alptekin, *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi*, Legal Yayınları, İstanbul 2011.

- Aktan, Coşkun Can, “Klasik Liberalizm, Noe-Liberalizm ve Libertarianizm”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 28, Sayı: 1, 1995, s.3-32.
- Akyıldız, Hüseyin, Ömer Eroğlu, ”Türkiye Cumhuriyeti Dönemi Uygulanan İktisat Politikaları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 9, Sayı:1, 2004, s.43-62.
- Altıparmak, Aytekin, “Türkiye’de Devletçilik Döneminde Özel Sektör Sanayiinin Gelişimi”, *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı: 13, 2002, s.35-59.
- Altun, Ayşen, Avrupa Birliği’nde Ve Türkiye’de Yeni Bölgeselcilik Anlayışı Çerçevesinde Bölgeler Arası Gelişmişlik Farklılıkları Ve Yakınsama, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2009, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya.
- Arslan, Fatih, “Yönetişimsiz Yönetimler: Türkiye’de Kalkınma Ajansları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:25, Sayı: 2, 2016, s. 29-52.
- Arslan, Kahraman, “Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:4, Sayı:7, 2005, s.275-294.
- Aslan, Onur Ender, “Devlet Planlama Teşkilatı 1980 Sonrası Dönüşüm”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı:31/1, 1998, s. 103-123.
- Aydemir, Cahit; İlhan Karakoyun, *Yeni Bölgesel Kalkınma Yaklaşımı ve Kalkınma Ajansları Karacadağ Kalkınma Ajansı Örneği*, Ekin Yayın, Bursa 2011.
- Aydın, Ahmet Hamdi, *Kamu Yönetimine Giriş*, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2013.
- Ayman Güler, Birgül, *Yerel Yönetimler*, 3. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2006.
- Ayman Güler, Birgül, “Kalkınma Davasının Terk Edilmesi: AB, Bölge ve Eşraf Severlik”, *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt: 4, Sayı: 11, 2009, s. 44-67.
- Ayman Güler, Birgül, *Türkiye’nin Yönetimi-Yapı*, İmge Kitabevi, 3. Baskı, Ankara 2011.
- Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi (CDLR), *Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı Ve Sınırları*, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1995.
- Aygün, Zehra, *Kamu Yönetimi*, 2. Baskı, Kum Saati Yayınları, İstanbul 2010.

- Bacanlı, Hakan, Cumhuriyet Dönemi Olağanüstü Bölge Yönetimi Uygulamaları (Umumi Müfettişliklerden Olağanüstü Hal Bölge Valiliğine), (Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2012, Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü, Ankara.
- Bal, Hüseyin, *Nitel Araştırma Yöntem ve Teknikleri*, Sentez Yayıncılık, İstanbul 2016.
- Balogh, Zoltan, The Adaptability of the Swedish Models of New Regionalism in Hungary, (Unpublished PhD Thesis), Corvinus University of Budapest, 2008, Budapest.
- Bayraktar, Kadir; Mehmet Altınöz, *Kamu-Özel Kesim Yapısı ve İlişkileri*, 2. Baskı, Nobel Yayın, Ankara 2007.
- Bayramoğlu, Sonay, “Türkiye’de Bölgesel Politikaların Gelişimi”, (der. Menaf Turan), *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, (içinde), Paragraf Yayınları, Ankara 2005.
- Bayramoğlu, Sonay, *Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İstanbul 2005.
- Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı, Batı Karadeniz Bölgesi (Zonguldak-Karabük-Bartın) Bölge Planı 2010-2013, Yönetici Özeti, s.vi.
- Beer, Andrew, Laurence Lester, “Institutional Thickness and Institutional Effectiveness: Developing Regional Indices for Policy and Practice in Australia”, *Regional Studies, Regional Science*, Vol.: 2, No.:1, 2015, s. 205-228.
- Benek, Sedat, “Ortaya Çıkışı, Gelişme Seyri Ve Bölgeye Etkileri Bakımından Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP)”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 64, Sayı: 3, 2009, s.45-71.
- Berber, Metin; Ebru Çelepçi, Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, <www.metinberber.com/kullanici_dosyalari/file/12.doc> (09.01.2015)
- Biela, Jan, Annika Hennl, André Kaiser, “Combining Federalism and Decentralization: Comparative Case Studies on Regional Development Policies in Switzerland, Austria, Denmark, and Ireland”, *Comparative Political Studies*, 45(4), 2012, s. 447–476.
- Bilgiç, Veysel K., “Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri Üzerine Teoriler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt:7, Sayı: 2, 1998, s.27-35.

- Bilgin, Nuri, *Sosyal Bilimlerde İçerik Analizi Teknikler ve Örnek Çalışmalar*, 2. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara 2006.
- Boratav, Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi 1908-1985*, 6. Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul 1998.
- Bozdoğan, Mine Nur, *Bölgesel Kalkınmanın Sağlanmasına Yönelik Vergi Özendirme Önlemlerinin Türkiye Açısından İncelenmesi ve Etkinliğinin Analizi*, TOBB Yayınları:57, Ankara 2008.
- Bozkurt Elçin, Tuğba, *Yeni Kalkınma Politikalarının Bölgesel Kurumsallaşma Üzerindeki Etkisi*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2014, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Bozkurt, Enver, Mehmet Özcan, “Subsidiarite İlkesi (İkincilik İlkesi) ve Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci Üzerine Bir Değerlendirme”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, Cilt: 6, Sayı: 1, 2001, s.1-21.
- Bozkurt, Ömer, Turgay Ergun, Seriyeye Sezen, *Kamu Yönetimi Sözlüğü*, TODAİE Yayını No:342, Ankara 1998.
- Bulut, Yakup, “Türkiye’de Bölge Yönetimi Arayışları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı: 35/4, 2002, s.17-41.
- Cankorkmaz, Zülal, “Türkiye’de Kalkınma Ajansları ve Bu Ajanslara Yönelik Eleştiriler”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 26, Sayı:1, 2011, s.113-138.
- Celepçi, Ebru, *Bölgesel Dengesizliklerin Giderilmesinde Kalkınma Ajanslarının Rolü ve Türkiye Uygulamaları*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2006, Karadeniz, Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Trabzon.
- Cilavdaroğlu, Ahmet Alptekin, *Bölgesel Kalkınma Ajansları, Türkiye’de Kuruluş Ve İşleyiş Sorunları*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2008, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Coşkun, Ali, “Cumhuriyetin İlk Yıllarında Türkiye Ekonomisi”, *Atatürkçü Düşünce Dergisi*, Sayı: 4, 2003, s.72-77.
- Coşkun, Sabri, *İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetim) Vesayet*, Ankara 1976.

- Creswell, John W., *Nitel Araştırma Yöntemleri*, (çev. Mesut Bütün, Selçuk Beşir Demir), Siyasal Kitabevi, Ankara 2013.
- Çaha, Ömer, *Aşkın (Transandantal) Devletten Sivil Topluma*, 3. Baskı, Palto Film Yayınları, İstanbul 2007.
- Çalt, Gökhan, “Bölgeselleşme Ve Avrupa Birliği’nin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları”, *VI. Türkiye Ziraat Mühendisliği Teknik Kongresi*, 3-7 Ocak 2005, Ankara. <http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/8df7b8e8d586a55_ek.pdf?tipi=14> (18.02.2016)
- Çamur, Cihangir, Kübra, Özge Gümüş, “İstatistikî Bölge Birimleri (NUTS Sistemi)”, (der. Menaf Turan), *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, (içinde), Paragraf Yayınları, Ankara 2005.
- Çelik, Zühre, “Planlı Dönemde Türkiye’deki Kırsal Kalkınma Politika ve Uygulamaları Üzerine Bir Değerlendirme”, *Planlama*, Sayı: 2, 2005, s.61-71.
- Çetin, Hikmet, “Cumhuriyet Döneminde Planlama Deneyleri”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı: 32, 1973, s.13-16.
- Çimen, Adnan, “Avrupa Birliği (AB) Bölgesel Kalkınma Politikalarının Avrupalılaşması”, *AİBÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt:12, 20. Yıl, Özel Sayı: 12, 2012, s. 47-79.
- Çoker, Ziya, *Yönetimde Yeniden Yapılanma*, 20 Mayıs Eğitim, Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, Ankara 1995.
- Dedeoğlu, Emin, Selçuk Sertesene, Yeni Nesil Bölgesel Planlama Deneyimi Üzerine Bir Yönetişim Çerçevesi Önerisi, *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı Politika Notu*, 2011.
- Demiröz, A. Nazif, “Bölge Valiliği Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı: 23/4, 1990, s. 55-70.
- Derdiman, R. Cengiz, *Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler*, Aktüel Yayınları, Bursa 2005.
- Derdiman, R. Cengiz, *İdare Hukuku*, 4. Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa 2011.
- Devlet Denetleme Kurulu, Araştırma Ve İnceleme Raporu, Türkiye’nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi (Hizmete Özel), 2014.

Dinler, Zeynel, *Bölgesel İktisat*, 5. Basım, Ekin Kitabevi, Bursa 1998.

DPT, Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963 – 1967.

<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf>>

(26.02.2016)

DPT, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968 – 1972.

<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/8/plan2.pdf>>

(26.02.2016)

DPT, Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1973–1977.

<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/7/plan3.pdf>>

(27.02.2016)

DPT, Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979–1983.

<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/6/plan4.pdf>>

(27.02.2016)

DPT, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985–1989.

<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/5/plan5.pdf>>

(27.02.2016)

DPT, Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990–1994.

<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/4/plan6.pdf>>

(27.02.2016)

DPT, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000.

<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/3/plan7.pdf>>

(29.02.2016)

DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001–2005.

<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/2/plan8.pdf>>

(29.02.2016)

DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Bölgesel Gelişme 1996-2000, Ankara 2000.

DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2000.

DPT, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2001.

DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı 2007-2013.

<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalknma%20Planlar/Attachments/1/plan9.pdf>>
(29.02.2016)

DPT, Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 2008.

Drabenstott, Mark, “Rethinking Federal Policy for Regional Economic Development”, *A Review of the Federal Role in Regional Economic Development*, Kansas City Fed Publications, 2005.

<<https://www.kansascityfed.org/publicat/econrev/PDF/1q06drab.pdf>> (29.02.2016)

Eraydın, Ayda, “Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler”, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu Cilt I.*, DPT ve Pamukkale Üniversitesi, 2004, s.126-146.

Eraydın, Ayda, “Politikalardan Süreç Tasarımına: Yeni Bölgesel Politikalar ve Yönetişim Modelleri”, *2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu: Çok Düzlemli Yönetişim Bildiri Kitabı*, 25-26 Ekim 2007, İzmir.

Eraydın, Ayda, “Bölgesel Kalkınmanın Yönetişim Çerçevesinde Kurumsallaşması: Kalkınma Ajansları”, (der. Birol Akgül, Nıfset Uzay), *Türkiye’de Bölgesel Kalkınmanın Yeni Örgütleri Kalkınma Ajansları*, (içinde), Ekin Kitabevi, 2. Baskı, Bursa 2010.

Erdem, Emrah, “E-Devlet Uygulamaları Açısından Türkiye İncelemesi Ve Bir Model Önerisi”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 33, 2014, s. 734-746.

Ergun, Turgay, “Bölgelerarası Dengesizliklerin Giderilmesinde Bölgesel Örgütlenmelerin Önemi: “Tennessee Valley Authority”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı: 26/1, 1993, s. 71-82.

Erkal, Mustafa, *Bölge Açısından Az Gelişmişlik*, Boğaziçi Yayınları, İstanbul 1982.

Erkal, Mustafa, *Bölgeler Arası Dengesizlik ve Doğu Kalkınması*, Şamil Yayınevi, İstanbul 1972.

- Erkul, Ali, “Prens Sabahattin”, (Ed. Emre Kongar), *Türk Toplum Bilimcileri*, (içinde), 2. Baskı, Remzi Kitabevi, İstanbul 1993.
- Eroğlu, Hamza, *İdare Hukuku Dersleri*, Sevinç Matbaası, Ankara 1974.
- Eroğlu, H. Tuğba, Hayriye Sağır, “Merkezileşme-Yerelleşme Tartışmaları Bağlamında Kalkınma Ajanslarının Rolü”, 9. *Kamu Yönetimi Sempozyumu: Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları Bildiriler Kitabı*, İnönü Üniversitesi İİBF, Malatya 7-8-9 Mayıs 2015.
- Eroğlu, Müzeyyen, Melike Kum, “Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilat İçindeki Yeri”, *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Sayı: 35, Ocak-Temmuz 2010, s.175-198.
- Eryılmaz, Bilal, *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar*, Erkam Matbaası, İstanbul 2007.
- Eryılmaz, Bilal, Aziz Tuncer, “Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikaları: Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Uygulaması”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, Cilt: 8, Sayı:1, 2013, s. 165-189.
- EURADA, Creation, Development and Management of RDAs - Does It Have to be so Difficult?
<http://www.eurada.org/files/RDA/Creation%20development%20and%20management%20of%20RDA.pdf> (17.02.2016)
- Ferry, Martin, “From Government to Governance: Polish Regional Development Agencies in a Changing Regional Context”, *East European Politics and Societies*, Vol. 21, 2007, s. 447 - 474.
- Friedman, Milton, *Kapitalizm ve Özgürlük*, (çev. Doğan Erberk, Nilgün Himmetoğlu), Plato Film Yayınları, İstanbul 2008.
- Gay, Paul du, *Bürokrasiye Övgü*, (çev. Engin Yıldırım, Serkan Bayraktar, Şuayip Çalış, İrfan Haşlak), Değişim Yayınları, İstanbul 2002.
- Gelekçi, Cahit, “Küreselleşme-Yerelleşme İlişkisi”, *Sosyoloji Konferansları*, Sayı: 31, 2005, s. 263- 277.
- Genç, Ernur, “Demokratikleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler”, *Akademik İncelemeler Dergisi*, Cilt: 10, Sayı: 1, 2015, s. 267-290.

- Geray, Cevat, “Bölgesel Gelişme İçin Planlama Ve Örgütlenme”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 52, Sayı:1, 1997, s. 299-312.
- Giritli, İsmet, *Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli*, 5. Bası, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1975.
- Giritli, İsmet; Pertev Bilgen; Tayfun Akgüner, *İdare Hukuku*, 2. Basım, Der Yayınları, İstanbul 2006.
- Gough, Jamie, “The Genesis and Tensions of the English Regional Development Agencies: Class Relations and Scale”, *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10, No: 1, 2003, s. 23-38.
- Görmez, Kemal, *Küreselleşme ve Yerelleşme*, Odak Yayın, Ankara 2005.
- Göymen, Korel, *Türkiye’de Yerel Yönetişim ve Yerel Kalkınma*, Boyut Yayın, İstanbul 2010.
- Gözler, Kemal, Gürsel Kaplan, *Kısa İdare Hukuku*, 14. Baskı, Ekin Basım, Bursa 2011.
- Gözübüyük, Şeref, *Hukuka Giriş ve Hukukun Temel Kavramları*, 16. Basım, Turhan Kitabevi, Ankara 2002.
- Gözübüyük, Şeref, *Yönetim Hukuku*, 21. Basım, Turhan Kitabevi, Ankara 2004.
- Gözübüyük, Şeref, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, 9. Baskı, Turan Kitabevi, Ankara 2006.
- Gren, Jörgen, “New Regionalism and West Sweden: The Factors of Change in the New Paradigm”, *Regional and Federal Studies*, 12:3, 2002, s.79-101.
- Gül, Hüseyin, Hüseyin Özgür, “Ademi Merkezîyetçilik ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, (ed. Muhittin Acar, Hüseyin Özgür), *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, (içinde), Nobel Yayıncılık, Ankara 2004.
- Güler, Ahmet, Mustafa Bülent Halıcıoğlu, Serkan Taşgım, *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma*, 2. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2015.
- Günday, Metin, *İdare Hukuku*, 6. Basım, İmaj Yayıncılık, Ankara 2002.
- Gündüz, Ali Yılmaz, *Bölgesel Kalkınma Politikası*, Ekin Kitabevi, Bursa 2006.
- Gündüz, F. Ebru, “Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 20, Sayı: 33, 2015, s. 63-89.

- Güneşer Demirci, Aytül, “Farklı Ülkelerde Bölgesel Kalkınma Ajansları”, (der. Menaf Turan), *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, (içinde), Paragraf Yayınları, Ankara 2005.
- Habermas, Jürgen, *Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti*, (Çev. Medeni Beyaztaş), Bakış Yayınları, İstanbul 2008.
- Halkier, Henrik, “Bölgesel Kalkınma Ajansları Ve Çok Düzlemli Yönetişim: Avrupa Perspektifi”, *TEPAV Bölgesel Kalkınma Ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 7-8 Eylül 2006, Ankara 2006.
- Harrison, John “Stating the Production of Scales: Centrally Orchestrated Regionalism, Regionally Orchestrated Centralism”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol: 32, N: 4, 2008, s. 922- 941.
- Hartley, Owen A., “The Relationship between Central and Local Authorities”, *Public Administration*, Cilt: 49, 1971, s. 439-456.
- Hayvalı, Uğur, “Yerel Planlama Uygulamaları ve Samsun Ekonomik ve Bölgesel Kalkınma Konseyi”, *TEPAV Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 7-8 Eylül 2006, Ankara 2006, s. 376-377.
- Heinelt, Hubert, “Metropolitan Yönetişim Düzenlemelerindeki Farklılıkları Nasıl Açıklamalı”, *Metropolitan Yönetişim Konferansı*, 21-22 Mayıs 2010, İstanbul Politikalar Merkezi, İstanbul.
- Hekimoğlu, Burhan; Mustafa Altındeğer, *Bölgesel Gelişme Politikalarında Yaşanan Değişim: Bölgesel Kalkınma Ajansları*, Samsun Valiliği Tarım İl Müdürlüğü Yayını, 2006.
<http://samsun.tarim.gov.tr/Belgeler/Yayinlar/Tarimsal_strateji/bolgesel_gelisme_politikalarinda_yasanan_degisim_bolgesel_kalkinma_ajanslari.pdf> (15.04.2016)
- Heper, Metin, *Türkiye’de Devlet Geleneği*, 2. Baskı, Doğu Batı Yayınları, Ankara 2006.
- Hughes, James T., “ The Role of Development Agencies in Regional Policy: An Academic and Practitioner Approach” *Urban Studies*, Vol. 35, No. 4, 1998, s. 615-626.
- Ildırar, Mustafa, *Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri*, Nobel Yayın, Ankara 2004.

Izquierdo, Carmen Camarero, Carlos Hernández Carrión, Sonia San Martín Gutiérrez, “Developing Relationships within the Framework of Local Economic Development in Spain”, *Entrepreneurship & Regional Development*, 20:1, 2008, s. 41-65.

İçişleri Bakanlığı, *Birinci İdareciler Kongresi, 20 Ocak 1947-31 Ocak 1947*, Ankara, 1947.

İlkin, Akın, *Kalkınma ve Sanayi Ekonomisi*, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 3487, 5.Baskı, İstanbul 1988.

İnce, Murat, “Küreselleşme ve Yerelleşme: Bir Çelişki Mi?”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 1, 2009, s.259-275.

Kalabalık, Halil, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2005.

Kalkınma Bakanlığı, *İllerin Ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (SEGE-2011)*, 2013.

Kalkınma Bakanlığı, *Kalkınma Ajansları 2012 Yılı Genel Faaliyet Raporu*, 2013.

Kalkınma Bakanlığı, *Kalkınma Ajansları 2013 Yılı Genel Faaliyet Raporu*, 2014.

Kalkınma Bakanlığı, *Kalkınma Ajansları 2014 Yılı Genel Faaliyet Raporu*, 2015.

Kalkınma Bakanlığı, *Kalkınma Ajansları 2015 Yılı Genel Faaliyet Raporu*, 2016.

Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Kalkınma Planı 2014-2018*.

<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/12/Onuncu%20Kalk%C4%B1nma%20Plan%C4%B1.pdf>> (29.02.2016)

Kalkınma Bakanlığı, *Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı 2014-2018, Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*,

<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/zel%20htisas%20Komisyonu%20Raporlar/Attachments/232/Yerel%20Y%C3%B6netimler_%C3%B6ik.pdf> (23.04.2016)

Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, Türkiye Ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları No: 238, Ankara 1991.

Kara, Murat, *Bölgesel Rekabet Edebilirlik Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Politikalarına Yansımaları*, Uzmanlık Tezi, DPT Yayınları, Yayın No: 2774, Ankara 2008.

- Karaca, Yakup, Yönetişim Perspektifinden Kalkınma Ajansları: Ankara Ve Güney Ege Kalkınma Ajansı Örnekleri, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2013, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.
- Karakılçık, Yusuf, *Yeni Bölgeselleşme Politikaları ve Türkiye’de Bölge Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2014.
- Karasu, Koray, “Yeni Bir Tür Merkezileşmenin Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları”, *Memleket Mevzuat*, Sayı:46, 2009, s. 24-33.
- Karasu, Koray, “Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları”, *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt: 4, Sayı: 11, 2009, s. 1-43.
- Karasu, Koray, “Kalkınma Ajansları: “Modelimi Kaybettim Hükümsüzdür” (Ölçek Siyasetinin Yerelliği)”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 70, Sayı: 2, 2015, s.273-316.
- Karatepe, Şükrü, *İdare Hukuku*, 4. Baskı, Akademi Kitabevi, İzmir 1995.
- Kargı, Nihal, “Bölgesel Kalkınma Yaklaşımlarındaki Gelişmeler ve AB Perspektifi Altında Türkiye’nin Bölgesel Politika Analizi”, *Uluslararası İktisadi ve İdari İncelemeler Dergisi*, Cilt:1, Sayı:3, 2009, s.19-40.
- Karlık, Rıdvan, *Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişim, Yapısal ve Sosyal Değişim*, 6. Baskı, Beta Basım, İstanbul 1999.
- Kavruk, Hikmet, “Türk Kamu Yönetiminde Bağımsız İdari Otoriteler Ve Ajanslar”, *VII. Kamu Yönetimi Forumu; Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı*, 2009, Kahramanmaraş.
- Kaya, Yasemin, “Merkezileşme/Yerelleşme Tartışmalarına Politik Ekoloji Perspektifinden Bakış”, *9. Kamu yönetimi Sempozyumu: Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları Bildiriler Kitabı*, İnönü Üniversitesi İİBF, Malatya 7-8-9 Mayıs 2015.
- Kayan, Ahmet, “Türkiye’de Bölge Planlaması: Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 20, 2012, s. 103-134.
- Kayan Ahmet, “Temel Bileşenler Bakımından GAP’ın Tamamlanma Oranı Ve Üretim Potansiyeli Üzerine Bir Araştırma”, *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 2, 2012, s. 51-67.

- Kayasü, Serap; Melih Pınarcıoğlu; Suna Senem Yaşar; Sencer Dere, *Yerel/Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Artırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları*, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, Yayın No:2003-8, İstanbul 2003.
- Kazancıgil, Ali, “Governance and Science: Market-Like Modes of Managing Society and Producing Knowledge”, *International Social Science Journal*, Volume 50, Issue 155, 1998, s. 69-79.
- Keleş, Ruşen, “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Sayı: 4/1, 1995, s.3-11.
- Keleş, Ruşen, *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)*, IULA-EMME, İstanbul 1993.
- Keleş, Ruşen, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, İmge Kitabevi, Ankara 1998.
- Keleş, Ruşen, *Avrupa'nın Bütünleşmesi ve Yerel Yönetimler*, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara 1999.
- Keleş, Ruşen, “Yerellik İlkesi (Subsidiarity) Ve Avrupa Konseyi”, (Ed. Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün), *Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi*, (içinde), Birleşik Yayınları, İzmir 2004.
- Keleş, Ruşen, *Kentleşme Politikası*, 13. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara 2013.
- Kendir Özdiñç, Hülya, *Neoliberal Politikalar Ve Bölge Yönetimi Sorunu: Türkiye Deneyimi*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2007, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kendir Özdiñç, Hülya, “Bölgesel kuruluşlar: Türkiye’de Altyapı Alanındaki Kamu Kuruluşlarının Bölgesel Düzeyde Örgütlenmesi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı: 42/3, 2009, s.1-23.
- Kepenek, Yakup, Nurhan Yentürk, *Türkiye Ekonomisi*, Remzi Kitabevi, 21. Basım, İstanbul 2008.
- Kılıç, Benazir, *Bölgesel Kalkınmada Aracı Kurumlar Olan Kalkınma Ajanslarının Türk İdari Teşkilatı İçerisindeki Konumu*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2014, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- Koçak, Cemil, *Umumi Müfettişlikler 1927-1952*, 2. Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul 2010.

- Koçberber, Seyit, “Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 61, 2006, s.37-55.
- Kooiman, Jan, “Social-Political Governance: Introduction”, (ed. Jan Kooiman), *Modern Governance New Government-Society Interactions*, (içinde), SAGE Publications, London 1993.
- Korhan, Tuğba, “Cumhuriyet Döneminde Umum Müfettişlikleri İle İlgili Bir Değerlendirme”, *Dicle Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Yıl:4, Sayı: 7, 2012, s. 134-143.
- Koyuncu, Evrim, Türkiye’de Kalkınma Sürecinde Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Rolü ve Bir Uygulama, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2006, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Kulaksız, Yahya, *Türkiye’de Bölgesel Gelişmişlik Farkları, İstihdam ve Kurum Hizmetlerinin Çeşitlendirilmesi*, Uzmanlık Tezi, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Ankara 2008.
- Kutlu, Salih Ziya, Mustafa Görün, “Kalkınma Ajanslarında Merkezi ve Yerel Unsurların Etkisi: Kalkınma Ajanslarının Türkiye Uygulaması Üzerine Bir Değerlendirme”, *Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 1, Sayı: 2, 2016, s.15-37.
- Küçükali, Adnan, “Sosyal Politika Uygulamalarında Kalkınma Ajansları: KUDAKA Örneği”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 27, Sayı: 3, 2013, s.205-220.
- Lagendijk, Arnoud, Serap Kayasu, Suna Yaşar, “The Role of Regional Development Agencies in Turkey from Implementing EU Directives to Supporting Regional Business Communities?”, *European Urban and Regional Studies*, 16(4), 2009, s. 383-396.
- Lovering, John, “Theory Led by Policy: The Inadequacies of the New Regionalism”, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol.: 23, 1999, s.379-395.
- Maç, Nazlı, “Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye”, Konya Ticaret Odası Etüd-Araştırma Servisi, 16.02.2006 Tarihli Araştırma Raporu, Sayı: 2006-117/76.

- Malloy, Tove H., “National Minority ‘Regions’ in the Enlarged European Union: Mobilizing for Third Level Politics?”, European Centre for Minority Issues, Working Paper, 24, July 2005.
- Marume, S. B. M., R. R. Jubenkanda,” Centralization and Decentralization”, *Journal of Research in Humanities and Social Science*, Volume: 4, Issue: 6, 2016, p. 106-110.
- Mengi, Ayşegül, Nesrin Algan, *Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme*, Siyasal Kitabevi, Ankara 2003.
- Merriam, Sharan B., *Nitel Araştırma Desen ve Uygulama İçin Bir Rehber*, (çev. Editörü Selahattin Turan), Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık, Ankara 2013.
- Miles, Nicholas, Janet Tully, “Regional Development Agency Policy to Tackle Economic Exclusion? The Role of Social Capital in Distressed Communities”, *Regional Studies*, 41:6, 2007, s. 855-866.
- Mill, John Stuart, *Hürriyet Üzerine*, 2. Baskı, (çev. Osman Dostel), Liberte Yayınları, Ankara 2009.
- Miller, Keith L., “Advantages & Disadvantages of Local Government Decentralization”, *Caribbean Conference On Local Government & Decentralization*, June 25 to 28, Georgetown - Guyana, 2002.
- Mises, Ludwig von, *Bürokrasi*, (çev. Feridun Ergin), 2. Baskı, Liberte Yayınları, Ankara 2000.
- Morgan, Kevin, “The English Question Regional Perspectives on a Fractured Nation”, *Regional Studies*, 36, No: 7, 2002, s.797-810.
- Mutlu, Servet, “Türkiye’de Bölge Planlama Deneyimleri: Eleştirel Bir Yaklaşım”, *TEPAV 3. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 27-28 Kasım 2008, Mersin, s.227-254.
- Nadaroğlu, Halil, *Mahalli İdareler*, 7. Basım, Beta Basım, İstanbul 2001.
- Nalbant, Atilla, *Üniter Devlet Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 1997.
- Oates, Wallace E., “An Essay on Fiscal Federalism”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, 1999, s. 1120-1149.

- Okutucu, Raif, “Türkiye’de Bir İlk: Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi”, *TEPAV Bölgesel Kalkınma Ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 7-8 Eylül 2006, Ankara 2006.
- Onar, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları II. Cilt*, 3. Basım, Hak Kitabevi-İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966.
- Osborne, David, “Reinventing Government: What a Difference a Strategy Makes”, 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007, Vienna, Austria.
- Öner, Şerif, *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*, Nobel Yayın, İstanbul 2006.
- Örnek, Acar, *Kamu Yönetimi*, Meram Yayıncılık, İstanbul 1994.
- Övgün, Barış, “Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, Cilt: 62, Sayı: 3, 2007, s. 233-255.
- Övgün, Barış, *Devlet ve Planlama*, Siyasal Kitabevi, Ankara 2010.
- Övgün, Barış, *Bürokrasiden Yönetişime Yönetim Biçiminin Değişmesi*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2010, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Övgün, Barış, “Geleneksel Bölgecilikten Yeni Bölgeciliğe Bir Uygulama Aracı Olarak Kalkınma Ajansları”, (ed. Mustafa Ökmen, Güven Şeker, Fatih Yaman), *Küreselleşme-Yerelleşme Sarmalında Kalkınma Ajansları*, (içinde), Orion Kitabevi, Ankara 2013.
- Öz, Abdil Celil, Yönetişim, “Bölgesel Kalkınma ve Kalkınma Ajansları: Çukurova Kalkınma Ajansı Uygulaması”, *TEPAV 2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu: Çok Düzlemli Yönetişim Bildiri Kitabı*, Ege Üniversitesi, 25-26 Ekim 2007, İzmir.
- Öz, Abdil Celil, *Kalkınma Ajanslarının Türk Kamu Yönetimi İçindeki Yeri*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2009, Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sivas.
- Özbilen, Şevki, *Maliye Politikası*, Ezgi Kitabevi, Bursa 1998.

- Özçelik, Özer; Güner Tuncer, “Atatürk Dönemi Ekonomi Politikaları”, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 9, Sayı: 1, 2007, s.253-266.
- Özen, Pelin Aslı, Yönetişim Perspektifinden Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, İşleyişi ve İlişkileri: Üç Örnek Ajans, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2010, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Özen, Pınar, *Avrupa’da Bölgesel Kalkınma Ajansları*, TEPAV, 2005, s.5.
- Özer, M. Akif, “Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının Sosyal Ekonomik İşlevleri”, *Kamu-İş*, Cilt: 12, Sayı: 2, 2012, s.37-74.
- Özer, Yunus Emre, “Küresel Rekabet-Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye”, *Review of Social, Economic & Business Studies*, Vol. 9/10, 2007, s.389-408.
- Özer, Yunus Emre, *Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yapılanması ve İşlevselliği: İzmir ve Çukurova Örnekleri*, Ekin Basım, Bursa 2010.
- Özgür, Ali Ercan, AB Uygulamaları Çerçevesinde Türkiye’de Kalkınma Ajansları, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2014, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Özgür, Hüseyin, “Türkiye’de Merkezi Yönetim –Yerel Yönetim İlişkilerinin ve Yerel Yönetim Anlayışının Liberal Tez Açısından Değerlendirilmesi”, *Liberal Düşünce*, Yıl: 6, Sayı: 24, 2001, s.214-230.
- Özmen, Fatma, “AB Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Karşılaşabilecekleri Temel Sorun Alanları”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 13, Sayı: 3, 2008, s.327-340.
- Özsöz, Melih, İlke Toygür, İKV Değerlendirme Notu, Yeni Nesil İlerleme Raporlarını Nasıl Okumak Gerekir?, Kasım 2015,
<[http://www.ikv.org.tr/images/files/ikv_degerlendirme_159\(1\).pdf](http://www.ikv.org.tr/images/files/ikv_degerlendirme_159(1).pdf)> (01.11.2016)
- Öztan, Güven Gürkan; Egemen B. Bezci, “Türkiye’de Olağanüstü Hal: Devlet Akı, Askerler ve Siviller”, *Mülkiye Dergisi*, 39(1), 2015, s. 159-186.
- Öztürk, Benazir, Elif Çolakoğlu, “Bölgesel Kalkınma Yönünden Kalkınma Ajanslarının Türk İdari Teşkilatı’ndaki Konumu”, *Atatürk Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi*, Cilt: 29, Sayı: 2, 2015, s.323-348.

- Öztürk, Nazım, Türkiye’de Bölgesel Kalkınma ve Güneydoğu Anadolu Projesi, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2001, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Öztürk, Nazım, *Kalkınma Kuramlarına Eleştirel Bir Yaklaşım*, Roma Yayınları, Ankara 2005.
- Özyörük, Mukbil, *İdare Hukuku Ders Notları*, Ankara 1977.
- Pamuk, Şevket, *Türkiye’nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 3. Basım, İstanbul 2014.
- Parasız, İlker, *Türkiye Ekonomisi*, Ezgi Kitabevi, Bursa 2004.
- Parlak, Bekir, “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkileri”, *TESAM Akademi Dergisi*, Sayı: 1, 2014, s. 7-40.
- Parlak, Bekir, “Yerel Yönetimler: Kavramsal ve Kuramsal Çatı”, (der. Mehmet Mecek, Mesut Doğan, Bekir Parlak), *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, (içinde), BEKAD Yayınları, Antalya 2015.
- Payaslıoğlu, Arif T., *Merkezi İdarenin Taşra Teşkilatı Üzerinde Bir İnceleme*, TODAİE-DPT Ortak Yayını, Ankara 1966.
- Petersen, Ole Helby “Multi-Level Governance of Public-Private Partnerships: An Analysis of the Irish Case”, *Halduskultuur – Administrative Culture*, 12 (2), 2011, s.162-188.
- Pınar, Abuzer, *Maliye Politikası*, Naturel Yayıncılık, Ankara 2006.
- Polatoğlu, Aykut, “Bölge Valiliği Üzerine Düşünceler”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı: 92, 1998, s.7-12.
- Polatoğlu, Aykut, *Kamu Yönetimi*, 2. Baskı, ODTÜ Yayıncılık, Ankara 2003.
- Pugalis, Lee, Nick Gray, “New Regional Development Paradigms: An Exposition of Place-Based Modalities”, *Australasian Journal of Regional Studies*, Vol.22, No. 1, 2016, s.181-203.
- Punch, Keith F., *Sosyal Araştırmalara Giriş Nicel ve Nitel Yaklaşımlar*, (çev. Dursun Bayrak, H. Bader Arslan, Zeynep Akyüz), Siyasal Kitabevi, Ankara 2011.
- Rhodes, R. A. W., “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, XLIV, 1996, s.652-667.

- Sabahattin, Prens, *Gönüllü Sürgünden Zorunlu Sürgüne Bütün Eserleri*, (haz. Mehmet Ö. Alkan), Yapı Kredi Yayınları, İstanbul 2007.
- Sayın, Deniz, “Hizmette Yerellik ve Bölgecilik”, (der. Menaf Turan), *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, (içinde), Paragraf Yayınevi, Ankara 2005
- Shaw, Peter W. Roberts; M. Greg Lloyd, “Regional Development Agencies in England: New Strategic Regional Planning Issues?”, *Regional Studies*, 34:1, 2000, s.75-79.
- Sepic, Daniel, *The Regional Competitiveness: Some Notions*, Russian-European Centre for Economic Policy (RECEP), Moscow 2005.
- Sert, Osman, “Bölge, Türkiye’de Bölge Kavramı ve Kalkınma Ajanslarının Yapısı”, *Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 2, Sayı: 4, 2012, s.119-146.
- Sert, Osman, “Kalkınma Ajansları Ve Üst Ölçekli Planlar”, *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, Yıl: 4, Sayı: 6, 2012, s. 99-128.
- Sevinç, Haktan, “Bölgesel Kalkınma Sorunsalı: Türkiye’de Uygulanan Bölgesel Kalkınma Politikaları”, *Girişimcilik Ve Kalkınma Dergisi*, Cilt: 6, Sayı:2, 2011, s. 35-54.
- Sezen, Seriya, *Devletçilikten Özelleştirmeye Türkiye’de Planlama*, TODAİE Yayın No:293, Ankara 1999.
- Smith, J. Toulmin, *Local Self Government And Centralization*, John Chapman, London 1851.
- Spilanis, Ioannis, Thanasis Kizos, Benito Giordano, “The Effectiveness of European Regional Development Fund Projects in Greece: Views from Planners, Management Staff and Beneficiaries”, *European Urban and Regional Studies*, Volume: 23, Issue: 2, 2013, s. 182-197.
- Soyak, Alkan, *Ulusaldan Uluslarüstüne İktisadi Planlama ve Türkiye Deneyimi*, Der Yayınları, İstanbul 2006.
- Sözen, Süleyman (ed.), *Kamu Yönetimi*, Anadolu Üniversitesi Yayını NO: 2979, Eskişehir 2013.
- Stoker, Gerry, “Governance as Theory: Five Proportions”, *International Social Science Journal*, Vol: 50, Issue: 155, 1998, s.17-28.

- Syrett, Stephen, Carlos Nunes Silva, “Regional Development Agencies in Portugal: Recent Development and Future Challenges”, *Regional Studies*, 35:2, 2001, s.174-180.
- Şahin, Yusuf, *Kentleşme Politikası*, 4. Baskı, Ekin Basım, Bursa 2013.
- Şahin, Yusuf, *Yerel Yönetimler*, Ekin Basım, Bursa 2014.
- Şen, Zelal, *Türkiye'nin Avrupa Birliği Adaylığı ve Katılım Öncesi Stratejisi Çerçevesinde Bölgesel Politika Alanında Uyum Durumunun Değerlendirilmesi*, Uzmanlık Tezi, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Ankara 2004.
- Şengül, Ümran, Seyedhadi Eslemian, Miraç Eren, “Türkiye’de İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflamasına Göre Düzey 2 Bölgelerinin Ekonomik Etkinliklerinin VZA Yöntemi ile Belirlenmesi ve Tobit Model Uygulaması”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Cilt: 11, Sayı: 21, 2013, s. 75-99.
- Takım, Abdullah, “Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Planlarının İktisat Politikalarının Performansına Etkisi: Zonguldak-Bartın ve Karabük Örneği”, *e-Journal of New World Sciences Academy - Social Sciences*, Vol: 5, Issue: 3, 2010, s.259-275.
- Takım, Abdullah, “Türkiye’de 1960-1980 Yılları Arasında Uygulanan Kalkınma Planlarında Maliye Politikaları”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 160, 2011, s. 154-176.
- Tamer, Ahmet, *Kalkınma Ajanslarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri*, Uzmanlık Tezi, DPT Yayınları, Yayın No: 2757, Ankara 2008.
- Tamer, Mustafa, *Kalkınma ve Bölge Valiliği*, DPT Yayın No: 2572, Ankara 2001.
- Tanzi, Vito, “Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects”, *The World Bank Research Observer*, ABI/Inform Global, 1995, s. 295-315 .
- Taştekin, Abdullah, *Avrupa Birliği’nde Bölgeselleşme Politikaları ve Türkiye’de Bölgesel Stratejiler (Yayımlanmamış Doktora Tezi)*, 2007, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Tekeli, İlhan, *Bölge Planlama Üzerine*, İstanbul Teknik Üniversitesi Matbaası, İstanbul, 1972.
- Tekeli, İlhan, *Türkiye’de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları*, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 2008.

- Tekeli, İlhan, “Türkiye’de Bölge Planlamanın Öyküsü Ve Beşeri Coğrafyayla İlişkisi Üzerine”, *Beşeri Coğrafya Dergisi*, 1 (1), 2013, s. 39-50.
- Temizocak, Yılmaz, “Kalkınma Ajansları’nın Önemi Ve EGEV-EBKA Deneyimi”, *TEPAV Bölgesel Kalkınma Ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 7-8 Eylül 2006, Ankara 2006.
- Terzi, Makbule, Bölgenin Yeni İtici Gücü: KOP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı <<http://www.kop.gov.tr/upload/dokumanlar/45.pdf>> (13.04.2016)
- Tiftikçigil, Burcu Yavuz, Avrupa Birliği’ne Uyum Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yaşanan Dönüşüm ve Kalkınma Ajansları Üzerine Bir Değerlendirme, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), 2010, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Tocqueville, Alexis De, *Amerika’da Demokrasi*, (çev. İhsan Sezal, Fatoş Dilber), Yetkin Yayınları, Ankara 1994.
- Tofler, Alvin, *Üçüncü Dalga*, (çev. Ali Seden) Altın Kitaplar Yayınevi, 1981.
- Toksöz, Fikret, *İyi Yönetişim El Kitabı*, TESEV, İstanbul 2008.
- Toprak, Erkan, *Etkin ve Demokratik Bir Devlet İçin Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, Şubat Yayınları, Ankara 2005.
- Toprak, Zerrin, *Kent Yönetimi ve Politikası*, 6. Baskı, Birleşik Matbaa, İzmir 2008.
- Toprak, Zerrin, *Yerel Yönetimler*, 8. Baskı, Birleşik Matbaacılık, İzmir 2010.
- Tortop, Nuri, Burhan Aykaç, Eyüp G. İsbir, Hüseyin Yayman, M. Akif Özer, *Yönetim Bilimi*, 9. Basım, Nobel Yayıncılık, Ankara 2012.
- Tortop, Nuri, *Mahalli İdareler*, 5. Baskı, Yargı Yayınları, Ankara 1994.
- Tosun, Mustafa, *Türkiye’de Valilik Sistemi*, TODAİE, Ankara 1970.
- Treuner, Peter, “Bölgesel Kalkınma Politikasının Hazırlanmasında Karşılaşılan Sorunlar Aday Ülke Deneyimleri”, (ed. A. Halis Akder, Murat Güvenç), *Yoksulluk*, (içinde), TESEV, İstanbul 2000.
- Tunca, Gülin, Kalkınma Ajanslarının Kurumsal Kapasitesinin İncelenmesi: Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkeleri Arasında Karşılaştırma, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2011, İstanbul Teknik Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.

- Turan, Erol (ed.), *Kamu Yönetimi – Temel Kavramlar*, Palet Yayınları, Konya 2016.
- Türe, İlknur, “Türkiye’de Bölge Yönetiminin Niteliği, Sorunları ve Çözüm Arayışları”, *Amme İdaresi Dergisi*, Sayı: 31/2, 1998, s. 63-79.
- Türkiye’de Bölge Planlamasının Evreleri*, Milli Güvenlik Kurulu Sekreterliği Yayın No:2, Ankara 1993.
- Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara 1996.
- Türkoğlu, İrfan, *Yerel Yönetimlerde Mali Performans Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı Yayını, Ankara 2009.
- Ulusoy, Ahmet; Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler Teori-Uygulama-Maliye*, 4. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2006.
- Uyguner, Muzaffer, “Elli Yılda Türk Sanayii”, *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Sayı: 32, 1973, s.17-25.
- Uzay, Nıfset, “Kalkınma Ajanslarına Genel Bir Bakış”, *Türkiye’de Bölgesel Kalkınmanın Yeni Örgütleri Kalkınma Ajansları*, (ed. Nıfset Uzay, Birol Akgül), Ekin Basım, Bursa 2010.
- Vatansever Deviren, Nursen, Onur Yıldız, “Bölgesel Kalkınma Teorileri Ve Yeni Bölgeselcilik Yaklaşımının Türkiye’deki Bölgesel Kalkınma Politikalarına Etkileri”, *Akademik Bakış*, Sayı:44, 2014.
- Versan, Vakur, *Kamu Yönetimi*, Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayını, İstanbul 1990.
- Vural, İstiklal Yaşar, “Atatürk Dönemi Maliye Politikaları: Liberal İktisattan Karma Ekonomiye”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı: 20, 2008, s. 77-114.
- Wannop, Uurlan, *The Regional Imperative: Regional Governance in Britain, Europe and the United States*, Jessica Kingsley Publishers, London, 1995.

- Yeşilbaş, Mehmet, Alternatif Bir Kalkınma Modeli Olarak Bölge Kalkınma Ajansları, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 2012, Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Diyarbakır.
- Yıldırım, Ali; Hasan Şimşek, *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2017.
- Yıldırım, Turan; Nur Karan, *İdare Hukuku I*, XII Levha Yayınları, İstanbul 2009.
- Yılmaz, Ali, “Kalkınma Ajansları Ve Yerel Yönetişim”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466, 2010, s.175-195.
- Yılmaz, Battal, Kalkınma Politikalarında Değişim: Bölgesel Kalkınma Ajansları, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), 2011, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Yılmaz, Battal, “Bölgesel Politikaların Tarihsel Gelişimi ve Yeni Bir Model Olarak Kalkınma Ajansları”, *Akademik Fener*, Sayı:15, 2011, s.29-41.
- Yılmaz, Bayram, Mükemmel Halkla İlişkiler Yaklaşımı Açısından Türkiye’deki Kalkınma Ajanslarının Halkla İlişkiler Faaliyetleri: BAKA Örneği, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi), 2011, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- Yüksel, Harun, “Türkiye’de Mali Yerelleşmenin Boyutları ve Ölçümü Üzerine Bir Değerlendirme”, *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt:20, Sayı:2, 2013, s.191-208.
- Yüksel, Mehmet, “Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2000-3, s.145-160.
- Weber, Max, *Bürokrasi ve Otorite*, 3. Baskı, Adres Yayınları, Ankara 2011.
- Zeyrekli, Sedef, Rengül Ekizceleroğlu, “Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt: 16, Sayı: 3, 2007, s. 29-48.

İnternet Kaynakları

- Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi 2001,
 <http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf> (05.11.2016)

Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi 2003,

<http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2003.pdf> (05.11.2016)

Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi 2006,

<http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2006.pdf> (05.11.2016)

Avrupa Birliği Bakanlığı, Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi 2008,

<http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2007.pdf> (05.11.2016)

Commission of the European Communities, Turkey 1998 Progress Report, Brussels,

<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/turkey_en.pdf>
(10.10.2016)

Commission of the European Communities, Turkey 1999 Progress Report, Brussels,

<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/turkey_en.pdf>
(10.10.2016)

Commission of the European Communities, Turkey 2000 Progress Report, Brussels,

<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/tu_en.pdf>
(10.10.2016)

Commission of the European Communities, Turkey 2001 Progress Report, Brussels,

<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/tu_en.pdf>
(11.10.2016)

Commission of the European Communities, Turkey 2002 Progress Report, Brussels,

<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/tu_en.pdf>
(11.10.2016)

Commission of the European Communities, Turkey 2003 Progress Report, Brussels,

<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/rr_tk_final_en.pdf>
(12.10.2016)

Commission of the European Communities, Turkey 2004 Progress Report, Brussels,

<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/rr_tr_2004_en.pdf>
(13.10.2016)

- Commission of the European Communities, Turkey 2005 Progress Report, Brussels,
<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2005/package/sec_1426_final_progress_report_tr_en.pdf> (14.10.2016)
- Commission of the European Communities, Turkey 2006 Progress Report, Brussels,
<http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/tr_sec_1390_en.pdf>
(14.10.2016)
- Commission of the European Communities, Turkey 2007 Progress Report, Brussels,
<http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/turkey_progress_reports_en.pdf> (14.10.2016)
- Commission of the European Communities, Turkey 2008 Progress Report, Brussels,
<http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/keydocuments/reports_nov_2008/turkey_progress_report_en.pdf> (15.10.2016)
- Commission of the European Communities, Turkey 2009 Progress Report, Brussels,
<http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/tr_rapport_2009_en.pdf>
(15.10.2016)
- Commission of the European Communities, Turkey 2010 Progress Report, Brussels,
<http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/tr_rapport_2010_en.pdf> (15.10.2016)
- Commission of the European Communities, Turkey 2011 Progress Report, Brussels,
<http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/tr_rapport_2011_en.pdf> (16.10.2016)
- Commission of the European Communities, Turkey 2012 Progress Report, Brussels,
<http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/tr_rapport_2012_en.pdf> (16.10.2016)
- Commission of the European Communities, Turkey 2013 Progress Report, Brussels,
<http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/tr_rapport_2013_en.pdf> (16.10.2016)
- Commission of the European Communities, Turkey 2014 Progress Report, Brussels,
<http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2014/20141008-turkey-progress-report_en.pdf> (17.10.2016)

- Commission of the European Communities, Turkey 2015 Progress Report, Brussels,
<http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_turkey.pdf> (17.10.2016)
- Commission of the European Communities, Turkey 2016 Progress Report, Brussels, s.62.
<https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_turkey.pdf> (05.02.2018)
- Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Doğu Anadolu Projesi Ana Planı, 2000,
<http://www.dap.gov.tr/content/DAP/DAPANAPLAN/PDF/ana_plan.pdf>
(12.04.2016)
- Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Doğu Anadolu Projesi Eylem Planı 2014-2018, 2014,
<http://www.dap.gov.tr/content/PDF/dap-eylem_plani-2014-2018_2.pdf>
(12.04.2016)
- Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Organizasyon Yapısı
<<http://www.dap.gov.tr/kurumsal/organizasyon-yapisi/>> (21.04.2016)
- Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı,
<<http://www.dokap.gov.tr/mevzuat/>> (13.04.2016)
- Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı,
<<http://dokap.gov.tr/3665-2/>> (21.04.2016)
- Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP) Cilt II: Ana Plan,
<<http://www.dokap.gov.tr/wp-content/uploads/2015/08/Cilt-2-Ana-Rapor.pdf>>
(13.04.2016)
- Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) Eylem Planı (2014-2018),
<<http://www.dokap.gov.tr/wp-content/uploads/2015/10/eylemplani1418.pdf>>
(13.04.2016)

Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı (EGEV), Tarihçe,

<http://www.egov.org.tr/index.php?option=com_content&view=article&id=88&Itemid=200> (15.04.2016)

Eurostat, NUTS - Nomenclature of Territorial Units for Statistics, Overview,

<<http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview>> (05.11.2016)

Eurostat, NUTS - Nomenclature of Territorial Units for Statistics, Local Administrative Units (LAU),

<<http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/local-administrative-units>> (05.11.2016)

Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, GAP Nedir?,

<<http://www.gap.gov.tr/gap-nedir-sayfa-1.html>> (13.04.2016)

Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, GAP BKİ Tarihçesi,

<<http://www.gap.gov.tr/gap-bki-tarihcesi-sayfa-37.html>> (13.04.2016)

Güneydoğu Anadolu Projesi Master Plan Çalışması, Master Plan Nihai Rapor, Cilt 1,

<<http://yayin.gap.gov.tr/pdf-view/web/index.php?Dosya=96aa15d7ad>> (13.04.2016)

GAP Eylem Planı 2008-2012,

<http://www.gap.gov.tr/upload/dosyalar/pdfler/icerik/GAP_EYLEM_PLAN_2008_2012.pdf> (13.04.2016)

GAP Eylem Planı 2014-2018,

<http://www.gap.gov.tr/upload/dosyalar/pdfler/icerik/GAP_EYLEM_PLANI.pdf> (13.04.2016)

İktisadi Kalkınma Vakfı, AB Kavramları Sözlüğü,

<http://oldweb.ikv.org.tr/sozluk.asp?bas_harf=K&anahtar=&sayfa=&id=1181> (05.11.2016)

İş Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun, Kabul Tarihi: 10/09/2014, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 11/09/2014, Sayı: 29116, md. 124,

<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6552.pdf>> (18.03.2017)

İZKA, Duyurular, Kalkınma Kurulu Üyeliği İle İlgili Olarak Kurum Ve Kuruluşların Dikkatine!,

<<http://www.izka.org.tr/tr/31139/KALKINMA-KURULU-UYELIGI-ILE-ILGILI-OLARAK-KURUM-VE-KURULUSLARIN-DIKKATINE>> (08.06.2017)

Kalkınma Ajansları Bütçe Ve Muhasebe Yönetmeliği,

<<https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/37669>> (18.03.2017)

Kalkınma Bakanlığı, 1960 Sonrası Dönemde Planlama

<<http://www.kalkinma.gov.tr/Pages/60SonrasiDonem.aspx>> (26.02.2016)

Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Tarihi Süreç,

<<http://www.kop.gov.tr/sayfalar/tarihi-surec/61>> (19.04.2016)

KOP Eylem Planı 2014-2018 Tanıtım Kitabı,

<<http://www.kop.gov.tr/upload/dokumanlar/59.pdf>> (13.04.2016)

Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi, Organizasyon Şeması

<<http://www.kop.gov.tr/sayfalar/organizasyon-semasi/49>> (21.04.2016)

Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi, KOP Eylem Planı (2014 - 2018),

<<http://www.kop.gov.tr/upload/dokumanlar/16.pdf>> (13.04.2016)

Mersin Kalkınma Ajansı,

<http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1281363330-6.Mersin_Kalkinma_Ajansi.pdf> (15.04.2016)

Regions in the European Union Nomenclature of territorial units for statistics, 2007,

<https://censimentoindustriaeservizi.istat.it/rete/fileadmin/documenti/materiali_di_approfondimento/nomenclature_of_territorial_units.pdf> (05.11.2016)

Resmi Gazete, 29.11.1952,Sayı. 8270

<<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/8270.pdf&main=http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/8270.pdf>> (23.02.2016)

Resmi Gazete, Sayı: 18181, Tarih:4.10.1984,

<<http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18181.pdf>> (23.02.2016)

Resmi Gazete, Sayı: 18472, Tarih: 28.07.1984.

<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703036.pdf> (23.02.2016)

Resmi Gazete, Sayı: 19517, Tarih: 14.07.1987,

<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.285.pdf>> (23.02.2016)

Resmi Gazete, Sayı: 20334, Tarih: 06.11.1989,

<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.388.pdf>> (19.04.2016)

Resmi Gazete, Sayı: 24884, Tarih: 22.09.2002,

<<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/09/20020922.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2002/09/20020922.htm>> (06.11.2016)

Resmi Gazete, Sayı: 26220, Tarih: 06.07.2006.

<<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/07/20060706.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/07/20060706.htm>> (20.02.2017)

Resmi Gazete, Sayı: 27958, Tarih: 08.06.2011

<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/4.5.642.pdf>> (19.04.2016)

Resmi Gazete, Sayı: 28028, Tarih: 17.08.2011

<<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/08/20110808.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/08/20110808.htm>> (19.04.2016)

Resmi Gazete, 31.05.2013, Sayı. 28663

<<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/05/20130531.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/05/20130531.htm>> (23.02.2017)

Resmi Gazete, Sayı: 29806, Tarih: 19.08.2016,

<<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/08/20160819.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/08/20160819.htm>> (23.02.2017)

TEPAV, BAGEV Batı Akdeniz Ekonomisini Geliştirme Vakfı,

<http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1255424745r6868.Bati_Akdeniz_Ekonomisi_Gelistirme_Vakfi__BAGEV_.pdf> (15.04.2016)

TÜİK, Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemine Göre 2016 Nüfusu

<<https://biruni.tuik.gov.tr/medas/?kn=95&locale=tr>> (09.06.2017)

TÜİK, Kişi Başına Gayrisafi Yurtiçi Hasıla, İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflaması 2.

Düzy, 2004-2014,

<<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24920>> (09.06.2017)

TÜİK, İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflaması 2.Düzy' e (26 Bölge) Göre İstihdam

Edilenlerin Sektörel Dağılımı,

<<http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=24635>> (09.06.2017)

TÜİK, İstihdam edilenlerin yıllar ve cinsiyete göre iktisadi faaliyet kolları (Düzy 2) –

2016, <http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007> (20.04.2017)

Türk Dil Kurumu

<http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.56530a77a99229.28275956> (23.11.2015)

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi, Dönem: 17, C.: 5, Yasama Yılı: 1, 88'inci

Birleşim 11.7.1984,

<<https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c005/tbmm17005088.pdf>> (23.02.2016)

Teşkilat-ı Esasiye Kanunu (1921 Anayasası)

<<http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/mevzuat/anayasalar/1921.html>> (19.02.2016)

1924 Anayasası,

<<http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/mevzuat/anayasalar/1924.html>> (19.02.2016)

1961 Anayasası,

<<http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/mevzuat/anayasalar/1961.html>> (22.02.2016)

1982 Anayasası,

<<http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/mevzuat/1982anayasas%C4%B1.html>>
(23.02.2016)

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu Ve Görevleri Hakkında

Kanun, Kabul Tarihi: 25/1/2006, Yayımlandığı Resmi Gazete: Tarih: 8/2/2006, Sayı: 26074

<<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5449.pdf>> (18.10.2016)

58. Hükümet Acil Eylem Planı (AEP), s.34-35

<<http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/EylemVeDigerPlanlar/Attachments/13/58.H%C3%BCk%C3%BCmetAcilEylemPlan%C4%B1.pdf>> (20.02.2017)

