

İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ ★ FEN BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ

**BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI VE YÖNETİŞİM:
DOĞU MARMARA KALKINMA AJANSI UYGULAMASI OLARAK
DÜZCE TURİZM STRATEJİ VE EYLEM PLANI ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Serkan YILMAZ

Şehir ve Bölge Planlaması Anabilim Dalı

Bölge Planlama Programı

EKİM 2016

**BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI VE YÖNETİŞİM:
DOĞU MARMARA KALKINMA AJANSI UYGULAMASI OLARAK
DÜZCE TURİZM STRATEJİ VE EYLEM PLANI ÖRNEĞİ**



YÜKSEK LİSANS TEZİ

**Serkan YILMAZ
(502041861)**

Şehir ve Bölge Planlaması Anabilim Dalı

Bölge Planlama Programı

Tez Danışmanı: Doç.Dr. Ş. Şence TÜRK

EKİM 2016

İTÜ, Fen Bilimleri Enstitüsü'nün 502041861 numaralı Yüksek Lisans Öğrencisi Serkan YILMAZ, ilgili yönetmeliklerin belirlediği gerekli tüm şartları yerine getirdikten sonra hazırladığı “KALKINMA AJANSLARI VE YÖNETİŞİM: DOĞU MARMARA KALKINMA AJANSI UYGULAMASI OLARAK DÜZCE TURİZM STRATEJİ VE EYLEM PLANI ÖRNEĞİ” başlıklı tezini aşağıda imzaları olan jüri önünde başarı ile sunmuştur.

Tez Danışmanı : **Doç. Dr. Ş. Şence TÜRK**
İstanbul Teknik Üniversitesi

Jüri Üyeleri : **Prof. Dr. Gülden ERKUT**
İstanbul Teknik Üniversitesi

Doç. Dr. Mehmet Doruk ÖZÜGÜL
Yıldız Teknik Üniversitesi

Teslim Tarihi : 19.09.2016
Savunma Tarihi : 11.10.2016





Eşime ve oğluma,



ÖNSÖZ

Herşeyden önce, okuduğunuz bu tezin ortaya çıkmasında desteğini ve sabrını esirgemeyen sevgili danışmanım Doç. Dr. Ş. Şence TÜRK'e ve iyi bir şehir plancısı olarak yetişmem için ellerinden gelen gayreti gösteren tüm hocalarıma sonsuz saygı ve teşekkürlerimi sunarım.

Uzun yıllardır süren ancak bir türlü nihayete erdiremediğim çalışmamın bitirilmesinde verdikleri destekle kendimde aradığım gücü bulmamı sağlayan biricik eşim Canan ve henüz bir kaç aylık olan canım oğlum Yiğit Ali'ye,

Hayatıma başladığım andan itibaren yanımda olan ve her zaman olacaklarını bildiğim, binbir zorluklar bugünlere erişmemi sağlayan ve henüz bir kaç aylık genç bir baba olarak onları şimdilerde çok daha iyi anladığım sevgili aileme,

Çalışmalarım boyunca, maddi, manevi ve bilimsel olmak üzere bana her türlü desteğini sunan Doç. Dr. Kamil Taylan DERİCİOĞLU'na,

Son olarak, bu tezde kullanılan verilerin ve çalışmaların sağlanmasında Düzce İl Özel İdaresi ile Doğu Marmara Kalkınma Ajansına ve çalışanlarına, teşekkürü bir borç bilir ve en içten minnet ve şükranlarımı sunarım.

Nisan 2016

Serkan YILMAZ
(Şehir ve Bölge Plancısı)



İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖNSÖZ.....	vii
İÇİNDEKİLER	ix
KISALTMALAR	xiii
ÇİZELGE LİSTESİ.....	xv
ŞEKİL LİSTESİ.....	xvii
ÖZET.....	xix
SUMMARY	xxi
1.GİRİŞ	1
1.1 Tezin Amacı	4
1.2 Literatür Araştırması	4
1.3 Yöntem	5
1.4 Çalışmanın Kapsamı / Hipotez.....	6
2. YÖNETİŞİM	9
2.1 Yönetişim Kavramının Gelişimi	10
2.2 Yönetişimin Aktörleri	14
2.3 Yönetim ve Yönetişim Farklılaşması	17
2.4 Yönetişim Kavramına Eleştirel Bakış	22
2.5 İyi Yönetişim.....	25
2.6 İyi Yönetişimin İlkeleri	27
2.6.1 Hesap verebilirlik (Accountability)	33
2.6.1.1 Siyasal hesap verebilirlik	35
2.6.1.2 İdari hesap verebilirlik	35
2.6.1.3 Hukuki hesap verebilirlik.....	37
2.6.1.4 Cevap verebilirlik.....	37
2.6.2 Hukukun üstünlüğü (Rule of law).....	37
2.6.3 Katılım (Participation)	41
2.6.3.1 Katılımın temel yapıtaşı olarak vatandaş	43
2.6.3.2 Katılım temelli karar alma	47
2.6.3.3 Katılımda gücün kullanımı.....	50
2.6.3.4 Katılımda temsil ve katılıma yönelik eleştiriler	52
2.6.4 Şeffaflık (Açıklık – saydamlık / Openness – transparency)	61
2.6.5 Uyum (Cohesion).....	66
2.6.5.1 Etkinlik/etkililik ve yerindenlik/yerindelilik.....	66
2.6.5.2 Stratejik planlama ve vizyon.....	68
2.7 Yönetişim Göstergeleri	70
2.8 Bölüm Değerlendirmesi	78
3. BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI VE MARKA.....	79
3.1 Bir Yönetişim Aracı Olarak Bölgesel Kalkınma Ajansları	80
3.2 Bölgelerarası Gelişmişlik Farklılıkları ve Bölgesel Kalkınma.....	82
3.2.1 Bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları.....	83
3.2.2 Bölge ve bölgesel kalkınma (politikaları)	85

3.3 Bölgesel Kalkınma Ajansları.....	86
3.3.1 Bölgesel kalkınma ajanslarının tarihsel gelişimi ve tanımları	87
3.3.2 Bölgesel kalkınma ajanslarının yapıları	89
3.3.3 Bölgesel kalkınma ajanslarının finansmanı	93
3.3.4 Bölgesel kalkınma ajanslarının hedef ve faaliyetleri	95
3.3.5 Bölgesel kalkınma ajanslarının paydaşları ve aktörleri.....	97
3.3.6 Bölgesel kalkınma ajanslarına yönelik güncel yaklaşımlar ve İngiltere ...	99
3.4 Türkiye’de Kalkınma Ajansları.....	102
3.4.1 İstatistiki bölge birimi sınıflandırması (İBBS).....	103
3.4.2 5449 sayılı Kanun	105
3.4.2.1 Ajansların kanunla belirlenen görevleri	107
3.4.2.2 Ajansların kanunla belirlenen teşkilat yapısı	108
3.4.2.3 Ajansların kanunla belirlenen finansman kaynakları	111
3.4.3 Türkiye’de kurulan kalkınma ajanslarına eleştirel bakış.....	112
3.5 İllerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi ve Gelişmişlik Farklılıkları....	119
3.6 Doğu Marmara Kalkınma Ajansı (MARKA).....	124
3.6.1 Doğu Marmara Kalkınma Ajansının organizasyon şeması.....	125
3.6.2 Doğu Marmara Kalkınma Ajansının faaliyetleri	127
3.6.2.1 Doğu marmara bölge planları.....	127
3.6.2.2 MARKA’nın sunduğu destekler.....	130
3.6.2.3 MARKA’nın yatırım ve yatırımcılara yönelik faaliyetleri	133
3.7 Bölüm Değerlendirmesi.....	134
4. MARKA UYGULAMASI OLARAK DÜZCE TURİZM STRATEJİ VE EYLEM PLANI.....	137
4.1 MARKA’nın İyi Yönetişim İlkeleri Açısından Değerlendirmesi	140
4.1.1 Hesap verebilirlik ilkesi açısından değerlendirme	142
4.1.2 Hukukun üstünlüğü ilkesi açısından değerlendirme	146
4.1.3 Katılım ilkesi açısından değerlendirme	149
4.1.4 Şeffaflık ilkesi açısından değerlendirme	154
4.1.5 Uyum ilkesi açısından değerlendirme	156
4.2 MARKA’nın Örnek Uygulaması: Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı Çalışması (DTSEP) ve İyi Yönetişim İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi	158
4.2.1 Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı (DTSEP)	160
4.2.1.1 Projenin başvuru ve kabul aşamaları.....	160
4.2.1.2 Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planının amaç ve faaliyetleri	163
4.2.1.3 Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı yaklaşım biçimi	165
4.2.1.4 Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı GZFT analizi	170
4.2.1.5 Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı hedef ve stratejiler	174
4.2.1.6 Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı – eylem planı	176
4.2.2 Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planının iyi yönetim ilkeleri açısından değerlendirmesi	179
4.2.2.1 Hesap verebilirlik açısından değerlendirme	179
4.2.2.2 Hukukun üstünlüğü açısından değerlendirme	181
4.2.2.3 Katılım açısından değerlendirme	182
4.2.2.4 Şeffaflık (Açıklık – saydamlık) açısından değerlendirme.....	187
4.2.2.5 Uyum açısından değerlendirme.....	188
4.3 Bölüm Değerlendirmesi.....	190
5. SONUÇ VE ÖNERİLER	199
KAYNAKLAR.....	205
EKLER.....	213

ÖZGEÇMİŞ.....	221
---------------	-----





KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
BYKP	: Beş Yıllık Kalkınma Planı
CGG	: Centre for Good Governance
CIPFA	: The Chartered Institute of Public Finance and Accountancy
CMDP	: Cazibe Merkezi Destekleme Programı
CSPL	: Committee on Standards in Public Life
DETR	: Department of the Environment, Transport and the Regions
DFD	: Doğrudan Faaliyet Desteği
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTSEP	: Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı
EURADA	: The European Association of Development Agencies
GAP	: Governance Assessment Portal
GOPAC	: Global Organization of Parliamentarians Against Corruption
GZFT	: Güçlü Zayıf Fırsat Tehdit
IMF	: International Monetary Fund
İBBS	: İstatistiki Bölge Birimi Sınıflandırması
KASEM	: Kalkınma Ajansı Sürekli Eğitim Merkezi
KAYS	: Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi
KOBİ	: Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
LEP	: Local Enterprise Partnerships
MARKA	: Doğu Marmara Kalkınma Ajansı
MB	: Maliye Bakanlığı
NUTS	: Nomenclature D'Unites Territoriales Statiques
ODIHR	: Office for Democratic Institutions and Human Rights
OECD	: Organisation for Economic Co-operation Development
OPM	: Office for Public Management Ltd.
OSCE	: Organization for Security and Co-operation in Europe
SEGE	: Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi
SGI	: Sustainable Governance Indicators
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TÜSİAD	: Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
UN	: United Nations
UNDP	: United Nations Development Programme



ÇİZELGE LİSTESİ

Sayfa

Çizelge 2.1 : Yönetim ile yönetişim kavramlarının karşılaştırması	20
Çizelge 2.2 : Yönetim ve yönetişim karşılaştırması	22
Çizelge 2.3 : İyi yönetişimin ilkeleri	31
Çizelge 2.4 : İyi yönetişim ilkeleri	32
Çizelge 2.5 : Dernek üyelerinin cinsiyete göre dağılımı	59
Çizelge 2.6 : Derneklerin türlerine göre dağılımı	59
Çizelge 2.7 : Sürdürülebilir yönetişim göstergeleri indeksi - Türkiye	74
Çizelge 2.8 : Sürdürülebilir yönetişim göstergeleri yönetim indeksi - Türkiye	75
Çizelge 2.9 : Dünya’da yönetişim göstergeleri projesi - Türkiye.....	76
Çizelge 3.1 : Bölgesel politika yaklaşımları karşılaştırması.....	90
Çizelge 3.2 : Bölgesel kalkınma ajanslarının yasal yapıları	91
Çizelge 3.3 : Bölgesel kalkınma ajanslarına sağlanan kaynaklar	94
Çizelge 3.4 : Türkiye’deki 1. ve 2. düzey İBBS.....	104
Çizelge 3.5 : Türkiye’de 5449 sayılı Kanuna göre kurulan kalkınma ajansları	106
Çizelge 3.6 : Türkiye’deki İBBS-2 düzeyinde SEGE karşılaştırması	120
Çizelge 3.7 : TR42 bölgesi SEGE karşılaştırması	122
Çizelge 3.8 : MARKA yönetim kurulu üyeleri	126
Çizelge 3.9 : MARKA kalkınma kurulu üyeleri.....	127
Çizelge 4.1 : MARKA 2016 yılı destek programları.....	153
Çizelge 4.2 : MARKA bağımsız denetçi seçim kriterleri.....	161
Çizelge 4.3 : MARKA proje değerlendirme tablosu	162
Çizelge 4.4 : DTSEP çalışması iş takvimi	180
Çizelge 4.5 : DTSEP katılım değerlendirmesi.....	184
Çizelge 4.6 : Hesap verebilirlik ilkesi değerlendirme tablosu.....	191
Çizelge 4.7 : Hukukun üstünlüğü ilkesi değerlendirme tablosu.....	192
Çizelge 4.8 : Katılım ilkesi değerlendirme tablosu	193
Çizelge 4.9 : Şeffaflık ilkesi değerlendirme tablosu.....	194
Çizelge 4.10 : Uyum ilkesi değerlendirme tablosu.....	195
Çizelge 4.11 : DTSEP iyi yönetişim ilkeleri değerlendirme tablosu.....	196



ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa

Şekil 1.1 : Tez çalışmasının metodolojisi	5
Şekil 2.1 : Yönetişim ekolojisi.	15
Şekil 2.2 : Yönetişim aktörleri.....	16
Şekil 2.3 : Yönetişimin kapsamı.....	17
Şekil 2.4 : Riley’e göre yönetim süreçleri.....	21
Şekil 2.5 : İyi yönetişimin nitelikleri	30
Şekil 2.6 : İçsel ve dışsal idari hesap verebilirlik	36
Şekil 2.7 : Fung’a göre katılımcı seçme metodolojisi	46
Şekil 2.8 : Fung’a göre iletişim ve karar alma yöntemleri	50
Şekil 2.9 : Fung’a göre güç ve karar almanın boyutları	51
Şekil 2.10 : Derneklerin kuruluş amaçlarına göre dağılımı	60
Şekil 2.11 : Türkiye ve OECD ülkeleri ortalaması karşılaştırması	77
Şekil 3.1 : Doğu Marmara Kalkınma Ajansının organizasyon şeması.....	126
Şekil 4.1 : Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı şeması	139
Şekil 4.2 : MARKA’nın 2015-2020 Stratejik Planı planlama yaklaşımı	156
Şekil 4.3 : Doğu Marmara 2023 yılı hedef mekansal gelişim şeması	167
Şekil 4.4 : Düzce Turizm ve Strateji Eylem Planı – Eylem 10	178
Şekil 4.5 : Düzce Turizm ve Strateji Eylem Planı katılım süreci	183
Şekil 4.6 : DTSEP Düzce Merkez ilçe arama toplantısı.....	185
Şekil 4.7 : MARKA görünürlük faaliyetlerine örnek	186



BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI VE YÖNETİŞİM: DÜZCE TURİZM STRATEJİ VE EYLEM PLANI ÖRNEĞİ

ÖZET

Dünyayı küçük bir köy haline getiren küreselleşme, geleneksel yönetim modelleri yerine yenilikçi yaklaşımların geliştirilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Yönetişim kavramı, klasik yönetim biçimlerinin zaafı neticesinde doğmuş gibi görünmekle birlikte, genel olarak gücün kendisinden ziyade, nasıl kullanılacağıyla ilgilenmektedir. Bu bağlamda yönetim; çeşitli işbirliği modellerini içinde barındıran, toplumun her kesiminden katılımı esas alan ve taraflar arasında etkileşimi yüksek tutan bir çoklu-karar verme sürecidir.

İyi yönetim kavramı ise, Dünya genelinde ekonomik kalkınmaya önem veren birçok uluslararası donör kurum tarafından kullanılan bir terim olup, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, katılım, şeffaflık ve uyum gibi çeşitli kriterlerle yönetişimin iyi yapıp yapılmadığına yönelik bir değerlendirmedir.

Bölgesel kalkınma ajansları, özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın olumsuz etkileri sonrasında yaşanan yeniden yapılanma faaliyetleri sonucu ortaya çıkmış olup, giderek daha da belirginleşmeye başlayan bölgelerarası farklılıkları gidermeye yönelik politikalar üretme ve uygulama araçlarından biridir. 50 yılı aşkın bir süredir etkin bir biçimde birçok ülkede faaliyet gösteren bölgesel kalkınma ajansları; genellikle kamu yönetimi tarafından finanse edilen, bölgesel ekonomik gelişmeyi özendirmek üzere merkezi ve yerel hükümetin arasında bir düzeyde oluşturulan ve modern yönetim unsurları çerçevesinde çalışan kurumsal yapılardır.

Türkiye'de bölgesel kalkınma ajansı kurma çabaları, 2000'li yılların başında Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin hızlanmasına paralel olarak ivme kazanmıştır. 2002 yılında İstatistiki Bölge Birimi Sınıflandırmasının (İBBS) kabul edilmesiyle başlayan süreç, 2003 yılında Avrupa Birliği'ne Katılım Ortaklığı Belgesinde ve Ön Ulusal Kalkınma Planında kalkınma ajansların kurulmasına yönelik taahhütler verilmesiyle devam etmiştir. 2006 yılında 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun çıkarılmış ve bunu takip eden 3 yıl içerisinde İBBS-2 düzey bölgelerinde 26 adet bölgesel kalkınma ajansı kurulmuştur.

Bu çalışma ile ülkemizde merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki bir ölçekte örgütlenen, karar vericiler ile toplumun her kesiminden temsilciyi içinde barındıran bir yapıda kurgulanan, bölgesinin ekonomik kalkınmasına yönelik faaliyetlerde bulunan bölgesel kalkınma ajanslarının uygulamalarının; çeşitli iyi yönetim unsurları bakımından hangi düzeyde olduğunun araştırılması amacıyla yapılmıştır.

Bu çalışma, Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı örneği üzerinden kalkınma ajanslarının sunmuş olduğu destek faaliyetlerinin; iyi yönetim kriterleri açısından uygulanabilirliğine yönelik detaylı bilgi edinilmesini sağlayacaktır.



**REGIONAL DEVELOPMENT AGENCIES AND GOVERNANCE:
EAST MARMARA REGIONAL DEVELOPMENT AGENCY AND DUZCE
TOURISM STRATEGY AND ACTION PLAN CASE**

SUMMARY

Starting by the end of the 20th century, the changes which are mostly caused by technological developments, transformed the world to a little village. Globalization which can be explained as free circulation of capital, knowledge and humanity in the world; bring out the need of change in traditional organization and management methods.

Governance concept seems like to be emerged by the weakness of traditional management methods, and main challenge about is how to use power more than power itself. Governance fundamentally based on mutual responsibility among ruler and community being ruled, and by increasing communication and interaction tries to include all fractions of the community and ensure the agreement. On this context governance is a multi-decision making process which includes many cooperation models, encourages the participation of all fractions of the community and maintains interaction between them. Good governance concept mainly used by donor institutions like United Nations, European Union, OECD and IMF, and is an evaluation whether governance is good or not in terms of accountability, rule of law, participation, transparency and cohesion principles.

In meaning of socio-economic issues, regional development disparities reached to an extent which cannot be ignored, and can be faced every kind of administrative level like among countries in the world, regions in a country, cities in a region, neighbourhoods in a city. When globalization process investigated, it can be seen that a localization movement take place parallel to globalization. In meaning of localization, main aim is to carry out services effectively by local governors via decentralization of the power.

Regional development agencies, especially come forward after the Second World War in reconstruction activities and is a good instrument for producing policy for reducing the regional disparities. Regional development agencies is actively taking place in many countries more the 50 years and usually financed by the public sector and based on governance principles.

Efforts of establish regional development agencies in Turkey starts by the 2000's because of the process of being a member of European Union. Turkey has made some legitimate arrangements to fulfil duties to become a member to European Union and first structural arrangement is to adapt the regional system of Europe. In 2002, Turkey defined its own NUTS classification which is called IBBS to establish regional development agencies. In 2006, Turkey brought out law no: 5449 and legal

basis for regional bodies has been founded. Between 2006 and 2009, 26 regional development agency has been built in Turkey.

One of the 26 agencies established in Turkey is East Marmara Development Agency (MARKA) and which includes Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu and Yalova provinces. MARKA founded at 25.07.2009 and describe itself as a “typical public institution, vested with a special legal entity, prepares regional development strategies with providing coordination and cooperation between public sector, private sector and non-governmental organizations in its comprising five provinces, conducts works for the purpose of proper and effective use of resources and potentials of the region to accelerate the development of East Marmara and to strengthen its situation in global competitiveness”.

MARKA’s mission is to determine the strategies for utilizing of the social and economic resources that will contribute to the further and to ensure the coordination of all stakeholders and participation of its employees for the purpose of sustainable development in East Marmara.

The aim of the study is to investigate good governance principles in terms of practicality of the regional development agencies’ support activities which are formed in a level between central and local governments, and which includes decision makers and all kinds of representatives of community.

Based on these perceptions explained above, main assumption of the study is defined as “Regional development agencies which are formed in a structure never observed before in Turkey, directs regional development by producing plans and also allows good governance practice”.

The truthfulness of main assumption of the study has been done by investigation of these question given below;

- i. How governance phenomenon developed as a innovative concept in the world and Turkey and in which principles of governance can be measured whether it is good or not?
- ii. How regional development agencies are historically developed, formed, financed, and what are the main actors, aims, activities and practice in the world and Turkey?
- iii. What governance principles looked for the projects supported by regional development agencies? How regional development agencies measure and oversee good governance principles?

This study will help us get more information about the practicality of regional development agencies’ support activities in terms of good governance principles and in case of Düzce Tourism Strategy and Action Plan.

Study starts with the second chapter which investigates governance concept. In second chapter; first, an evaluation of historical development and actors of governance at world and Turkey has been made, and then critics on governance phenomenon and good governance principles analyzed in terms of Turkey. Mainly on this chapter, govern tradition of uniter state and governance method based on multi-actor decision making have been compared.

In following chapter; definitions, general structures, financial sources, main aims and activities, participating actors of regional development agencies has been analyzed and regional development agency establishment experience in Turkey has been

evaluated over the chapter's case study East Marmara Development Agency (MARKA)

In fourth chapter; an assessment has been made about the good governance principles for the implementations of regional development agencies via Düzce Tourism Strategy and Action Plan case study which was supported by MARKA.

Finally the study comes to end with a results and suggestions chapter.





1. GİRİŞ

20. yüzyılın sonlarına doğru başlayan ve çoğunun temelinde teknolojik ilerlemelerin yattığı değişimler, erişilebilirlik açısından Dünyayı artık küçük bir köy haline getirmiştir. Sermaye, bilgi ve insanın Dünya üzerinde serbest dolaşımı olarak da tarif edilebilen küreselleşme; geleneksel organizasyon ve yönetim modelleri yerine yenilikçi yaklaşımların geliştirilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Dünya üzerindeki küresel dinamiklere ayak uyduramayan ülke veya bölge yönetimleri ise hantallaşmaya ve toplumun ihtiyaçlarına paralel olarak artan taleplere cevap veremez hale gelmeye başlamıştır.

Yönetişim kavramı, klasik yönetim biçimlerinin zaafı neticesinde doğmuş gibi görünmekle birlikte, genel olarak gücün kendisinden ziyade, nasıl kullanılacağıyla ilgilenmektedir. Yönetişim olgusu temelde ise; etkileşimi ve iletişimi arttırmak yoluyla yöneten ve yönetilen arasındaki karşılıklı sorumluluğa dayanmakta ve toplumun her kesimini kapsamayı ve uzlaştırmayı esas almaktadır. Bu bağlamda yönetim; çeşitli işbirliği modellerini içinde barındıran, toplumun her kesiminden katılımı esas alan ve taraflar arasında etkileşimi yüksek tutan bir çoklu-karar verme sürecidir. İyi yönetim kavramı, Dünya genelinde ekonomik kalkınmaya önem veren Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, OECD, IMF ve benzeri birçok uluslararası donör kurum (donor institutions) tarafından kullanılan bir terim olup, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, katılım, şeffaflık ve uyum gibi çeşitli kriterlerle yönetişimin iyi yapıp yapılmadığına yönelik bir değerlendirmedir.

Günümüz dünyasında giderek daha da belirginleşen bölgelerarası sosyo-ekonomik gelişmişlik farklılıkları artık göz ardı edilemez düzeylere ulaşmış olup, her türlü idari birim seviyelerinde göze çarpmaktadır. Öyle ki; Dünyada ülkeler arasında, ülke içinde bölgeler arasında, bölge içinde iller arasında, il içinde ilçeler arasında ve hatta mahalle ve köy ölçeğinde bile çeşitli dengesizlikler ortaya çıkabilmektedir.

Gelişmişlik problemlerinin temelinde ise çeşitli koşullar nedeniyle bazı bölgelerin avantajlı veya dezavantajlı konuma gelmeleri yatmaktadır. Her ne kadar farklılıkları azaltabilecek başarılı politikalar üretilmesi olanaklıysa da, söz konusu dengesizlikleri

tamamen ortadan kaldırabilmek pek mümkün değildir. Bununla birlikte bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltmak amacıyla üretilen politikaların hedefi genelde gelişmemiş veya az gelişmiş yörelere yönelik teşvikler sağlamak olmaktadır.

Ancak anılan yaklaşım, gelişmiş bölgelerde alınması gerekli önlemleri göz ardı etmekte ve kontrolsüz gelişmenin devam etmesine neden olmaktadır. Bu durum Türkiye'nin 1960'lardan günümüze kadar izlediği bölgesel kalkınma politikalarında açıkça görülebilmektedir. Her ne kadar 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1963-1967) kalkınmanın, bölgeler arası dengesizlikleri önleyici bir yönde olacağı, aşırı şehirleşme ve nüfus problemlerinin çözülmesini sağlayacağı, kamu hizmetlerinin gelir dağılımını düzeltici bir şekilde dağıtılmasını başaracağı, potansiyel kaynakları olan yerlerin düzenli bir şekilde gelişmesini sağlayacağı öngörülmüşse de buna yönelik politikalar ve uygulama araçları 2000'li yıllara kadar ortaya konulamamıştır.

Ülkemizde Kalkınmada Öncelikli Yörelere ve yatırım teşviki ile bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasına yönelik bir tedbir olarak ortaya çıkmış ancak, ülke yönetimindeki her siyasi değişiklikte Kalkınmada Öncelikli Yörelere kavramının kapsamı ile teşvik sağlanan yörelere değişmiş ve bir süre sonra çok fazla bir farklılık sağlayamaz hale gelmiştir. Dolayısıyla, Türkiye örneği üzerinden gidilecek olursa, ülkenin en az gelişmiş bölgelerinin yer aldığı doğu ile en gelişmiş bölgelerinin yer aldığı batı arasındaki farklılıkları azaltmanın yolu sadece doğuyu cazip kılmaya çalışmaktan geçmemektedir.

Özellikle küreselleşme süreci incelendiğinde, küreselleşmeye koşut olarak yerelleşme hareketlerinin de ortaya çıktığı görülmektedir. Yerelleşme ile amaçlanan, yetkinin desantralizasyonu ile yerel yöneticilerin hizmetleri daha etkin yerine getirmeleridir. Aynı zamanda bu sayede, küreselleşme bağlamında yerel yönetimlerin rekabet gücünü arttırmak da amaçlanmaktadır. Hem bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltıcı politikalar incelediğinde, hem de küreselleşme ve yerelleşme boyutundan bakıldığında, az gelişmiş yörelere ve özellikle de bölgesel yapılara yönelik özel düzenlemelerin getirildiği göze çarpmaktadır.

Bölgesel kalkınma ajansları, özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın olumsuz etkileri sonrasında yaşanan yeniden yapılanma faaliyetleri sonucu ortaya çıkmış olup, giderek daha da belirginleşmeye başlayan bölgelerarası farklılıkları gidermeye yönelik politikalar üretme ve uygulama araçlarından biridir. 50 yılı aşkın bir süredir

etkin bir biçimde birçok ülkede faaliyet gösteren bölgesel kalkınma ajansları; genellikle kamu yönetimi tarafından finanse edilen, bölgesel ekonomik gelişmeyi özendirmek üzere merkezi ve yerel hükümetin arasında bir düzeyde oluşturulan ve modern yönetim unsurları çerçevesinde çalışan kurumsal yapılardır.

Ülkemizde bölgesel kalkınma ajansları kurma çabaları, 2000’li yılların başında Avrupa Birliği’ne üye olma sürecinin hızlanmasına paralel olarak ivme kazanmıştır. 2002 yılında İstatistiki Bölge Birimi Sınıflandırmasının (İBBS) kabul edilmesiyle başlayan süreç, 2003 yılında Avrupa Birliği’ne Katılım Ortaklığı Belgesinde ve Ön Ulusal Kalkınma Planında kalkınma ajansların kurulmasına yönelik taahhütler verilmesiyle devam etmiş; 2006 yılında ise bu yönde en somut adım atılmış ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Kanunun çıkmasını takiben 2006 yılından 2009 yılına kadar 26 İBBS-2 düzey bölgesinde 26 adet bölgesel kalkınma ajansı kurulmuş ve faaliyete geçmiştir.

Kalkınma ajansları, merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki bir düzeyde, karar verme süreçlerine bölgesel bütün aktörlerin (kamu kurumları, yerel yönetimler, sivil toplum örgütleri, ticaret ve sanayi odaları, üniversiteler, organize sanayi bölgeleri yönetimleri, teknokentler vb. gibi) katıldığı bir bölgesel kalkınma mekanizmasıdır. Bu anlamda, ülkemizin idari yapısı içerisinde farklı bir yapılanma türü getiren kalkınma ajansları, modern yönetim unsurlarının birçoğunun da yasal olarak uygulanabileceği bir platform olarak yapılanmıştır.

Ülkemizde kurulan 26 bölgesel kalkınma ajansından biri olan Doğu Marmara Kalkına Ajansı (MARKA); Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu ve Yalova illerini kapsayan TR42 Düzey 2 İBBS bölgesinde 25.07.2009 tarihli ve 27299 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2009/15236 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuştur. MARKA, resmi internet sitesinde kendisini “sorumlu olduğu Kocaeli, Sakarya, Bolu, Düzce ve Yalova illerindeki kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliği ve eşgüdüm sağlayarak bölge kalkınma stratejileri hazırlayan, bölge kaynak ve potansiyellerinin yerinde ve etkin kullanılmasıyla bölgenin kalkınmasını hızlandırmak ve küresel rekabette güçlendirmek amacıyla çalışmalar yürüten tüzel kişiliği haiz bir kamu kurumu” olarak tanımlamaktadır.

MARKA kurulduğu 2009 yılından itibaren bölgenin kalkınma sürecinin hızlandırılması ve bölge için kritik öneme sahip faaliyetlerin hayata geçirilmesi amacıyla kendisi tarafından önceden belirlenmiş uygunluk kriterleri doğrultusunda; bölge planı ve programlarında belirlenmiş olan öncelikli alanlarda bölgedeki paydaşlara mali ve teknik destek olmak üzere iki ana başlıkta destekler sağlamaktadır.

Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı (DTSEP), Düzce İl Özel İdaresi tarafından, Düzce Kültür ve Turizm Müdürlüğü ortaklığında hazırlanmış ve Doğu Marmara Kalkınma Ajansının (MARKA) 2013 yılı Doğrudan Faaliyet Desteği (DFD) kapsamında finansmanı sağlanmış bir projedir.

Bu çalışma, Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı örneği üzerinden kalkınma ajanslarının sunmuş olduğu destek faaliyetlerinin; iyi yönetim kriterleri açısından uygulanabilirliğine yönelik detaylı bilgi edinilmesini sağlayacaktır.

1.1. Tezin Amacı

Bu çalışma, ülkemizde merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki bir ölçekte örgütlenen ve karar vericiler ile toplumun her kesiminden temsilciyi içinde barındıran bir yapıda kurgulanan bölgesel kalkınma ajanslarının uygulamalarının; çeşitli iyi yönetim unsurları bakımından spesifik bir kalkınma ajansı uygulaması örneğine odaklanarak incelenmesi amacıyla yapılmıştır.

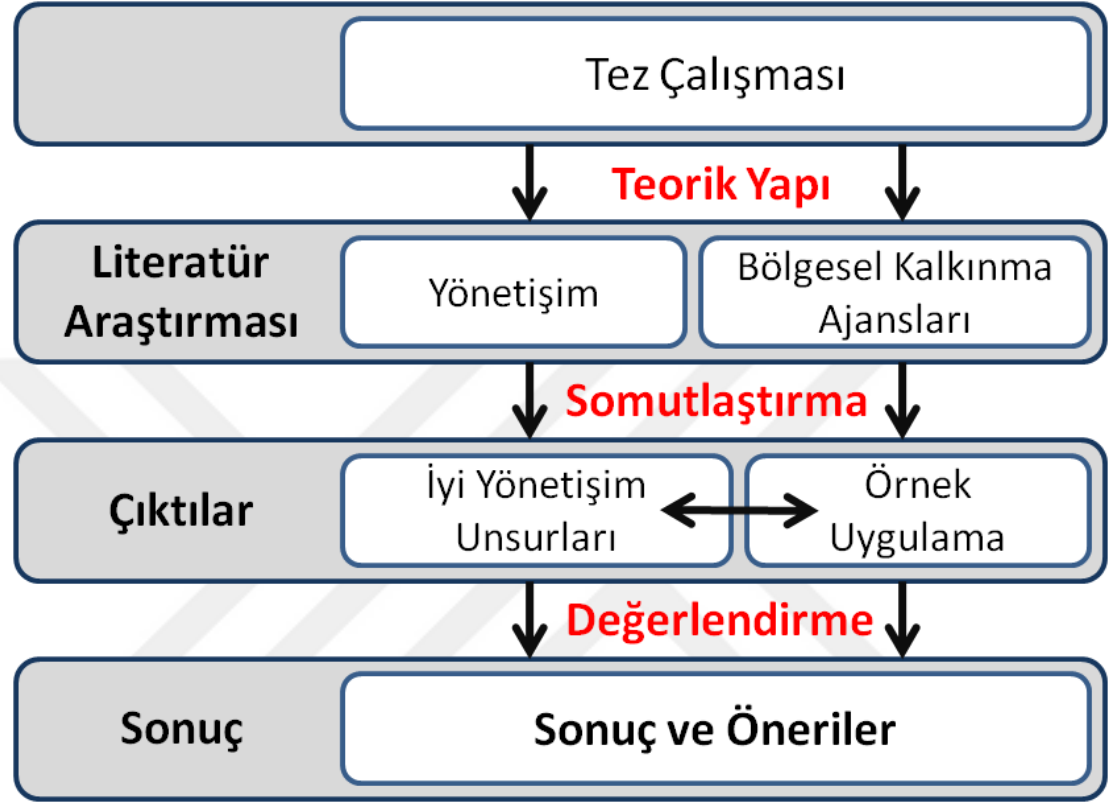
1.2. Literatür Araştırması

Ülkemizin yeni yeni deneyimlemeye başladığı bölgesel kalkınma ajansları uygulamalarının yönetim unsurları açısından iyi olup olmadığının araştırıldığı çalışmada üç aşamalı bir metot izlenmiştir.

İlk aşama olan literatür araştırmasında, yönetim ve iyi yönetim kavramları uluslararası ve ulusal ölçekte ele alınmış, dünyadaki ve ülkemizdeki gelişmeler incelenmiştir.

İkinci aşama olan literatür araştırmasında, bölgesel kalkınma ajanslarının tanımlarına, genel yapılarına, finansman kaynaklarına, ana hedef ve faaliyetleri ile çeşitli süreçlerde katılım gösteren aktörlerine, ülkemizde yaşanan kalkınma ajansı deneyimine değinilmiş ve Doğu Marmara Kalkınma Ajansı irdelenmiştir.

Çalışmanın üçüncü aşamasında ise, Doğu Marmara Kalkınma Ajansının bölgeye yönelik faaliyetleri yönetim unsurları çerçevesinde değerlendirilmiş ve örneklem olarak seçilen Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı derinlemesine irdelenerek bilgi verilmiştir. Aşağıdaki şekilde, çalışmanın metodolojisi gösterilmektedir.



Şekil 1.1 : Tez çalışmasının metodolojisi.

1.3. Yöntem

Çalışmada yöntem olarak bir önceki bölümde de anlatıldığı üzere, Doğu Marmara Kalkınma Ajansının iyi yönetim unsurları açısından değerlendirilmesi (derin görüşme/yazılı mülakat) ve Ajans tarafından desteklenen bir örnek proje üzerinden uygulamaya yönelik somut adımların değerlendirilmesi (süreç analizi) olmak üzere iki aşamalı bir sistem kullanılmıştır.

İlk aşamada, benzer çalışmalarda yaygın olarak kullanılan veri toplama usullerinden olan ve önceden hazırlanmış soruların sorularak bunlara cevapların alındığı yazılı mülakat tekniği kullanılmıştır. Mülakat soruları kalkınma ajanslarının yönetim olgusuna olan yatkınlığını ölçmeye ve değerlendirmeye yönelik olarak kurgulanmış olup, genel olarak yapısal sistemden kaynaklanan problemler veya olanaklar tespit edilmeye çalışılmıştır.

İkinci aşamada ise MARKA tarafından desteklenen örnek bir projenin iyi yönetim unsurları açısından değerlendirildiği, proje sürecinde hangi iyi yönetim unsurlarının ne ölçüde başarabildiğine yönelik durumsal bir süreç analizi yapılmıştır. Bu aşamada, hem projeye destek sağlayan MARKA'nın, hem de destek yararlanıcısı olan Düzce İl Özel İdaresinin kurumsal kapasiteleri üzerinden bir değerlendirme yapılmıştır.

Çalışmada yöntem olarak ikili bir sistemin kullanılmasının nedeni, kalkınma ajanslarının yönetim unsurları açısından değerlendirmesinin hem teorik, hem de uygulama pratiği açısından yapılmasıdır. Özellikle vurgulamak gerekirse, teorik açıdan yapılan incelemede mevzuat ve kurumsal olgular incelenerek kalkınma ajanslarının ve MARKA'nın yapısal değerlendirmesi yapılırken; uygulama pratiği açısından MARKA tarafından desteklenen örnek projenin uygulama süreci ve gerçekleştirilen / gerçekleştirilemeyen eylemler detaylı olarak incelenmiştir.

1.4. Çalışmanın Kapsamı / Hipotez

İkinci Dünya Savaşı sonrasında tüm dünyada ortaya çıkmaya başlayan kalkınma ajansları, ülkemizde de 2000'li yıllar sonrasında hızlanan Avrupa Birliği'ne üyelik süreciyle birlikte gündemimize girmiştir. Yerel ekonomik kalkınmayı sağlarken, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını da azaltmayı amaçlayan kalkınma ajansları, ülkemizde merkezi hükümet ve yerel hükümet arası düzeyde kurulmuş olup, karar vericilerin yanında toplumun diğer kesimlerini de kapsamaya çalışmakta; hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, katılım, şeffaflık ve uyum gibi unsurları da barındırarak iyi yönetim örnekleri sergilemektedir.

Bu kapsamda araştırmanın hipotezi; “Ülkemizde daha önce gözlemlenmeyen bir yapı dahilinde kurulmuş olan kalkınma ajansları, bölge planları üreterek bölgesel gelişmeyi yönlendirmenin yanı sıra yenilikçi bir kavram olan iyi yönetim unsurlarının da uygulanabilmesine olanak tanımaktadır.” şeklinde belirlenmiştir.

Öne sürülen hipotezin doğruluğu aşağıda bulunan alt sorularının irdelenmesi ile araştırılmıştır;

- i. Dünyada ve ülkemizde yenilikçi bir kavram olan yönetim olgusu nasıl gelişmiştir ve yönetim olgusunun iyi olup olmadığı hangi kriterler dahilinde nasıl ölçülmektedir?

- ii. Dünyada ve ülkemizde bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltmak ve yerel ekonomik kalkınmayı sağlamak üzere kurulan kalkınma ajansları tarihsel gelişimi nasıl olmuştur, yapıları, finansal kaynakları, aktörleri / paydaşları, hedef ve faaliyetleri nelerdir, ülkemizdeki uygulamaları nasıl gerçekleşmektedir?
- iii. Kalkınma ajanslarının destek verdiği projelerde dikkat ettiği yönetim unsurları nelerdir? Kalkınma ajansları, iyi yönetim kriterlerini hangi mekanizmalarla ölçmekte ve denetlemektedir?

Üç temel başlıkta ele alınan çalışma, tarihsel süreç içerisinde yönetim kavramının irdelendiği ikinci bölüm ile başlamaktadır. Bölüm içerisinde ilk olarak yönetim olgusunun Dünyada ve Türkiye’de tarihsel gelişimi, aktörleri, yönetim kavramına eleştiriler, iyi yönetim kriterleri ve ülkemiz açısından değerlendirmeler yer almıştır. Bu bölümde genel olarak ulus devletin yönetme geleneği ile çok aktörlü karar alma sürecine dayalı yönetim metodu açıklanarak, aralarındaki farklılıklar ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Üçüncü bölümde; bölgesel kalkınma ajanslarının tanımlarına, genel yapılarına, finansman kaynaklarına, ana hedef ve faaliyetleri ile çeşitli süreçlerde katılım gösteren aktörlerine, ülkemizde yaşanan kalkınma ajansı deneyimine değinilmiş ve örneklem olarak Doğu Marmara Kalkınma Ajansı (MARKA) irdelenmiştir.

Dördüncü bölümde ise; MARKA tarafından desteklenen bir proje olan Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı irdelenmiş ve yönetim olgusu açısından bir değerlendirmesi yapılarak uygulanmaya geçmiş aşamaları hakkında tespitlerde bulunulmuştur.

Son olarak tüm çalışmayı kapsayan sonuç ve öneriler bölümü ile çalışma tamamlanmıştır.



2. YÖNETİŞİM

Bu bölümde genel olarak ulus devletin yönetme geleneği ile çok aktörlü karar alma sürecine dayalı yönetim metodu açıklanacak ve aralarındaki farklılıklar ortaya konulmaya çalışılacaktır. Temel olarak amaçlanan, hangisinin daha iyi veya sağlıklı bir karar üretme süreci olduğuna karar vermek değil, iki sürecin işleyişindeki farklılaşmayı ifade etmektedir.

Anılan amaca doğru ilerlerken söz konusu iki kavramı karşılaştırmaya başlamadan üzerinde odaklanılması ve incelenmesi gereken nokta, yönetim ve yönetim arasındaki farklılaşmanın doğru saptanmasıdır. Böylesi bir incelemeye şu önermeye atıfta bulunarak başlamak yerinde olacaktır; yönetme eylemi, birbirine geçmiş olan yönetim ve yönetim kavramlarını içinde barındırmaktadır ve *her nasılsa* yönetim tartışmasız bir şekilde iyi bir şeydir ve daha fazla cesaretlendirilmelidir, bununla birlikte yönetim ise *her nedense* daha az arzu edilir bir olgudur¹ (Evans ve diğ., 2005). Birbirine rahatlıkla karışabilecek yönetim ve yönetim kavramlarını kullanırken açık ve net olunmalıdır, çünkü daha az arzu edilen yönetimde gerçekleşecek herhangi bir değişim yönetime doğru atılmış bir adım olarak algılanabilir.

Yönetim kavramı incelediğinde iki tür tanımla karşılaşılmaktadır. Bunlardan ilki, yönetme işini yerine getiren organlar veya sistemlerle ilişkili olup; ikincisi ise yönetme işi, eylemleri ve kapasitesiyle ilişkilidir. Oxford İngilizce Sözlük yönetim kavramının üç farklı karşılığına yer vermektedir². Bunlar; (i) bir ülkeyi veya devleti

¹ Evans ve diğerlerinin “*her nasılsa*” ve “*her nedense*” ifadeleri kullanarak; **yönetimin** daha az arzu edilebilir, **yönetişimin** ise daha çok arzu edilebilir olması konusunda yaptıkları açıklamalarının nesnel ve bilimsel açıdan hiç bir dayanağı bulunmamaktadır. Böylesine soyut bir açıklamanın ve genellemenin yine soyut ve genel bir dayanağını ancak şu açılımlarda aramak mümkündür. **Yönetim** modelinin arzu edilir olmaması, **yönetenin** gücünü, toplum ve **yönetilen** açısından kontrolsüz bir biçimde kullanabileceği kaygısından kaynaklanmaktadır. Toplumsal katılım ve paylaşım öğeleriyle beslenmiş **yönetişim** modeli ise; **yönetenin** gücünü, **yönetilen** tarafından yönlendirilerek kontrollü bir biçimde kullanılmasını olabildiğince sağlaması ve bu yolla toplum refahını arttırmayı öngörmesi açısından, daha arzu edilir olabilmektedir. **Yönetim** modelinde erk mekanizması tek yönlü çalışabilirken, **yönetişim** modelinde bu mekanizma karşılıklı olarak çalışabilmektedir. Böylelikle, totaliter ve baskın **yönetimlerin** karşılıklarına, çoğulcu demokratik ve eşitlikçi **yönetişimler** alternatif modeller olarak çıkabilmektedir.

² <http://oxforddictionaries.com/definition/government> Erişim: 13.03.2016

yönetme otoritesine sahip insanların oluşturduğu grup; (ii) bir ülkeyi veya toplumu yönetmek için kullanılan sistem; (iii) bir devleti, örgütü veya insanları idare etme ve düzenleme eylemi veya hareketi olarak açıklanmaktadır.

Yönetim tanımlarına bakıldığında kavramsal olarak bir güçten (erkten) ve bunu kullanacak belirli organlardan ve sistemlerden veya gücü (erki) kullanma eylemlerinden bahsedildiği görülmektedir. Yönetişim tanımlarında ise, gücün (erkin) kendisinden veya büyüklüğünden ziyade, gücün kullanılma şekli esas ilgilenilen konu haline getirilmektedir.

2.1. Yönetişim Kavramının Gelişimi

20. yüzyılın sonlarına doğru başlayan ve çoğunun temelinde teknolojik ilerlemelerin yattığı değişimler, erişilebilirlik açısından Dünya'nın artık küçük bir köy haline gelmesine yol açmıştır. Farklı ülkelerin insanları, şirketleri ve yönetimleri arasında, bilgi teknolojileriyle desteklenen ve uluslararası ticaret tarafından yönlendirilen bir bütünleşme ve etkileşim süreci olan küreselleşme (The Levin Institute, 2011)³; hem kamusal bilinç düzeyini yükseltmekte, hem de bilgiye erişimde fırsatlar yaratmaktadır.

Sermaye, bilgi ve insanın Dünya üzerinde serbest dolaşımı olarak da tarif edilebilen küreselleşme; geleneksel organizasyon ve yönetim modelleri yerine yenilikçi yaklaşımların geliştirilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Dünya üzerindeki küresel dinamiklere ayak uyduramayan ülke veya bölge yönetimleri ise hantallaşmaya ve toplumun ihtiyaçlarına paralel olarak artan taleplere cevap veremez hale gelmeye başlamıştır. Başka bir deyişle, küreselleşme sürecine ayak uyduramayan ülke veya bölgeler gelişmişlik sorunlarıyla karşı karşıya kalmaktadır.

Küreselleşme olgusuyla birlikte küçülen dünya, teknoloji ve iletişim olanaklarında yaşanan gelişmeler sayesinde dünya üzerindeki her türlü bilgi ve habere erişim artmıştır. Bu artış sayesinde insanlar, gelişmiş ülkelerde/bölgelerde gördükleri birçok uygulamanın kendi ülkelerinde/bölgelerinde yapılmasını talep edebilmektedir. Günümüz vatandaşlarının; bürokratik ve idari bozulma, kamu fonların amaçları dışında kullanımı, kamu servetinin çalınması ve siyasi veya hısım-akraba kayırma

³ http://www.globalization101.org/What_is_Globalization.html Erişim: 05.08.2011

(patronage⁴, nepotism⁵) gibi sorunlarından arınmış; gelişimi ve eşitliği destekleyen, kamu politikalarını oluştururken karar alma süreçlerine ve devamında uygulamasına sivil katılımı teşvik eden bir yönetim anlayışına olan talepleri artmaktadır (Asis ve Acuna-Alfaro, 2002). Bu görüşü destekler bir biçimde, Frederikson ve diğerleri (2012), günümüzde idari devletin yönetme eyleminde artık daha az bürokratik, daha az hiyerarşik ve merkezi otoriteye daha az bağımlı yapılanmalara yöneldiğini ifade etmektedir. Temsili demokrasiye sahip ülkelerde artan bu eğilim, alınan kararlarının halk tarafından sahiplenilmesini sağladığı ve meşruiyetini arttırdığı için, yöneticiler tarafından da ilgi görmektedir.

Yönetişim olarak adlandırılan bu kavram o kadar büyük bir hızla yayılmaktadır ki, yönetici kelimesinin geçtiği her türlü kurumsal yapıda karşılaşmak mümkündür. Firmalardan sivil toplum örgütlerine, yerel yönetimlerden merkezi yönetimlere kadar yayılan teşkilatlanma biçimlerinde veya başka bir deyişle çeşitli ilgi gruplarını da etkileyecek kararların alındığı her tür teşkilatlanmalarda, yönetim kavramı kendine yer bulabilmektedir. Yönetişim köken olarak “yönetim” ile “iletişim/etkileşim” kavramlarının birlikteliğinden doğmuş sentez bir kavramdır. Sadece yönetenin değil yönetilenin de görevini yerine getirmesi gereken karşılıklı sorumluluğa dayalı bir sistemdir. Türk Dil Kurumu da bu kavramsal içeriği pekiştirerek, resmi internet sitesindeki⁶ güncel Türkçe sözlükte, yönetişimi; resmi ve özel kuruluşlarda idari, ekonomik ve politik idarenin ortak kullanımı olarak tanımlamaktadır.

Yönetişim kavramının tarihsel gelişimi genel olarak incelendiğinde, ilk olarak Richard Eells (1960) tarafından kurumsal yönetim biçiminin yapısını (kurumsal yönetim) ve işlerliğini vurgulamak için kullanıldığını görmek mümkündür. 80’li yılların sonuna doğru ise Dünya Bankası’nın yapısal uyum programları ve desantralizasyon projelerinde yönetim kavramının kendi başına geliştirilmeye başlandığı göze çarpmaktadır. Bilinen ilk tanımlama ise Dünya Bankası (1989) tarafından yapılmış olup, yönetim “bir ulusun meselelerinin yönetiminde politik

⁴ **Patronage:** Genel olarak hami desteği anlamına gelen bu kavram; mevki sahibi olmak, terfi kazanmak veya iş anlaşmaları yapmak için kullanılmaktadır. Bu durumun politikacılar tarafından özellikle seçim dönemlerinde etik değerler ve adil rekabet koşulları ihlal edilerek kullanılması siyasi kayırma olarak tanımlanmaktadır.

⁵ **Nepotism:** Günümüzde hısım-akraba kayırma anlamına gelen bu kavram, farklı dillerde yeğen (Latince nepos veya nepotis, İtalyancası nipote, İngilizcesi nephew) anlamına gelmektedir. Orta çağda evlenmeyeceklerine dair yemin etmiş ve bu yüzden çocukları olmayan Katolik papa ve piskoposların, önemli konumlara yeğenlerini veya akrabalarını getirmeleri yüzünden bu tür olgular nepotizm kavramıyla tanımlanmaya ve bu isimle anılmaya başlamıştır.

⁶ www.tdk.gov.tr

gücün kullanımı” şeklinde tarif edilmiştir. Dünya Bankası (1991) daha sonra bu tanımını biraz daha zenginleştirmiş ve “bir ülkenin kalkınması için ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde kullanılan gücün icra şekli” olarak ifade etmiştir.

En kapsamlı tanımlardan birini yapan Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı ise (1997), yönetişim kavramını; her seviyede, memleket meselelerini yönetecek ekonomik, politik ve idari otoritenin uygulaması olarak tanımlamaktadır. Söz konusu uygulamanın da, vatandaşlar ve toplulukların ilgilerini açıkça ifade etmesi yoluyla yasal hakların kullanılacağı, yükümlülüklerin yerine getirileceği ve farklılıkların uzlaştırılacağı mekanizmalar, kurumlar ve süreçlerden oluştuğunu belirtmektedir.

Kaufmann ve diğerleri (1999) yönetişimi; bir ülkedeki otorite tarafından ortak fayda için kullanılan kurum ve gelenekler olarak tanımlamakta ve bunun; **(i)** yönetimlerin seçimi, gözlenmesi ve yerlerine yenilerinin getirilmesi **sürecini**, **(ii)** yönetimlerin kendi kaynaklarını etkin bir biçimde idare etmesi ve sağlıklı politikalar uygulamadaki **kapasitesini**, **(iii)** devlet ve vatandaşlar arasındaki ekonomik ve sosyal etkileşimleri yöneten kurumlara olan **saygıyı** içerdiğini belirtmektedir. Söz konusu tanımlama Dünya Bankası’nın web sitesinde⁷ “Yönetişim & Anti-Yozlaşma” bölümü altında “yönetişime yaklaşımımız nedir?” sorusuna cevap olarak da verilmektedir.

Jon Pierre (2000) yönetişimin; farklı amaç ve hedefleri olan geniş çeşitlilikte aktörler (politik aktörler ve kurumlar, kurumsal ilgiler, sivil toplum, uluslararası kuruluşlar) arasında uyum ve eşgüdümü sağlamak için olduğunu vurgulamaktadır. Bu tanımda toplumsal olgulara atıf yapan yazar, aynı yıl içerisinde bir başka yazarla birlikte yazmış olduğu kitapta ise devlet merkezli bir tanımlama yaklaşımı kullanmıştır. Pierre ve Peters (2000), yönetişimin; devlet ve toplum arasındaki ilişkinin değişmesi ve daha az zorlayıcı politika araçlarına olan güvenin artmasıyla bağlantılı olduğunu belirtmiştir.

Dünya Ticaret Örgütü Genel Sekreteri Pascal Lamy (2006) internet üzerinden yayınlanan bir konuşmasında yönetişimi; danışma, diyalog, değiş-tokuş ve karşılıklı saygı aracılığıyla birlikte varoluşu ve kimi durumlarda birbirinden farklı ve uzak görüşlerin uyumunu sağlamaya çalışan bir karar alma süreci olduğunu ifade etmektedir⁸. Söz konusu betimleme, yönetme olgusu yerine karşılıklı saygı ve

⁷ <http://go.worldbank.org/MKOG258V0> Erişim: 13.03.2016

⁸ https://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl47_e.htm Erişim: 13.03.2016

birlikte yaşama olgusuna yaptığı vurguyla kurumlardan ziyade insan olgusunu ön plana çıkarmaktadır.

Tanımlardan da anlaşıldığı üzere; yönetim kavramının özünde, tabandan gelen “saygı” talebi ağır basmaktadır. Yönetilen kesim, yöneticilerinden otoritelerini kullanırken, kendi fikir ve görüşlerinin de karar alma süreçlerinin bir parçası olmasını istemektedir. TÜSİAD (2005) daha ütöpik bir tanımlamayla, merkezi veya belirli bir otoriteye dayalı politika ve uygulama süreçlerini içeren **yönetim** kavramından farklı olarak, **yönetişimin**; yurttaşların ve idarenin çıkarlarının birleştiği, hak ve sorumlulukların yaşama geçirildiği mekanizmaları, kurumları ve süreçleri kapsayan; başka bir deyişle, tüm tarafların öznel beklentilerinin tatmin edildiği bir başarı seti olduğunu ifade etmektedir.

Yönetişim kısmi olarak, yönetimler ile diğer sosyal örgütlenmelerin nasıl etkileşime girdikleri, vatandaşlarla nasıl ilişkiler kurdukları ve karmaşık bir dünyada kararları nasıl aldıkları hakkındadır ve bu nedenle, toplumların veya örgütlenmelerin önemli kararlar almasında kimlerin rol oynayacağını ve bunların nasıl hesap vereceğinin belirlenmesini sağlayan bir süreçtir (Graham ve diğ, 2003).

DPT (2007), uluslararası kurumlar tarafından yapılan tanımları ve yönetişimin genel ilke ve özelliklerini göz önüne alarak genel bir tanımlama yapmıştır. Buna göre yönetişim; demokrasi, hukukun üstünlüğü ve insan hak ve özgürlüklerine önem veren, katılımcılığın, etkinlik ve etkililiğın, denetimin, yerinden yönetimin, açıklık, saydamlık ve hesap verebilirliğın, kalitenin, liyakatin ve etiğın hakim olduğı, sivil toplumu ön plana çıkaran ve sivil toplum kuruluşlarının gelişmesinin önünü açan, bağımsız işleyen bir yargı düzenine sahip olan, teknolojiideki gelişmelerle uyumlu bir ekonomik ve siyasi düzendir.

Stoker’a (1998) göre karar alma yeteneğı ve bunları yaptırma kapasitesiyle niteliklendirilen yönetim kavramına karşılık, yönetişim olgusu genel olarak düzgün yönetim ve ortaklaşa eylem üzerinde yoğunlaşmakta, ancak buna rağmen yönetişim olgusunun çıktılarıyla yönetim kavramının çıktıları farklı olmamaktadır. Bu noktadan hareketle yazar yönetişim üzerine beş önerme yapmakta ve yönetişimin olgusunun; **(i)** yönetme eylemi sonucu oluşın ve ötesine geçen bir kurumlar ve aktörler kümesi olduğunu, **(ii)** sosyal ve ekonomik meselelerle mücadele etmek için gereken sorumlulukları ve sınırlardaki bulanıklığı ortaya koyduğunu, **(iii)** ortaklaşa eyleme

geçen kurumlar arasındaki ilişkilerin güç bağımlılığını tanımladığını, (iv) kendini yöneten özerk aktörler ağı hakkında olduğunu, (v) yönetimlerin hükmetme veya otoritesini kullanma gücüne dayanmadan da işlerin yapılabilme kapasitesi tanıdığını ifade etmektedir.

Yukarıda yapılan tanımlar şöyle bir gözden geçirildiğinde, yönetişimin içeriğinde, yönetimlerdeki bozulma ve yozlaşma eğilimlerine karşı oluşan bir tepkisel durumun yer aldığı anlaşılmaktadır. Ancak, gelişen iletişim teknolojileri ve medya sayesinde, alınacak herhangi bir kararın çok hızlı bir biçimde toplumun her kesimine yayılması mümkündür. Dolayısıyla günümüzde artık yöneticiler kendilerine tanınan iktidarın (erkin) verdiği karar alma gücünü tek başına kullanmaktansa, bunu tabana yayıp meşruiyetini arttırmayı tercih etmektedir. UNDP'ye (1997) göre geniş katılım, hem etkin karar alma süreçlerine, hem de bu kararların meşruiyeti için gerekli bilginin değiş-tokuşuna katkılarda bulunmaktadır.

Kaufmann ve Kraay (2008) tanımların birçoğunun, hukukun üstünlüğü ilkesi altında çalışan ve vatandaşlarına hesap verebilmeye muktedir olan bir devlete vurgu yaptığını belirtmektedir. Sonuç olarak kısa bir özetleme yapmak gerekirse; yönetişim çeşitli işbirliği modellerini içinde barındıran, toplumun her kesiminden katılımı esas alan ve taraflar arasında etkileşimi yüksek tutan bir çoklu-karar verme sürecidir.

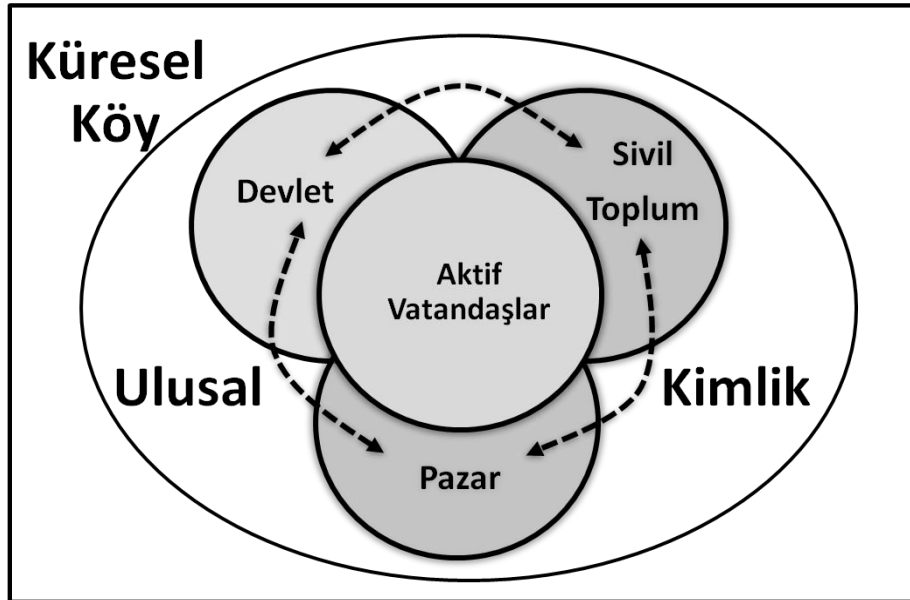
2.2. Yönetişimin Aktörleri

Yönetişim kavramsal olarak idari bir mesele gibi görünmekle birlikte politik, ekonomik ve sosyal boyutları olan; bunların yanında da küresel, ulusal ve yerel ölçekleri içeren bir çerçeveye sahiptir. Doğal olarak; alınacak kararın önemine göre, politik, ekonomik ve sosyal öncelikler ile küresel, uluslararası, ulusal ve yerel seviyelerde çeşitli aktörler sürece dahil olabilmektedir.

UNDP (1997), yönetişimin ekonomik, politik ve idari olmak üzere üç farklı ayağı bulunduğunu ifade etmektedir. Ekonomik yönetişim, bir ülkenin diğer ülkelerle ekonomik eylemleri ile ilişkilerini etkileyen karar verme süreçlerini kapsamakta olup; eşitlik, yoksulluk ve yaşam kalitesi gibi konulara çok önemli yönlendirmeler getirebilmektedir. Politik yönetişim, politika üretmek için gereken karar alma süreçleri; idari anlamda yönetişim ise, politikaları uygulama sistemidir. Bu üçünü

(ekonomik, politik ve idari yönetim) bir araya getiren yönetim, politik ve sosyo-ekonomik ilişkilere rehberlik eden süreçleri ve yapıları tanımlamaktadır.

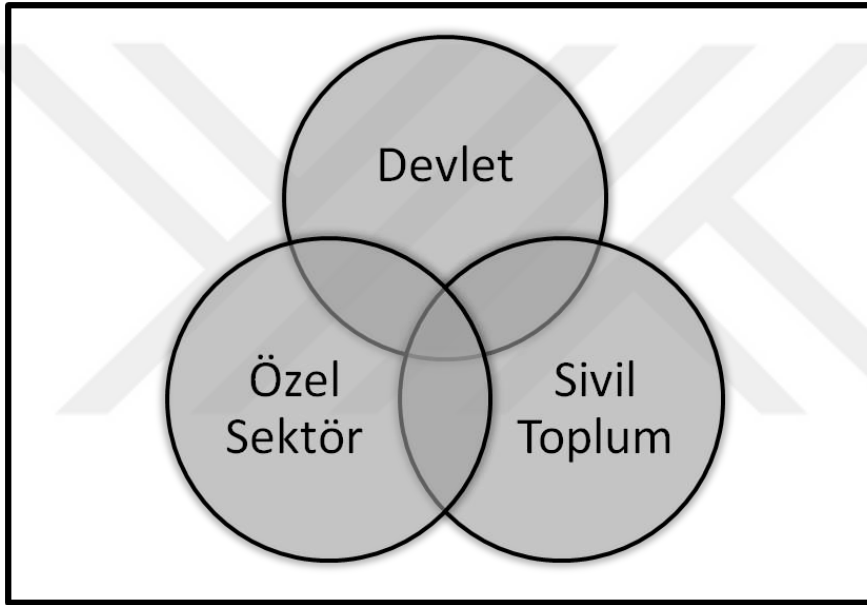
DPT (2007), yönetim anlayışının en belirgin özelliğinin kamusal kararların alınmasında ve uygulanmasında merkezi yönetimin egemen ve belirleyici güç olmaktan çıkarak yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası pek çok aktörün sürece dahil edilmesi ve diyalog ortamının oluşturulması, devletin iktidarını başka güçlerle paylaşması, ayrıca sivil toplum örgütlerinin karar alma süreçlerinde rollerinin artması olarak betimlemektedir. Dolayısıyla, yönetim geleneksel yönetimden farklı olarak sivil toplum kuruluşlarını da içermesi nedeniyle daha geniş kapsamlıdır, toplumdaki çeşitli görüş ve çıkarları uyumlaştırma sürecidir, işbirliği yapmayı ön plana çıkarmakta ve yatay ilişkileri içermektedir. Başka bir deyişle “hak talep eden” ve “yönetilen” vatandaş yerine, birtakım sorumluluklar ve ödevler üstlenen “aktif” vatandaşa vurgu yapılmaktadır. Benzer bir yaklaşımla, Yozlaşmaya Karşı Küresel Parlamenterler Örgütü (GOPAC, 2005); yönetim ekolojisinin merkezde aktif vatandaşların yer aldığı devlet, sivil toplum ve pazardan (ekonomi) oluşan karmaşık bir ağ içerdiğini belirtmektedir. Bu bakış açısı, ulusal kimliği ve daha da ötesinde küresel kimliği oluşturan aktörler arasında bilgi ve iletişimin akışı ve erişilebilirliğinin önemine vurgu yapmaktadır (Şekil 2.1).



Şekil 2.1 : Yönetim ekolojisi, (GOPAC, 2005).

Bir karar alma süreci (veya usulü) olarak özetlenebilen yönetimin içerisinde birçok aktör bulunmaktadır. Ancak; söz konusu olabilecek aktörlerden sadece bir tanesi açıkça belirtilebilmektedir ve bu da yönetme/hükümet etme gücünü (erkin) elinde

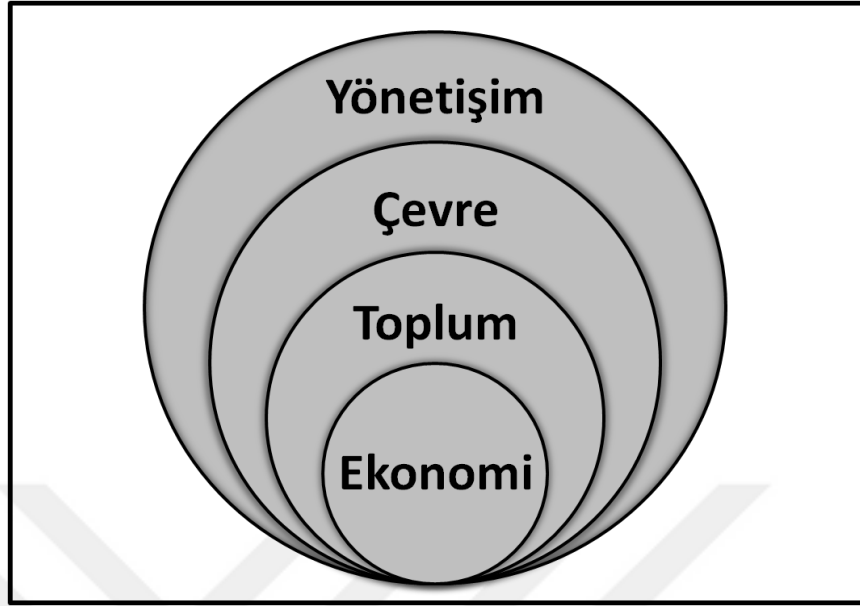
bulunduran yönetimler/devletlerdir. Bunun en temel sebebi; yönetim olgusunun gerçekleşeceği seviyelere göre katılacak diğer aktörlerin değişkenlik göstermesi, ancak iradeyi kullanacak olan yönetimin/devletin karar alınması için de varlıklarının şart olmasıdır. Yönetişim kavramı ise devleti kapsamakta, ancak özel sektörü ve sivil toplumu içermesiyle devleti de aşabilmektedir. Devlet düzenleyici politik ve yasal çerçeveyi yaratmakta; özel sektör iş ve gelir üretmekte; sivil toplum ise politik ve sosyal etkileşimi (ekonomik, sosyal ve politik eylemlere katılması için grupları harekete geçirerek) sağlamaktadır. Her birinin zayıf ve güçlü yanları olduğu için UNDP (1997), tanımladığı bu üç aktör arasındaki yapıcı etkileşimi teşvik etmektedir (Şekil 2.2).



Şekil 2.2 : Yönetişim aktörleri (UNDP, 1997).

Genel olarak aktörler arasındaki etkileşimi arttırmayı hedefleyen yönetim olgusuna katılacak paydaşlar, alınacak karara veya karar verilecek konunun türüne göre değişmekte ve çeşitlenmektedir. Birçok kurum ve kuruluş genel çerçevede benzer aktörler tanımlamakla birlikte, aralarındaki ilişkilere farklı tarif ve yorumlama getirebilmektedir. Kimi tanımlar bütün aktörlerin kesişim noktalarını yönetim olarak gösterirken, kimi tanımlarda bazı aktörlerin diğerlerini içerdiği görülmektedir. Bunun da en temel nedeni, aktörler arasındaki ilişkilerin ve etkileşimlerin açık bir şekilde tarif edilememesinden kaynaklanmaktadır. Bell, 2003 yılındaki bir konferansta yönetişimin; başkalarını etkileyen kararları alan yönetimlerle birlikte çok sayıda örgüt ve kurumları ima ettiğini ve kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplumda alınan müşterek kararları içerdiğini ifade etmektedir. Aynı sunumda Bell, yönetim

olgusunun her biri kendisinden sonra geleni içerecek şekilde çevre, toplum ve ekonomiyi kapsadığını belirtmektedir (Şekil 2.3).



Şekil 2.3 : Yönetişimin kapsamı (Bell, 2003).

Genel olarak özetlemek gerekirse; her ne kadar yönetim tanımları aktörler arasındaki ilişkiyi farklılaştırarak tanımlasa da, belli başlı aktörleri açıkça ortaya koyabilmektedir. Söz konusu aktörler, karar alıcılar ve kararlardan etkilenecekler şeklinde basitleştirilebileceği gibi; bunlar ve aralarındaki ilişkiler ekonomik, sosyal ve çevresel boyutlar ile küresel, ulusal, bölgesel ve yerel ölçekler de dikkate alınarak çeşitlendirilebilmektedir.

2.3. Yönetim ve Yönetişim Farklılaşması

Genel olarak yönetim kavramının oluşumu incelendiğinde, bunun bir yönetme sorunu sonucunda ortaya çıktığı göze çarpmaktadır. Söz konusu sorun temelde yönetimlere verilen iktidarın (erkin) kullanım şeklinden ve çoğunlukla da yönetim sistemlerinin katılığından doğmaktadır. Yönetim sorununa bir karşılık olmak üzere tabandan gelen ve sivil örgütlenme yoluyla yönetime ve karar alma süreçlerine katılma talepleri içeren yönetim olgusuna olan ilgi ise, giderek yaygınlaşmaktadır.

Yönetim kavramını, belli bir gücü kullanma işi veya biçimi olarak tanımlarken; yönetim olgusunu ise belli bir gücün paydaşlarla birlikte nasıl kullanılacağını tanımlayan bir yönetim tarzı olarak tanımlamak yerinde bir yaklaşım olacaktır. Dolayısıyla, yönetim bir anlamda, geleneksel anlayışın modernleştiği ve karar alma

süreçlerinin daha çok paydaşa açık olduğu yenilikçi bir yönetim şekli olmaktadır. Bir kez daha vurgulamak gerekirse; kavramsal anlamda iç içe geçmiş gibi görünmesine rağmen yönetişim, yönetim olgusundan daha geniş kapsamlıdır. Çünkü yönetişim kavramı geleneksel yönetim tarzında içerilmesine gerek görülme-yen veya ihmal edilen, maksatlı veya maksatsız olarak dışlanan birçok ögeye ve özelliğe sahiptir.

Esas itibariyle; iki kavram arasındaki tanım farklılıklarının anlatımı, değişik bakış açılarını ve davranış biçimlerini tam olarak ortaya koyamamaktadır. Dolayısıyla sadece tanımlar üzerinden giderek, iki kavram arasındaki farklılaşmanın yeterince ifade edilemeyeceği açıktır. Bu nedenle, her iki yaklaşımın uygulama süreçlerindeki farklılıkların karşılaştırılması daha anlamlı sonuçlar ortaya çıkaracaktır.

Her ne kadar Dünya üzerinde çok çeşitli yönetim modelleri olsa da, bunlar temelde gücün veya otoritenin kullanım türünde farklılaşmaktadır. Örneğin; otoriter yönetimlerde, güç (**erk**) yürürlüğe konulan yasal düzenleme tarafından hiçbir şekilde kısıtlanmamakta ve sınırsız yetkiye sahip bir liderlik söz konusu olmaktadır. Demokrasilerde ise, temsile ve seçime dayalı bir sistem söz konusu olmakla birlikte, güç (**erk**) çeşitli yetki seviyeleriyle birçok kuruma paylaştırılmaktadır. Ancak, her ikisinde de ortak nokta, yönetme gücünün bazılarında daha sınırlı bazılarında daha geniş olsa da belli grupların kontrolünde olmasıdır.

Bu bölümde yapılacak kavramsal karşılaştırma sırasında gücün (erkin) elde edilme şekli veya meşruiyeti irdelenmeyecek, daha çok kullanım şekli üzerinde durulacaktır. Dünya Bankası (1991) bu konudaki çalışmalarına başladığı ilk yıllarda benzer bir görüşü savunarak, yönetişim olgusunun genel olarak üç farklı yönü bulunduğunu ve bunların (i) politik rejimin şekli (parlamentar/başkanlık, askeri/sivil, otoriter/demokratik), (ii) ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının yönetiminde otoritenin kullanım süreçleri, (iii) yönetimlerin politika tasarlama, oluşturma, uygulama ve genel olarak yönetim işlevlerini yerine getirme kapasitesi olduğunu ifade etmiştir. Dünya Bankası birinci maddenin kendi ilgi ve görev alanı dışında kaldığını ve dolayısıyla ikinci ve üçüncü maddelere odaklandığını vurgulamıştır.

Geleneksel yönetim modellerinde güç odağı (**yöneten** – devlet) ile gücün kullanımından etkilenecek topluluk (**yönetilen** – vatandaş) arasında mesafeli, sabit ve tek yönlü bir ilişki bulunmaktadır. Genel olarak yönetilen, yönetene zaten belli bir gücü seçimle verdiğini veya bir başka yolla verildiğini kabullenmekte, yöneten de

aynı biçimde bu iradeyi yönetilenden aldığını veya bunun doğrudan kendine tanındığını düşünmektedir. Dolayısıyla; alınacak kararlarda ve uygulanacak plan, politika ve programlarda yönetilenlerin katkısına ve etkisine gerek olmadığı, her iki kesim tarafından da kabul görebilmektedir.

Yönetişim modellerinde ise yöneten (devlet) ile yönetilen (vatandaş) arasında daha yakın, esnek ve karşılıklı bir ilişki söz konusudur. Devlet tarafından uygulanacak plan, politika veya programların tüm toplum üzerinde etkisi bulunmaktadır. Ancak, geleneksel yönetim modellerinin aksine, devlet alacağı kararlardan etkilenecek her kesimi karar alma sürecine dahil edebilmektedir. Dolayısıyla devlet bazı durumlarda vatandaşlarıyla (veya yerel yönetimleriyle), dikey ilişki hakkını saklı tutmak koşuluyla yatay ilişkiler kurabilmektedir.

Riley (2003), yönetimlerin resmi olarak oluşturulduğunu ve politik besin zincirinin tepesinde yer aldığını ifade etmektedir. Politik besin zincirinin tepesinde olmak, yönetimlere hem kendi yetkilerine dayanarak politika üretme fırsatı sunar, hem de bu politikalara karşı olanların itiraz edecekleri en son mahkeme olarak çalışmalarını sağlar. Başka bir deyişle, yönetimler eylemlerine gelecek her türlü tepkiyi görmezden gelebilecek güce de sahiptir. **Yönetim**'de; **yöneten**'den **yönetilen**'e doğru yönlendirilen ve toplumsal yaşamın düzenlenmesine yönelik olan eylemler bütünü söz konusu olup, **yönetilen**'den **yöneten**'e gelen tepkiler ise **yöneten** tarafından düzen bozucu karşı eylemler olarak algılanabilmektedir. **Yönetişim**'de ise, bu eylemler **yöneten**'den **yönetilen**'e yönlendirildiği gibi, **yönetilen**'den **yöneten**'e de yönlendirilmekte ve böylelikle karşılıklı etkileşimlere ve yönlendirmelere geçilebilmektedir.

Kararların alınma aşamalarında en çok karşılaşılan sorun; çeşitli seviyelerde yetkilendirme söz konusu olsa da yönetimlerin kendilerine tahsis edilen gücü ve sorumlulukları koruma ve paylaşmama güdüsüdür. Dolayısıyla, yönetimler ilgili kararın alınmasını gerekli görüyorlarsa, farklı seviyelerdeki yönetimlerin görüşlerini almaktan veya ortak bir karar üretme sürecine girmekten kaçınabilmektedir. Bununla birlikte, bazı durumlarda devlet ilgili paydaşlara görüş sorabilmekte ancak bunu da kendi inisiyatifi doğrultusunda değerlendirebilmektedir.

Geleneksel yönetim modellerinde; gücü kullanma yetkisi elinde olan gerekli aktörün/aktörlerin katılımı (kapalı sistem) kararın alınması için yeterli iken,

yönetişim modellerinde ise alınacak karardan etkilenmesi olası tüm paydaşların katılımı (açık sistem) esastır. Örneğin; ülkenin anayasasında değişiklik yapılmasını isteyen bir parlamenter sistemde, bunu başarabilecek bir çoğunluğa sahip bir siyasi partinin; mecliste temsil edilmese bile bütün siyasi partilerin, toplumun farklı kesimlerini temsil eden sivil toplum örgütlerin ve özel sektörün görüşlerini almadan bir değişiklik teklifini oylaması bir yönetim usulü olacaktır. Ancak bunun yerine, siyasi partilerin, özel sektörün ve sivil toplum örgütlerinin bir masa etrafında toplanması ve görüş birliğine varılmasına bile en azından belli bir uzlaşma sonucu ortaya yeni bir anayasa teklifi konulması ve oylamasına geçilmesi tam bir yönetim örneği olacaktır.

Hükümet etme anlamındaki yönetim kavramı, hiyerarşik nitelikteki bürokratik yapıya dayalı yönetim anlayışını öne çıkarırken; yönetim kavramı, yönetim sürecinde rol oynayan aktörler ve örgütler arasındaki etkileşimi, resmi sıfatı bulunmayan kişi, grup ve kuruluşların katılımını ve hiyerarşik bürokratik yapının yanında, hükümet dışı aktörlerin de etkin bir şekilde yönetim faaliyetinde yer almasını ifade etmek üzere kullanılmaktadır (Yüksel, 2000).

Çizelge 2.1 : Yönetim ile yönetim kavramlarının karşılaştırması.

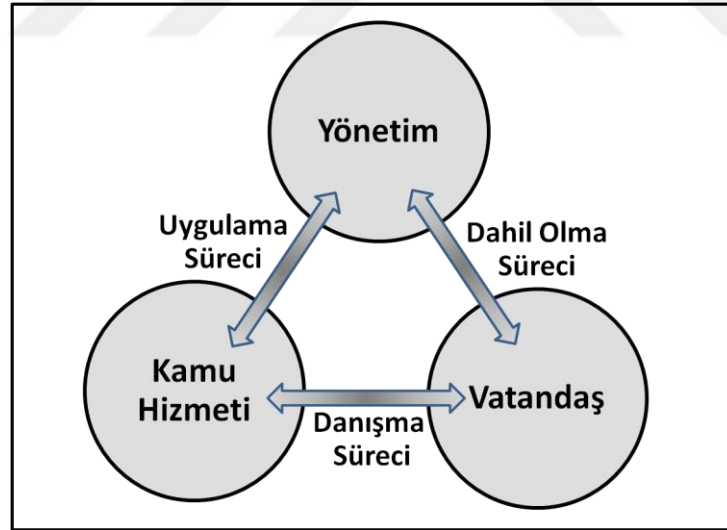
Yönetim	Yönetişim
Sabit devlet – toplum ilişkisi	Esnek devlet – toplum ilişkisi
Sadece Gerekli Aktör(ler)	Tüm Paydaşlar
Kapalı karar alma süreçleri	Açık karar alma süreçleri
Dikey ilişkiler	Yatay ilişkiler
Buyurgan	Uzlaştırıcı
Görüş sorma	Görüş birliği
Merkezileşme (tek merkezlilik)	Adem-i merkeziyet (çok merkezlilik)
Katılım zorunluluğunun olmaması	Katılım zorunluluğunun esas olması
Kararlar	Süreçler
Sonuçlar	Ürünler

Devlet, geleneksel yönetim modellerinde çeşitli yollarla elde ettiği iradeyi kullanma sürecinde emredici ve hiyerarşik (**dikey**) bir tutum izlerken, yönetim modellerinde devlet uzlaştırıcı bir rol üstlenmekte ve her kesimden paydaşı aynı seviyede kabul ederek (**yatay**) birlikte karar almayı teşvik etmektedir (Çizelge 2.1). Özetle, yönetim modellerinde **buyurgan** ve hiyerarşik bir düzen içerisinde **kararlar** alınırken,

yönetişim modellerinde yatay ilişkiler içeren **uzlaştırıcı** süreçler kapsamında **ürünler** ortaya konmaktadır.

Thomas Riley (2003), yönetim ve yönetim kavramlarını karşılaştırdığı kapsamlı çalışmada yönetimin; siyasi tercihleri (**politics**) politikalara (**policies**) ve yasama eylemlerine dönüştürmek için toplum tarafından kullanılan bir kurumsal süperyapı⁹ olduğunu, yönetişimin ise; yönetim, kamu hizmetleri ve vatandaşlar arasında politik süreç, politika geliştirme, program tasarımı ve hizmet sunumu boyunca gerçekleşen etkileşimin sonucu olduğunu ifade etmektedir.

Yönetim modellerinde **kararlar** esas odak noktasıyken, yönetim modellerinde daha ziyade **süreçler** ön plana çıkmaktadır. Riley (2003) yönetim, kamu hizmetleri ve vatandaşlar arasındaki etkileşimi kapsayan üç tür sürecin bulunduğunu belirtmektedir. Bunlar; vatandaş ve yönetim arasındaki etkileşimi kapsayan “**dahil olma süreci**” (engagement process), vatandaş ve kamu hizmetlerini yerine getiren görevliler arasındaki etkileşimi kapsayan “**danışma süreci**” (consultation process) ve yönetim ile kamu hizmetlileri arasındaki etkileşimi kapsayan “**uygulama süreci**” (implementation process)’dir (Şekil 2.4).



Şekil 2.4 : Riley’e göre yönetim süreçleri (Riley, 2003).

Geleneksel yönetim modellerinde çeşitli **kurallarla** tanımlanmış **roller**, kişilerden ziyade bürokratik örgütlenme içerisindeki pozisyonlara göre dağıtılmaktadır. Yönetişim modellerinde ise gerekli bilgi birikimi ile uzmanlaşmış, donanımlı, esnek

⁹ Riley (2003), süperyapı kavramının makine mühendisliğinden gelen bir kavram olduğunu ve bir binanın veya geminin yapısal iskeleti anlamına geldiğini belirtmiştir. Terim 19. Yüzyıl politika ekonomistleri tarafından toplumun kurumsal çerçevesini mecazi olarak anlatmak için kullanılmıştır.

düşünebilme yetilerine sahip ve beklenen **performansı** gösterebilecek adayların **amaçlar** doğrultusunda çeşitli konumlara getirilmesi öncelik olabilmektedir. Yönetimler mevcut kurallar bağlamında çeşitli **uygulamalar** yaparak çeşitli sonuçlar ortaya koymaya çalışmaktadır. Ancak bu durum, elde edilecek başarı veya başarısızlık riskini de barındırmaktadır. Yönetişim modellerinde ise, daha fazla **eşgüdüm** sağlanarak başarı seviyesini arttırmaya, risk seviyesini düşürmeye ve sonuçlar yerine ürünler ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

Çizelge 2.2 : Yönetim ve yönetim karşılaştırması (Riley, 2003).

Yönetim	Yönetişim
Süperyapı	İşlevsellik
Kararlar	Süreçler
Kurallar	Amaçlar
Roller	Performanslar
Uygulama	Eşgüdüm
Sonuçlar	Ürünler

Riley tarafından yapılan çalışma genel olarak özetlenirse (Çizelge 2.2); yönetim modellerinde, belli bir **süper-yapı** üzerinden alınan **kararlar**, belli **kurallar** çerçevesinde oynanan **rollerle** üretilen **uygulamalara** dönüştürülmekte ve çeşitli **sonuçlar** ortaya çıkmaktadır. Yönetişim modellerinde ise, **işlevsellik** üzerinden çeşitli **süreçler** kurgulanmakta, **amaçlar** doğrultusunda **performanslar** ortaya konmakta ve her seviyede sağlanan **koordinasyon** sayesinde **ürünler** elde edilmektedir.

2.4. Yönetişim Kavramına Eleştirel Bakış

Yönetişim kavramına genel olarak bakıldığında; devlet, sivil toplum ve özel sektör olmak üzere üç adet aktör ve bunların arasındaki etkileşimlerle karşılaşılmaktadır. Bu öğeleri temel alarak yapılan tanımlar genellikle ilişkilerin kurulması ve gücün ortak kullanımına vurgu yapmaktadır. Yönetime göre daha arzu edilir bir olgu olan yönetim genel olarak kabul görmekle birlikte bazı eleştirileri beraberinde getirmektedir.

Soyut kavramlar üzerinden gitmek gerekirse; öncelikle bir gücün paylaşılması, bu erki elinde bulunduranlar tarafından her zaman kabul görmeyebilir. Bununla birlikte, tam tersi bir şekilde, yöneticilerle karşıt görüşe sahip bazı kesimler herhangi bir

şekilde uzlaşmaya yanaşmayabilir ve karar verme süreçlerini tıkamak isteyebilir. Bu duruma vurgu yapan Avrupa Birliği (2001), yönetim olgusunun ve sürecinin sosyal sorumluluk sahibi insanlar arasında yaşanması halinde anlamlı sonuçlar verebileceğini ifade etmektedir.

2007-2013 yılları arasını kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı'nın, Kamuda İyi Yönetişim başlıklı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, yönetim kavramına önemli eleştiriler getirmektedir. Söz konusu eleştiriler genellikle hesap verebilirlik üzerine yoğunlaşmaktadır;

- i. Kamusal politikaların kabul edilip uygulanması süreçlerine çok sayıda kurum ve aktörün katılması sonucunda politikaların sonuçlarından kimin hangi ölçüde sorumlu tutulacağını açık değildir.
- ii. Yönetişimin merkezinde katılımcılık bulunmakla birlikte, ortaya çıkan kararların özel çıkarlara hizmet etmesi tehlikesinin her zaman olması nedeniyle; böylesi bir durumda beklenen faydaların aksine ciddi sorunlar oluşabilmektedir.
- iii. Sürece katılan aktörler arasında eşgüdümün sağlanmasının zor ve zaman alıcı olması nedeniyle karar almayı geciktirebilmektedir.

Yönetişim modellerinde esas olan gücün paylaşımı, beraberinde sorumluluğun da paylaşılması tartışmasını getirmektedir. Yüksel (2000), hiyerarşik ilişki ve dikey işbölümü yerine, heterarşik¹⁰ bir ilişki ve yatay işbölümüne geçilirken, yönetime ilişkin kararlardan ve uygulamalardan siyaseten kimin ya da kimlerin sorumlu olacağı, kimlerden nasıl hesap sorulabileceğinin açık olmadığını belirtmektedir. Yöneten tarafından paylaşılan yetki, kararların alınmasından sonra da yönetene ait olmakta ve sorumluluk yönetende kalmaktadır. Kararların geniş bir tabana yayılarak alınması meşruiyetini arttırabilmekle birlikte sonuçlarının doğru olacağını garanti altına alamamaktadır. Bu durumda sorumluluk karar verici grupta değil, o sorumluluğu taşıyan yöneticide olacaktır. Karar verici böyle bir konumda aslında benimsemediği bir kararı almak ve bunun sonuçlarına katlanmak durumunda kalabilir. Söz konusu riski almak istemeyecek yöneticiler; daha katı ve uzlaşmaz bir

¹⁰ Yüksel (2000), bu bağlamda heterarşinin; karşılıklı ilişki ve bağımlılık halindeki aktivitelerin eşgüdümünü ve kendi kendine organize olma etkinliklerini ifade ettiğini belirtmektedir. Heterarşik yapı içinde; karşılıklı bağımlılık ilişkileri içinde bulunan, işlevsel bakımdan otonom olan sistemlerin, kurumların ve diğer birimlerin kendi kendini örgütlenme çabası söz konusudur. Bu anlamda heterarşi, kişiler arası, örgütler arası ve sistemler arası olmak üzere üç farklı düzeyde ortaya çıkmaktadır.

tutum sergileyebileceği gibi, kararları kendileri almayı tercih edebilir. Yönetenler bu tercihlerini de, bulundukları konuma getirilmekle (atama veya seçim) sahip oldukları gücü kullanma haklarının her zaman saklı olmasına bağlayabilirler. Ayrıca; yöneticiler, söz konusu gücü kendilerine teslim eden üstleri veya seçmenleri tarafından da siyasi veya başka nedenlerle kendilerine yapılacak eleştirilere çok dayanıklı olamayabilir.

Yönetişimi tanımlarken en çok vurgu; devlet, özel sektör ve sivil toplum arasında gerçekleşecek etkileşime yapılmaktadır. Etkileşim, paydaşlar arasındaki iletişimi artırması, kararların alınmasına müdahil olunmasını sağlaması ve paydaşları ortak faydada (her zaman kamu yararı olmayabilir) birleştirmesi nedeniyle olumlu bir olgudur. Ancak, bu etkileşim, işin içine bireysel çıkarlar girdiğinde çatışmaya dönüşebilir ve bu durumda görüş birliği veya karşılıklı fedakarlık gerektiren uzlaşma sağlanamayabilir. Böylesi bir sorun, karar alma süreçlerinin uzamasına veya çözümsüz çıkmazlara girmesine neden olabilir.

Karar alma süreçlerine ne kadar çok paydaş dahil edilirse, sürecin uzaması ve çatışma riskinin de o derece artacağını söylemek yanlış olmaz. Karar alma süreçlerinin uzaması eleştirilerine cevap veren Riley (2003); yönetişimin, acil kararlar almaktansa daha uzun vadeli süreçlerle ilgilenmesi nedeniyle yönetim kavramından farklılaştığını ve yeni yönetimlerin gelmesi gibi ani değişimlerden ziyade yavaşça gelişen ve sürekliliği olan süreçler olduğunu ifade etmektedir. Bu yorum aslında tartışmayı başka bir boyuta taşıması açısından anlamlıdır. Yönetişim olgusunun; hangi seviyedeki ve önemdeki kararların alınmasında yararlı bir araç olacağının tespiti, stratejik açıdan iyi yapılmalıdır.

Yönetişim kavramına gelen bir diğer eleştiri ise, devlet olgusunun giderek zayıflamasıdır. Yönetişim sürecinde sivil toplum ve özel sektör, devlet elinde bulunan gücü paylaşmakta ve devlet artık kararları tek başına almamaktadır. Bununla birlikte Peters ve Pierre (1998), devletin tamamen güçsüz hale gelmediğini, daha ziyade doğrudan kontrol etme kapasitesini kaybettiğini ve bunu etki etme yeteneğiyle değiştirdiğini ifade etmektedir.

Genel olarak eleştirilerin kaynağında, sistemin ideal olarak işlememesi durumunda çeşitli sorunlarla karşılaşılabilme ihtimalinin göz önünde bulundurulması gereği yatmaktadır. Toplum tarafından; yönetme eyleminin bir başka türü şeklinde

algılanabilecek yönetim algısının layıkıyla gerçekleşebilmesi için, bazı değerlerin veya ilkelerin ortaya konması gereklidir. Geleneksel yönetim modellerinde yozlaşmanın kurumsal yapıdan değil de bireysel eylemlerden kaynaklanması ve yöneticilerin kendi çıkarlarına göre sistemi çalıştırma olasılığı, yönetim tarafından getirilen her türlü yenilikçi yaklaşımın toplum tarafından önyargıyla karşılanmasına neden olmaktadır. Belli bazı niteleyici (kalitatif) özellikler veya ilkeler, yönetim kavramının olumlu (veya olumsuz) algılanmasına katkı yapmaktadır. Başka bir ifadeyle yönetim nötr (etkisiz/tarafsız) bir kavramdır, belli başlı bazı değerlerin varlığı veya yokluğu yönetimi iyi veya kötü yapmaktadır (CGG, 2009).

2.5. İyi Yönetişim

Gelişmekte olan ülkelerdeki kalkınma sorunlarının birçoğunun temelinde yönetim sorunları yatmaktadır. İyi yönetim kavramı, Dünya genelinde ekonomik kalkınmaya önem veren Dünya Bankası, Birleşmiş Milletler, OECD, IMF ve benzeri birçok uluslararası donör kurum (donor institutions) tarafından kullanılan bir terimdir. Söz konusu kurumlar kalkınma yardımı yapmak yerine, bu tarz ülkelerde yönetim sistemlerinde reformları amaçlayan hedefler geliştirilmektedir. Bu davranışının temelindeki neden ise; kalkınmanın sadece serbest pazar yaratmak, yatırımları teşvik etmek ve doğru makro-ekonomik politikalar geliştirmek olmayıp, bunların yanı sıra kurumsal reformlar yapmakla da sağlanabileceğidir (Kitthananan, 2006). Başka bir deyişle; kalkınmanın sürdürülebilir olması amaçlanmaktadır.

Sürdürülebilirlik kavramı çevre sorunları temelinden doğmakla birlikte, 1992 yılında Rio de Janeiro'da yapılan Uluslararası Çevre ve Kalkınma Konferansı sonrasında; çevre, ekonomi ve toplum boyutları da olan bir kavram olarak tanımlanmış ve küresel ölçekte kabul görmüştür. Söz konusu konferansının en temel ögesi olan Gündem 21 belgesi “küresel ortaklık” kavramını öne çıkartmış olup, bu kavramla birlikte geleneksel “*yönetim*” anlayışı, yerini çok aktörlü yönetim olarak “*yönetişime*” bırakmıştır. Bu yeni anlayış çerçevesinde; hükümetler, yerel yönetimler, iş çevresi, işçiler, sendikalar, meslek birlikleri, hükümet dışı kuruluşlar, bilim insanları, kadınlar, çocuklar, gençler ve yerli halk, ortaklar olarak görülmeye başlanarak, sorunların çözümünde ve kararların alınmasında toplumun tüm kesimlerinin sorumluluk alması gerektiği vurgulanmıştır. Zamanlama olarak aynı dönemde ortaya çıkan iki kavram olan “*sürdürülebilirlik*” ve “*yönetişim*”

kavramları, temelde ortak karar alma veya sorumlu davranma konularında benzerlikler göstermektedir. Bu nedenle; uluslararası birçok donör kuruluş, iyi yönetişimi sürdürülebilir kalkınmanın ön koşulu olarak görmektedir.

2005 yılında düzenlenen Birleşmiş Milletler Dünya Zirvesi'nde toplantıya katılan Dünya liderleri, ulusal ve uluslararası seviyede iyi yönetişimin ve hukukun üstünlüğünün, sürekli ekonomik büyüme ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması ile yoksulluk ve açlığın ortadan kaldırılması için gerekli olduğunu teyit etmişlerdir (UNDP, 2008). UNDP (2006), sürdürülebilir insani kalkınmanın¹¹ ve iyi yönetişimin birbirinden ayrılmaz olgular olduğu konusunda uluslararası bir uzlaşa bulunduğunu ve iyi yönetişimin, siyasi irade ve ulusal seviyede karar alma ile başladığını ve bu durumun, devlet aktörlerine kendi yönetim sistemleri geliştirmek için muazzam güç bahsettiğini ifade etmektedir.

IMF(2007), ekonomik kalkınmanın sağlanması için bir araç olarak gördüğü yönetişimin; kararların alınması ve uygulanması (veya uygulanmaması) süreci, yönetimin içindeyse kamu kurumlarının kamu meselelerini ve kaynaklarını idare etmesi (yönetmesi) süreci olarak tanımlamakta; iyi yönetişimin ise, hukukun üstünlüğü dikkate alınarak, yozlaşma ve suiistimalden yoksun bir yönetim idaresi (kurum yönetimi) anlamına geldiğini ifade etmektedir. Ekonomik olgularla birlikte sosyal olgulara da vurgu yapan Dünya Bankası (1993) iyi yönetişimin; güvenilir bir kamu yönetimi (verimlilik, etkinlik ve ekonomi), hesap verebilirlik, bilginin serbest akışı ve değiş-tokuşu (şeffaflık) ile kalkınma için bir yasal çerçeve (adalet, insan hakları ve özgürlüklere saygı) gerektirdiğini belirtmektedir.

Avrupa Birliği (2001) sosyal olguları ekonomik olgularla birleştirerek, sadece iyi yönetişimin, insani (bilgi, nasıl yapıldığını bilme¹² ve beceri), doğal, iç ve dış ekonomik ve finansal (kalkınma yardımları da dahil) olmak üzere bir ülkenin tüm kaynaklarının şeffaf ve hesap verebilir idaresine olanak sağlayacağını; yasal ve düzenleyici çerçevenin eksikliğinin ise, özel girişimin ve yatırımın cesaretinin kırılmasına neden olacağını ifade etmektedir. Bu nedenle; kötü yönetim, sürekliliği olan politikaları ve uzun vadeli bir vizyon gerektiren sosyal kalkınma çabalarını da

¹¹ UNDP (1997), insani kalkınmayı, toplumdaki bütün insanlar için tercihleri arttırmak olarak tanımlamaktadır. Ekonomik büyüme her zaman insani kalkınmaya ve yoksulluğun azaltılmasına neden olmaz. UNDP (1997), sürdürülebilir insani kalkınma için dört önemli konu üzerinde durmaktadır; yoksulluğu ortadan kaldırmak, işler yaratmak ve yaşayanların geçimini sağlamak, çevreyi korumak ve yeniden canlandırmak, kadın gelişimini teşvik etmek.

¹² İngilizcesi "know-how"

tehlikeye atmaktadır. Bu duruma vurgu yapan Munshi ve Abraham (2004) iyi yönetişimin; vatandaşların haklarını ve kamu yararını desteklemek amacıyla uzlaşma, meşruiyet ve verimlilik ilkeleri temelinde şeffaf, sorumlu ve hesap verebilir bir şekilde işleyen katılımcı bir yönetme eylemi anlamına geldiğini belirtmektedir. Dolayısıyla iyi yönetim, sosyal adaletle birlikte toplumun refahını ve sürdürülebilir kalkınmasını sağlamak için siyasi iradenin kullanımını ifade etmektedir. Hirst ise (2000), iyi yönetişimin; özel ekonomik eylem-istikrarlı rejimlere, hukukun üstünlüğüne, yönetimlerin gerçekten oynayabileceği rollere uyarlanmış devlet yapısının verimli idaresine ve devletten bağımsız güçlü bir sivil toplumun oluşumuna yardım edecek etkin bir siyasi çerçeve yaratmak anlamına geldiğini belirtmektedir.

Yönetişim kavramında ortaya konulan karar alma süreçlerine katılım ve sorumluluk konularındaki teorik vurgu, iyi yönetim kavramında pratik vurgu da kazanarak yerini ekonomik ve sosyal kalkınma hedeflerine ulaşmak için gerçekçi çabalara bırakmaktadır. Bununla birlikte, yönetim belli niceliklere ve niteliklere bağlı dinamik bir olgudur. İyi yönetim katılımı ve kamusal güveni teşvik eder ve hizmetlerin gelişmesini sağlarken, kötü yönetim düşük morali ve karşıt ilişkileri körükler ve bu durum zayıf performansa veya işlevsel olmayan örgütlenmelere neden olur (OPM ve CIPFA, 2004). Dolayısıyla, iyi yönetim; iyi yönetmeye, iyi performansa, kamu parasının iyi idaresine, iyi kamusal katılıma ve eninde sonunda iyi sonuçlara varılmasında öncülük eder.

2.6. İyi Yönetişim İlkeleri

Teorik olarak ortaya konan bazı terimlerin (katılımın, güç paylaşımının ve yatay ilişkilerin), pratik olarak hayata başarıyla geçirilebilmesi için yapılması gereken, yönetim (veya iyi yönetim) kavramını çeşitli yol gösterici unsurlar ve ilkelerle desteklemektir. İyi yönetim ilkeleri de olarak adlandırılan bu gereklere dair birçok kurum ve uzman çeşitli bileşenler ortaya koymuştur. Bu bölümde söz konusu bileşenlerden en yaygın olarak kullanılanlar derlenecek ve bir bütünlük içerisinde açıklanacaktır.

Birçok kurum iyi yönetim kavramını tanımlarken aslında kamu yönetiminin ideal işlemesi durumunda zaten olması gereken çeşitli olgulara atıf yapmaktadır. Ancak, çeşitli sebepler yüzünden sistemler ideal şekilde işleyememekte ve yozlaşma önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Yönetişim olgusunun, geleneksel yönetim

modellerinin yetersiz kaldığı noktalardaki sorunlara tepki olarak doğduğu düşünülecek olursa, söz konusu ilkelerin de bu eksiklikleri tamamlamak üzere oluşturulduğu kanısına varılabilir.

DPT (2007), genel olarak geleneksel kamu yönetimi anlayışına getirilen eleştirilerin; yerellik, esnek çalışma biçimleri, yatay örgütlenme ve uzmanlaşma konularına yönelik olduğunu belirterek, günümüz kamu yönetimi anlayışında ise şeffaflığın, açıklığın, katılımcılığın, hesap verebilirliğin, esnekliğin, kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin ve verimliliğin yükselen değerler olduğunu ifade etmektedir. Aynı raporda, yönetişimin temel ilkeleri; açıklık ve saydamlık (bu başlık altında saydamlık, ulaşılabilirlik ve cevap verebilme ilkelerini kapsamaktadır), hesap verebilirlik, katılımcılık, etkililik ve tutarlılık olarak tanımlanmaktadır.

Avrupa Birliği, Avrupa'nın yönetişimini anlattığı Beyaz Kitap'ta (2001) yönetişim olgusunu; Avrupa Birliği düzeyinde yetkilerin yürütülme biçimin etkileyen kurallar, süreçler ve davranışlar olarak tanımlamakta ve yönetişimin ilkelerini; açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkinlik ve tutarlılık (uyum) olmak üzere beş başlık altında toplamaktadır. Avrupa Birliği, bu beş ilkenin üye devletlerdeki demokrasiyi ve hukukun üstünlüğü ana-ilkelerini desteklediğini savunmakta ve bunların küresel, kıtasal (Avrupa), ulusal, bölgesel ve yerel olmak üzere her tür yönetim düzeyinde uygulanacağını belirtmektedir.

1994 yılında Birleşik Krallık Başbakanı John Major tarafından görevlendirilen Michael Nolan (Lord Nolan) başkanlığında kurulan ve daha sonraları Nolan Komitesi olarak anılmaya başlayan CSPL (Committee on Standards in Public Life), kamusal hayata yönelik olmak üzere 1995-2000 yılları arasında yedi adet rapor yayınlamıştır. Anılan raporların ilkinde, kamusal hayatı düzenlemeye yönelik yedi ilke tasvir edilmiş ve bunlar da daha sonra Nolan İlkeleri olarak anılmaya başlamıştır. 1995 yılında yayınladığı ilk raporunda, kamusal yaşamın temelini oluşturan yedi ilke belirlemiştir. Bu ilkeler; bağlılık, bütünlük, tarafsızlık, hesap verebilirlik, açıklık, dürüstlük, liderliktir.

- i. Özverililik (selflessness), devlet idaresinin sahipleri sadece kamu yararı doğrultusunda hareket etmeli; kendileri, aileleri veya arkadaşları için mali veya başka türlü kazanımlar elde etmemelidir.

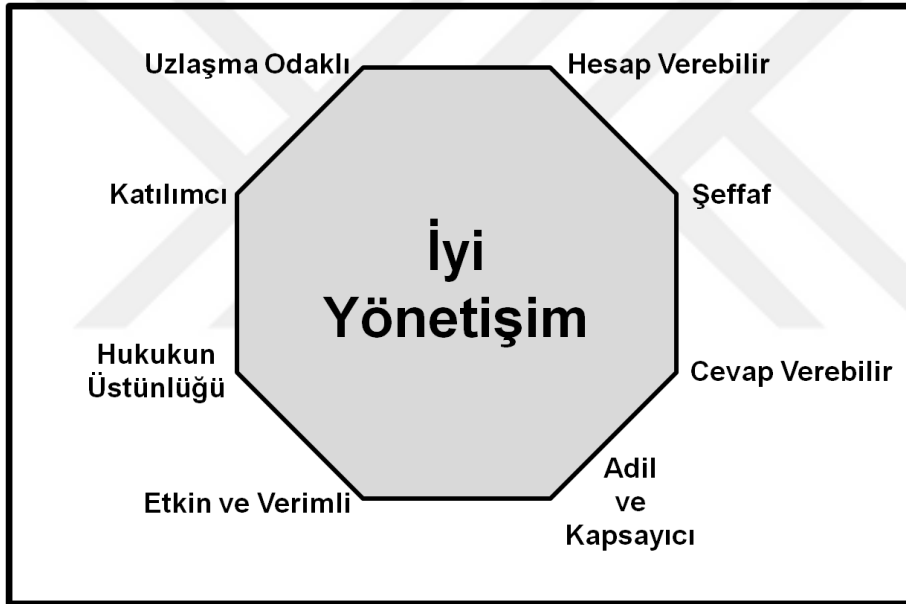
- ii. Bağıllık (integrity), devlet idaresinin sahipleri resmi görevlerini yerine getirirken, kendilerini etki altında bırakmak isteyen dış kişi ve kurumlara karşı herhangi bir mali veya başka tür yükümlülüğün altına sokmamalıdır.
- iii. Tarafsızlık (objectivity), devlet idaresinin sahipleri; kamusal görüşmeleri ve sözleşmeleri yaparken, ihaleleri verirken veya ödüller ve kazanımlar için kişileri önerirken, erdemli tercihler yapmalıdır.
- iv. Hesap verebilirlik (accountability), devlet idaresinin sahipleri kamusal kararlarında ve eylemlerinde hesap verebilir olmalı ve kendilerini, idareleri için hangi tür inceleme uygunsa ona teslim etmelidir.
- v. Açıklık (openness), devlet idaresinin sahipleri her karar ve eylemleri için olabildikleri kadar çok açık olmalı, sadece geniş kamu yararı bulunduğu durumlarda bilgileri kısıtlamalı ve kararları için nedenler sunmalıdır.
- vi. Dürüstlük (honesty), devlet idaresinin sahipleri, kamusal görevleriyle alakalı herhangi bir şahsi çıkarlarını açıklamak ve kamu yararını korumak adına ortaya çıkan her türlü çatışmayı çözmek için gerekli adımları atmak zorundadır.
- vii. Liderlik (leadership), devlet idaresinin sahipleri, liderlik yapmak ve örnek olmak yoluyla bu ilkeleri desteklemeli ve teşvik etmelidir.

2005 yılında Bristol’da gerçekleştirilen Avrupa’da Sürdürülebilir Topluluklar toplantısı sonuç bildirgesinde, etkin demokratik yönetim için anahtar bileşenler; etkin vatandaş katılımı, kararların doğru seviyede alınması, etkin bir liderlik ve yüksek standartlarda iletişim ile idare becerileri olarak açıklanmıştır. Bristol Mutabakatı¹³ (2005) olarak da bilinen söz konusu bildirgede, iyi yönetişimin açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık (uyum-coherence) gibi beş başlık tarafından nitelendiği belirtilmektedir. Aynı rapor; kıtasal (Avrupa), ulusal, bölgesel ve yerel seviyelerde etkin demokrasi ve iyi yönetişimin; çoğulcu demokrasi, hukukun üstünlüğü ve anayasallık (constitutionality), insan hakları, adil/doğru medya, etkin/aktif sivil toplum ve adil/açık pazar temelli bir ekonomi gibi altı temel yapı taşı üzerine inşa edildiğini ifade etmektedir. OECD 1998 yılında yayınladığı raporlarında, Batı Avrupa ülkelerinin yönetim prensiplerini “güvenilirlik ve tahmin edilebilirlik”,

¹³ Bristol Mutabakatı (Bristol Accord): İngiltere’nin Avrupa Birliği dönem başkanlığı sırasında, 6-7 Aralık 2005 tarihlerinde İngiltere’nin Bristol kentinde Avrupa Birliği Bakanları düzeyinde gerçekleştirilen “Avrupa’da Sürdürülebilir Topluluklar” konulu toplantının sonuç bildirgesi bu isimle anılmaktadır.

“açıklık ve saydamlık”, “hesap verebilirlik” ve “etkinlik ve etkililik” olmak üzere dört ana başlık altında toplamış ve diğerk ilkelerin bunlardan türetilebileceğini belirtmiştir.

UNDP ise web sitesinde iyi yönetişimi tanımlarken sekiz ana nitelikten bahsetmekte olup, bunlar; katılımcı, uzlaşma odaklı, hesap verebilir, cevap verebilir, etkin ve verimli, adil ve kapsayıcı, hukukun üstünlüğü ve şeffaflık nitelikleridir. UNDP, söz konusu niteliklerin; yozlaşmanın azaltılması, azınlıkların görüşünün dikkate alınması ve toplumun en savunmasız (kolay incinebilir veya zarar görebilir) kesimlerinin seslerinin karar alma süreçlerinde duyulmasını güvence altına aldığını ve aynı zamanda toplumun şimdiki ve gelecekteki ihtiyaçlarına da duyarlılığı arttırdığını ifade etmektedir.



şekil 2. 5 : İyi yönetişimin nitelikleri (UNDP, 2011).

Türkiye’de ise, 2004 yılında kabul edilen ancak Cumhurbaşkanınca veto edildiği için yürürlüğe giremeyen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunda söz konusu kavramlara vurgu yapılmakta ve kamu yönetiminin yenilenmesi sürecinde benzer bazı ilkelerin izleneceğini belirtmektedir. Söz konusu kanunun birinci maddesinde kanunun amacı; katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulmasına; kamu hizmetlerinin adil, sratlı, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezî idare ile mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının ağdaş kamu yönetimi ilke ve uygulamaları çerçevesinde

belirlenmesine; merkezî idare teşkilâtının yeniden yapılandırılmasına ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek olarak açıklanmaktadır. Aynı kanunun beşinci maddesinin b) bendinde ise yönetim tanımlarına benzer şekilde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde; sürekli gelişim, katılımcılık, saydamlık, hesap verebilirlik, öngörülebilirlik, yerindelik, beyana güven ile hizmetten yararlananların ihtiyacına ve hizmetlerin sonucuna odaklılık gibi niteliklerin esas olduğu ifade edilmektedir. 08.10.2006 tarih ve 26313 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kent Konseyi Yönetmeliğinin dördüncü maddesinde yönetim kavramı, saydamlık, hesap verebilirlik, katılım, çalışma uyumu, yerindenlik ve etkinlik gibi kriterlere dayanan, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışı olarak tarif edilirken çeşitli ilkeler de sıralanmaktadır.

Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı tarafından 2003 yılında yayınlanan “İyi Yönetişimin Temel Unsurları” adlı çalışmada, iyi yönetişimin birbirini tamamlayan sekiz unsurdan oluştuğu ve bunların da; katılımcılık, hukukun üstünlüğü, şeffaflık, çabuk cevap verebilirlik, eşitlik, etkinlik, hesap verebilirlik ve stratejik vizyon olduğu belirtilmektedir. Benzer bir şekilde Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), birlikte yönetmek olarak tanımladığı yönetişimin ilkelerini; tutarlılık (öngörülebilirlik), sorumluluk, hesap verebilirlik, adillik, saydamlık, katılımcılık, etkinlik, hukuka bağlılık, yerindelik ve ölçülülük olarak sıralamaktadır.

Çizelge 2.3 : İyi yönetişimin ilkeleri.

	DPT	AB	Bristol	UNDP	OECD	CSPL	5227	MB	TESEV
Açıklık		X	X		X	X			
Adil ve kapsayıcı				X					X
Bağlılık						X			
Cevap verebilirlik	X			X				X	
Dürüstlük						X			
Eşitlik								X	
Etkinlik ve tutarlılık (uyum)	X	X	X	X	X			X	X
Tahmin edilebilirlik					X		X		X
Hesap verebilirlik	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Hukukun üstünlüğü				X				X	X
Katılım	X	X	X	X			X	X	X
Liderlik						X			
Ölçülülük									X

Çizelge 2.3 : İyi yönetişimin ilkeleri (devam).

	DPT	AB	Bristol	UNDP	OECD	CSPL	5227	MB	TESEV
Özverililik						X			
Stratejik vizyon								X	
Sorumluluk									X
Şeffaflık	X			X	X		X	X	X
Tarafsızlık						X			
Ulaşılabilirlik	X								
Yerindelik / yerindenlik							X		X
Uzlaşma odaklılık				X					

Çizelge 2.3'te günümüze dek yapılan tanımlarda, bazı kurumlarca ortaya konulan bileşenler bir araya getirilmiştir. Anılan çizelgeden edinilen ilk izlenim; birçok kurumun bazı ilkeler üzerinde birleştikleri, bazı ilkeleri ise kendilerince yorumlayarak farklı isimlerle andığıdır. Söz konusu ilkelerin hepsini ayrıca incelemek yerine genel başlıklar altında toplayarak incelemek; hem gereksiz tekrarları engellemek, hem de konuya bütüncül bir bakış getirmek amacıyla anlamlı olacaktır. Dolayısıyla, yönetişimi daha iyi açıklayabilmek için söz konusu bileşenler, “Hesap Verebilirlik”, “Hukukun Üstünlüğü”, “Katılım”, “Şeffaflık” ve “Uyum” adları altında beş başlıkta toplanıp incelenecektir (Çizelge 2.4).

Çizelge 2.4 : İyi yönetim ilkeleri.

Hesap verebilirlik	Hesap verebilirlik Sorumluluk Cevap verebilirlik
Hukukun üstünlüğü	Adil ve kapsayıcı Eşitlik Hukukun üstünlüğü Dürüstlük Tarafsızlık
Katılım	Katılım Uzlaşma odaklılık
Şeffaflık	Açıklık Ulaşılabilirlik Şeffaflık Tahmin edilebilirlik
Uyum	Etkinlik ve tutarlılık Bağlılık Özverililik Yerindelik / yerindenlik Stratejik Planlama / vizyon

2.6.1. Hesap verebilirlik (Accountability)

Kamu yönetimine yönelik eleştirilerin en çok yoğunlaştığı noktalardan biri hesap verebilirliktir. Çünkü uygulama sürecine birden çok kurum ve paydaşın katılması sebebiyle eylemlerin sonuçlarından kimlerin sorumlu olacağı konusu yeterince açık olmamaktadır. Bununla birlikte, devlet idaresinin sahipleri kamusal eylemlerinde ve kararlarında hesap verebilir olmalı ve kendilerini idareleri için hangi tür inceleme uygunsa ona teslim etmelidir (CSPL, 2001).

Hesap verebilirlik en genel anlamıyla, herhangi bir örgütlenmede yerine getirilen görevle ilgili olarak belli bir otoriteye veya paydaşa karşı yerine getirilmesi gereken sorumluluklar olarak ifade edilebilir. Bunun en temel nedeni alınan kararlardan ve yapılacak eylemlerden etkileneceklerin bulunmasının getirdiği sorumluluktur. Her ne kadar yöneticilere söz konusu topluluklar tarafından kendileri adına karar alma yetkisi çeşitli yollarla verilmişse de, kendilerini doğrudan etkileyen kararları ve eylemleri sorgulama hakları her zaman mevcut olmalıdır. UNDP (2012), hesap verebilirliği; bir kurumdaki görevlilerin, yetki ve sorumluluklarının kullanımında ilgili paydaşlara cevap verebilme, eleştiriler veya yapılması gerekenler yönünde hareket etme ve bir başarısızlık, yetersizlik ya da hilekarlık durumunda (belli bir miktarda) sorumluluğu kabul etme gerekliliği olarak tanımlamaktadır.

Avrupa Birliği (2001), hesap verebilirlik ilkesini; yasama ve yürütme süreçlerindeki rollerin açık olması ve kurumların yaptıkları işlerin sorumluluğunu üstlenmesi gerekliliği olarak ifade etmektedir. Hesap verebilirlik ilkesi doğrultusunda yönetimlerin kararları ortaklaşa almayı benimsemesiyle birlikte, eylemler hakkında paydaşları bilgilendirme gereği de bir zorunluluk haline gelmektedir. Böylece, karar alma sürecinde başlayan birlikte davranma eylemi, uygulama sürecine de yansımış olmaktadır. Kaufmann da (2003), yönetimlerin bu süreçte vatandaşlar, demokratik kurumlar ve rekabetçi basın organlarından gelecek geri beslemelere hazırlıklı olmasına atıf yapmaktadır.

OECD, hesap verebilirlik tanımında cevap verebilirlik ve sorumluluk olmak üzere iki olguyu bir araya getirmektedir. Bunlar; (i) politikacılar veya kamu görevlilerinin belirli aralıklarla, kendi eylemleriyle ilgili soruları yanıtlamaları (cevap verebilirlik) ve (ii) kendilerine verilen otoritenin uygulanması için sorumlu tutulmalarıdır. Ancak, etkin bir hesap verebilirlik için sorumluluklar açık hatlarıyla belirlenmeli ve sürekli

gözden geçirilmelidir. OECD, hesap verebilirlik kavramının şu üç soruyla ölçülmesi gerektiğini savunmaktadır; (i) kim tarafından hesap verebilirlik, (ii) ne için hesap verebilirlik ve (iii) kime hesap verebilirlik?

Özellikle kamu yönetimi reformu kapsamında çalışmalarına önem veren DPT (2007), hesap verebilirlik kavramını, kamusal gücün tek elde toplanarak kötüye kullanılmasının önlenmesi, kamusal kaynakların hukuka uygun ve yerinde kullanılmasının güvence altına alınması, ayrıca yönetimin vatandaşların istek ve beklentilerine uygun şekilde hareket etmesi; böylece vatandaşların devlete duyduğu güvenin artırılması için her yönetimde bulunması gereken temel bir ilke olarak betimlemektedir. Bu anlamda; bilgi iletişim teknolojilerinde yaşanan ilerleme, performans yönetimine geçiş, vatandaşların kamusal bilgi ve belgelere erişiminin kolaylaşması yönünde atılan adımlar hesap verebilirliği de artırmaktadır. Bununla birlikte Balcı (2003), literatürde hesap verebilirliğin birden fazla anlama gelebilecek şekilde kullanıldığına dikkat çekmekte ve hesap verebilirliği; (i) kamu gücüne sahip olanların vatandaşlara hizmet etme ve beklentilerine cevap verme gerekliliği, (ii) bir kimsenin yerine getirdiği işlerden dolayı bir başka otoriteye açıklama yapması, (iii) performansın açıklanması, (iv) bir kimsenin üstlenmiş olduğu görev ve sorumlulukları ne şekilde yerine getirdiğini ortaya koyması ve ispat etmesi zorunluluğu olarak tanımlamaktadır.

Tanımların genelinde zorunluluk olarak nitelendirilen hesap verebilirlik kavramı; TESEV (2008) tarafından ise, gerektiğinde hesap vermek üzere kamu yetkililerinin, kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı, bütçelendiği ve raporlandığı konularında sorumlu olması şeklinde açıklanmaktadır. Ancak, Maliye Bakanlığı (2003) söz konusu kavramın; yöneticilere belirli bazı görev ve vazifelerini yerine getirmeleri ve vazifeleriyle ilgili kural ve standartlara uymaları konusunda bir takım sorumluluklar yüklemekte olduğunu, böylelikle yöneticilerin faaliyetlerine ilişkin rapor ve hesap vermekle yükümlü olduğu kişi veya organı açıkça belirlediğini ve yöneticinin iyi performans gösterdiğinde ödüllendirilirken, yetersiz performansının sonuçlarına da katlandığını ifade etmektedir. Bu noktada, yöneticilerin sadece yapmış oldukları faaliyetler için değil, bunların yanında; emir ve idarelerindeki çalışanların eylemleri için de hesap vermekle yükümlü tutulabileceğini ifade etmek gerekmektedir.

Genel olarak bakıldığında hesap verebilirlik olgusu, sorumluluk kavramı üzerinden anlatılmaya çalışılmakta, etik boyutuna ise yeterli vurgu yapılmamaktadır. Etik

yaklaşımın temelinde ise yöneticilerin, idare ettikleri topluluğun tüm kesimlerine hizmet etmek ve hesap vermekle yükümlü oldukları kabulü yatmaktadır. Bu varsayım devlet yönetimi olgusu üzerinden örneklendirecek olursa; devlet, sivil toplum ve piyasalar arasında sağlıklı güçler dengesi sağlandığında hesap verebilirlik olgusu daha da güçlenmektedir (Maliye Bakanlığı, 2003). Başka bir deyişle; hesap verme olgusu, hiyerarşik düzen içerisinde emrinde çalışanların eylemleri için sorumlu tutulmayı gerektirirken, yönetişim kavramıyla daha da ön plana çıkan heterarşik düzende de benzer bir güç dengesinin uygun seviyede kurulması gereklidir. Maliye Bakanlığı (2003), uygun düzeyde bir hesap verebilirliğin, iyi kurumsal yönetişim ilkelerinin ilgili tüm paydaşların çıkarlarını koruyacak şekilde yerine getirilmesini sağladığını özellikle vurgulamaktadır.

Daha verimli ve etkili kurumları geliştirmek açısından önemli bir araç olan hesap verebilirlik, verilen kararların niteliği üzerinden bir denetim yapmaktansa, bunu uygulama sürecine de taşıyarak kurumların güçlenmesini sağlamaktadır. Bu bağlamda, yapılan birçok tanım hesap verebilirlik olgusuna bir kaç farklı açıdan bakmakta ve bu olguyu siyasi, idari ve hukuki olmak üzere üç farklı boyutuyla irdelemektedir.

2.6.1.1. Siyasal hesap verebilirlik

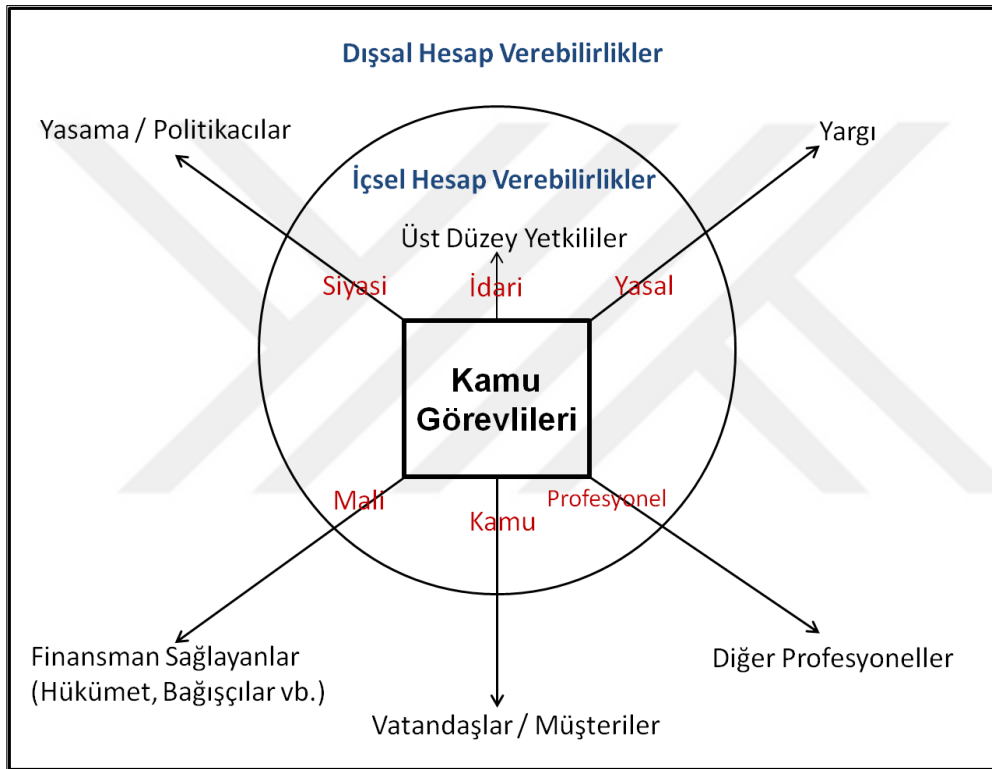
Hesap verebilirlik denildiğinde ilk akla gelen olgu seçimler yoluyla hükmetme gücüne sahip olunan temsili sistemlerdeki siyasi hesap sormadır. Bunun iki yolu bulunmaktadır. İlki, seçimler aracılığıyla gelen yönetimlerin başarısının ve başarısızlığının bir sonraki seçimler yoluyla ölçülmesidir. İkincisi ise, hükümetlerin genel siyasetinin yürütülmesinden sorumlu bakanların Parlamento önünde kendi kurumlarının faaliyetleri hakkında hesap vermesidir (DPT, 2007). Maliye Bakanlığı ise siyasi hesap verebilirliği, seçilmiş kamu görevlilerinin seçmenlere, anayasaya ve hukukun üstünlüğüne, seçildikleri kuruma, seçim komisyonu veya benzer bir birime ve temsil ettikleri kuruluşa karşı hesap verebilir olmaları zorunluluğu olarak açıklamaktadır.

2.6.1.2. İdari hesap verebilirlik

Mali hesap vermeyi de kapsayan yönetsel hesap verebilirlik, genel olarak hiyerarşik düzen içerisinde bürokratların siyasi üstleri tarafından izlenmesi ve kendilerine sunulan yetki ve kaynakları ne kadar iyi kullandıklarının denetlenmesidir. Bu türlü

bir hesap sorma, teftiş kurulları veya dış denetim kuruluşları eliyle yürütülmektedir (DPT, 2007).

Maliye Bakanlığı'na (2003) göre idari hesap verebilirlik; yetki sahibi kişilerin, toplum içerisindeki ilgili hesap verebilirlik mekanizmaları ile tam olarak işbirliğinde bulunması ve bunun yanı sıra bilgiye serbestçe ulaşılabilmesini ve kamuoyunun politika ve uygulamalardan haberdar edilmesini sağlamak için belirli bir konuda; özellikle çıkarı olan kişileri, bir kararın neden alındığına dair bilgilendirmesi zorunluluğudur.



Şekil 2.6 : İçsel ve Dışsal İdari Hesap Verebilirlik (Maliye Bakanlığı, 2003).

Görevlilerin hesap verebilir olmaları için bazı mekanizmalar gereklidir. Bunlar, kuruluşlar-arası (hükümet birimleri arasında), kuruluş-içi (üst düzey görevli ile onun emrindeki kişiler arasında), ve kuruluş-dışı (söz konusu kuruluş ile görevlilerinin doğrudan müşteri ya da paydaşlara karşı sorumlu olmaları) olarak tanımlanmaktadır (Şekil 2.6). Bu noktada idari hesap verebilirliğin içsel ve dışsal olmak üzere iki farklı boyutu ortaya çıkmaktadır. İçsel hesap verebilirlik hiyerarşik bir denetim olup, kurum içi performans değerlendirmesi gibi konularla ilgilenmektedir. Dışsal hesap verebilirlik ise, kurumun performansının değerlendirilmesi ve kurumun siyasi üstlerine karşı hesap vermesidir. Maliye Bakanlığı'na (2003) göre iyi işleyen bir

devlette, hükümet hem dışarıdan vatandaşlar tarafından, hem de kendi içerisinde kamu kurumları yoluyla hesap verebilirliğe tabidir. Bu durumu yatay ve dikey hesap verebilirlik olarak açıklayan tanımlar da bulunmaktadır.

2.6.1.3. Hukuki hesap verebilirlik

Hukuki hesap verebilirlik; yönetişimin ilkelerinden biri olan, hukukun üstünlüğünün sağlanması için gerekli bir hesap verme türüdür. Bu sayede kamu kurum ve kuruluşları eylem ve işlemlerinde hukuka bağlılık konusunda hesap vermektedir ve bu türlü bir hesap sorma, yargı organları eliyle sağlanmaktadır (DPT, 2007). Maliye Bakanlığı (2003) ise hukuki hesap verebilirliği; yargı organları da dahil olmak üzere, devletin tüm birimlerin karar ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık olması olarak tanımlamaktadır.

2.6.1.4. Cevap verebilirlik

Genel tanımlardan yapılan çıkarımlar sonucunda, bazı kavramlar hesap verebilirlik başlığı altında toplanmıştır. Hesap verebilirlik başlığı altında sorumluluk ve cevap verebilirlik kavramları incelenmiştir. Yapılan tanımlarda ise; ilk göze çarpan kavram sorumluluk olgusu olup, bir önceki bölümde detaylıca açıklanmıştır. Cevap verebilirlik olgusu ise temelde, yöneten ve yönetilen arasında sağlıklı bir ilişkinin sağlanmasına dayanır.

Maliye Bakanlığı'na (2003) göre; vatandaş ve hükümet arasındaki ilişkinin yıpranması kamu yaşamını doğrudan etkilemektedir ve hükümete duyulan güven azaldıkça, kamu kurumlarının etkili yönetim kabiliyeti de zayıflamaktadır. Dolayısıyla; yönetilen kesimdeki güven duygusunun yıpranması, yöneticilerin eylemlerinde (yapılanların doğru veya yanlış olması önemsiz taşımaksızın) meşruiyet olgusunu azaltmaktadır. Cevap verebilirlik olgusu temel olarak yönetilenlerin, yöneticilere sordukları sorulara yanıt verebilmesi ve yeni görüş, ihtiyaç ve beklentilere cevap vermeye hazır olma durumu olarak tanımlanabilir (DPT, 2007). Bu durum aynı zamanda bir hesap verebilirlik türüdür.

2.6.2. Hukukun üstünlüğü (Rule of law)

Ülkemizde hukukun üstünlüğüne dair resmi bir tanım bulunmamakla birlikte, Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 81. maddesine göre milletvekilleri ve 103. maddesine Cumhurbaşkanı göre göreve başlamadan önce hukukun üstünlüğüne bağlı

kalacağına dair yemin etmektedirler. Anayasanın 81. ve 103. maddelerindeki yemin metninde yer alan “milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde herkesin insan haklarından ve temel hürriyetlerden yararlanması ülküsünden ayrılmamak” hukukun üstünlüğüne atıf yapmakta olsa da, tam olarak bunu ifade ettiğini söylemek mümkün değildir. Ancak, söz konusu yemin metinleri ile yasama ve yürütme olarak devletin bütün gücünü elinde tutacak bu kişiler “milletin kayıtsız ve şartsız egemenliğini koruyacağıma” ifadesi ve “hukukun üstünlüğü ilkesine” bağlı kalınacağına belirtmektedir.

Anayasanın başlangıç metninde kuvvetler ayrımının devlet organları arasında bir üstünlük sıralaması olmadığı özellikle vurgulanmakta olup, yargı bağımsız kılınmış, yasama ve yürütme erkinin eylemleri yargı denetimine tabi tutulmuştur. Anayasa, kuvvetlerin ayrılığını ve eşitliğini kabul ederken, yargı erkini bağımsız kılarak devletin kudretinin sorumsuzca kullanımını sınırlamakta, yargının kararlarının bağlayıcılığını kabul etmekte ve böylece diğer erkler karşısında hukuka üstünlük tanımaktadır (Hafizoğulları, 2002). Başka bir deyişle, hukukun üstün olmasının kapsam ve sınırı, yasama ve yürütme erklerinin işlemleri ve eylemleridir. Devletin başı olan Cumhurbaşkanının bile bu ilkeye bağlı kalacağına yemin ederek görevine başladığını özellikle vurgulamak yerinde olacaktır.

Hukukun üstünlüğü ilkesine dair dünya üzerinde uzlaşmaya varılmış ortak bir tanım bulunmamakla birlikte yapılan birçok incelemede, siyasi iktidarın sınırlandırılarak, toplum düzeni içerisinde düzeni sağlayan gücün keyfi olarak kullanılmamasına vurgu yapılmaktadır. Bu anlamda hukukun üstünlüğüyle, sınırlı ve yargısal denetime tabi kamu kudreti anlatılmakta olup, tartışmalar genellikle devletin kuruluşu, işleyişi, eylem ve işlemlerinin hukuka tabi olarak gerçekleşmesine yoğunlaşmaktadır (Gözlügöl, 2013).

Hukukun üstünlüğü ilkesi daha çok devlet ve vatandaşların keyfi uygulamalardan kaçınması ve korunması için ortaya çıkmış bir kavramdır. Devletin; özel sektörü ve vatandaşları, siyasi belirsizliğe göre kararlarının sürekli değişmeyeceği yönünde ikna etmesi gereklidir (TÜSİAD, 2005). Adil ve kapsayıcı olan kanuni çerçeveler doğrultusunda yapılan eylemlerin denetlemesi anlamına gelen bu kavramda, yasalar önünde herkesin eşit olması ilkesi esas alınmaktadır. Hukukun üstünlüğü, toplumsal sistemde iyi yönetim için uygulanması gerekli diğer ilkeler için koruyucu ve

bunların hayata geçirilmeleri için de kolaylaştırıcı işlev gören ana ve temel bir bileşendir.

Hukukun üstünlüğü ilkesi, etkin bir yönetim ve hukuk devleti anlayışı için bir zorunluluk olmakla birlikte, uygulama aşamasında yolsuzlukların ve haksızlıkların karşılıksız kalmayacağını topluma kanıtlaması için de gereklidir. Belirli etik değerlerin yönetenler tarafından gözetilmesini gerektiren kurumsal bir ahlak olan hukukun üstünlüğü ilkesi, kamu işlerinde ve usullerde vatandaşlara karşı eşit ve adil muamele edilmesini ve hükümetlerin kamusal güçlerini kullanırken, oluşturulmuş kanunlar çerçevesinde faaliyet göstermelerini içermektedir (Bitel, 2000).

Hukukun üstünlüğü ilkesi aynı zamanda hesap verebilirlik ilkesinin de ön şartı konumundadır. Hukukun üstünlüğünün etkin ve tarafsız biçimde uygulanması adalet ve eşitlik ilkelerine dayalı demokrasi için de vazgeçilmez bir unsurdur. Bağımsız yargı tarafından korunan sağlıklı ve etkin bir hukukun üstünlüğü olmadıkça hak ve özgürlükler güvencede bulunamaz. Bunun yanı sıra siyasal, toplumsal ve yatay hesap verebilirlik sistemleri, sadece güçlü kamusal aktörlerin engellemesi ve korkusu olmaksızın, demokratik bir hukukun üstünlüğü altında etkin olarak işleyebilir (Gözlügöl, 2013).

OECD (1995); bağımsız, tarafsız ve güvenilir bir yargı sistemiyle birlikte tahmin edilebilir bir yasal çerçevenin demokratikleşme, iyi yönetim ve insan hakları için gerekli bir öge olduğunu ifade etmektedir. Bu konuyu biraz daha açılımlandıran OECD; hukukun üstünlüğü ilkesine farklı bir yol izleyerek ulaşmaktadır. İnsan haklarının korunması, belli gerekleri yerine getiren bir yasal sistemi kaçınılmaz kılmaktadır. Bu çerçeveden olmak üzere; (i) hükümetler kendi güçlerini kanunlara uygun olarak kullanmalıdır, (ii) bağımsız bir yargı sistemi olmalıdır, (iii) sistem, idari ve yürütme güçlerinin uygulanmasını denetleyecek ve araştırarak tüm anayasal haklara sahip olmalıdır. Kanundan önce gelen eşitlik ilkesi, sosyal statüsü ne olursa olsun eşdeğer düzeyde muamele isteyen ve mahkemelerde çözüm arayan herkes için geçerli olan olanaklar ve fırsatlar sunmaktadır. OECD'ye (1995) göre; tüm bunlar birleştiğinde, hukukun üstünlüğünü sağlamaktadır. Görüldüğü üzere OECD; bireysel hakların korunmasının, hukukun üstünlüğü ilkesinin temeli olarak benimsemektedir.

UNDP benzer bir yaklaşımla söz konusu ilkeyi basit bir şekilde ele alarak, kanun karşısında bireylerin (insan olduğu kadar mülkiyetin ve ekonomik hakların da)

eşdeğer düzeyde korunması ve cezalandırılması olarak tanımlamaktadır. Hukukun üstünlüğünün; hükümetlerin üzerinde güce sahip olduğu, vatandaşları devletin keyfi eylemlerinden koruduğunu ve genellikle toplumda olmak üzere kişisel çıkarlardan çok ilişkileri düzenlediğini öne sürmektedir. UNDP'ye göre, bu ilke aynı zamanda kamu ve özel sektörde hesap verebilirlik ve tahmin edilebilirlik için gerekli önkoşuldur. Öte yandan; Avrupa Birliği (2001) biraz daha değişik bir yol izleyerek, belirlediği beş yönetim ilkesinin (açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkinlik ve uyum) her birinin demokrasi ve hukukun üstünlüğü ilkesinin temelini oluşturduğu belirtmektedir.

1948 yılında kabul edilen İnsan Hakları Beyannamesi¹⁴; bir insanın zulüm ve baskıya karşı son çare olarak ayaklanmaya mecbur kalmaması için, insani haklarının hukukun üstünlüğü ilkesiyle korunmasının gerekli olduğunu belirtmektedir. Aynı beyannamenin eşitlik olgusuna yaptığı vurgu da hukukun üstünlüğü kapsamında değerlendirilmelidir. Dolayısıyla herkes; ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal veya başka bir görüş, ulusal veya sosyal köken, mülkiyet, doğum veya herhangi başka bir ayırım gözetmeksizin İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile ilan edilen bütün haklardan ve özgürlüklerden yararlanabilir.

Hukukun üstünlüğünü demokrasinin yapıtaşı olarak tanımlayan Maliye Bakanlığı (2003) ise, söz konusu ilkenin; demokrasi, yargı sistemi ve ekonomik gelişme ile olan ilişkisine değinmekte ve yolsuzluğun önlenmesinde, sosyal barış ve güvenliğin sağlanmasında, insan haklarının korunmasında ve sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesindeki önemine vurgu yapmaktadır. Özellikle küreselleşme açısından değerlendirildiğinde, hukukun üstünlüğü ilkesi bir ülkenin yönetiminin meşruluğunun en önemli ölçütü olarak değerlendirilmekte ve yapılacak olan yatırımlar dahi bu doğrultuda gerçekleştirilmektedir.

Genel olarak özetlemek gerekirse; hukukun üstünlüğü ilkesi, yapılan her eylemde hukuku egemen kılan, her bireyin korunması ve cezalandırılmasında eşitliği sağlayan ve insan haklarını başka yollarla aramaması için kurulmuş bir düzenleme ve denetleme mekanizmasıdır. Yukarıda yapılan tanımlardan da anlaşılacağı üzere, hukukun üstünlüğü ilkesi, yeri geldiğinden kamusal düzenin korunmasında, yeri geldiğinde bireysel hak ve özgürlüklerin korunmasında veya ekonomik gelişmenin sürdürülebilir kılınmasında iyi yönetişimin esas unsuru olarak ortaya çıkmaktadır.

¹⁴ http://www.unicef.org/turkey/udhr/_gi17.html Erişim: 15.03.2016

Hukukun üstünlüğü ilkesi, çağdaş toplumlarda her probleme tam olarak çözüm olamamakla birlikte; sorunları en aza indirdiği, barışı ve adaleti sağladığı, bireysel hak ve özgürlükleri ideal anlamda yaşanır kıldığı varsayılmaktadır ki bu varsayım, hukukun üstünlüğü ilkesinin ulusal düzeyde bir genel kültür ve refleks haline gelmesiyle gerçek hayata yansımaktadır (Gözlügöl, 2013).

2.6.3. Katılım (Participation)

Yönetişim kavramının özünde yer alan en önemli olgu olan katılım ilkesi; karşılıklı etkileşimin ve iletişimin sağlanması için gerekli olmakla birlikte, temelde devlet ve vatandaş arasındaki ilişkiyi güçlendirme amacı gütmektedir. Günümüzde; özellikle teknolojik gelişmelerin tetiklediği sosyal iletişim olanaklarının artması, bilgiye erişimi oldukça kolaylaştırmıştır. Başka bir deyişle; internet, cep telefonları, televizyonlar, sosyal medya ve basın yolunu kullanarak belli bir topluluğun büyük bir çoğunluğuna erişmek mümkün olabilmektedir. Dolayısıyla, vatandaş ve devlet arasındaki ilişki arzu edilen her durumda kurulabilmektedir.

Bununla birlikte, genellikle gücü elinde bulunduran ve yöneten konumundaki kesim, yönetilen kesimle her zaman ilişki kurmak isteğinde olmamaktadır. Maliye Bakanlığı (2003), kamu yönetiminde yeniden yapılanma sürecinde vatandaş ve devlet arasındaki ilişkinin kuvvetlendirilmesi ihtiyacını belli nedenlere dayandırmıştır. Bu nedenler;

- i. Politika konularının gitgide karmaşıklaşmasından ve politikaların birbiri ile bağlantılarının artmasından dolayı daha geniş bir bilgi ve perspektife ihtiyaç duyulması,
- ii. Bilgi toplumunun artan ihtiyaçlarının karşılanması ve daha iyi bir bilgi yönetiminin sağlanması,
- iii. Vatandaş politikaları oluşturma sürecine dahil ederek, görüşlerinin dikkate alınması yönündeki beklentilerinin karşılanması ve bu konuda kamu güveninin devletçe tesis edilmesi,
- iv. Daha fazla şeffaflık ve hesap verebilirlik yönündeki taleplerin karşılanması,
- v. Farklı çıkarlar arasında aracılık işlevi görülürken geniş bir uzlaşma tabanı oluşturulmasına gereksinim duyulmasıdır.

Devlet ve vatandaş arasındaki ilişkilerin, politika oluşturma sürecinden kamusal hizmetlerin sunumuna ve tüketilmesine kadar uzanan geniş bir yelpaze

oluşturduğunu belirten OECD (2001), daha çok ulusal ölçekte politika oluşturma sürecine önem verdiğini duyurmaktadır. Vatandaşların devletle bireysel olduğu kadar, sivil toplum örgütleri üzerinden de ilişki kurabildiğini ifade eden OECD (2001), bu ilişkinin üç tür etkileşim üzerinden güçlendirilebileceğini ifade etmektedir;

- i. **Bilgi:** Devlet bilgiyi kendi insiyatifiyle dağıtmaktadır veya vatandaşlar talepleri üzerine bilgiye erişebilmektedir. Her iki türde ilişki “tek yönlü” olarak kurulmaktadır.
- ii. **Danışma:** Politika oluşturma sürecinde devlet, vatandaşlardan geri besleme ister ve alır. Bu süreçte devlet kimlerin görüşlerini aradığını tanımlar. Ancak, bu durumda devletin de vatanşları önceden bilgilendirmesi gereklidir. Dolayısıyla bu tür bir ilişki ise “iki yönlü” olarak kurulmaktadır.
- iii. **Aktif Katılım:** Vatandaşlar karar alma ve politika oluşturma süreçlerinde aktif olarak yer alırlar. Aktif katılım, politikaların oluşturulmasında vatandaşların rol alması; başka bir deyişle, politika seçenekleri önermesi anlamına gelmektedir. Bu durumda, politika oluşturma ve son kararı verme sorumluluğu yine devlette kalmaktadır. Vatandaşları bu sürece dahil etmekle, vatandaş ve devlet arasında daha gelişmiş ve ortaklık ilkesine dayanan “iki yönlü ilişki” kurulmaktadır.

UNDP; kendi ilgilerini yansıtacak şekilde bütün erkek ve kadınların, doğrudan ya da meşru aracı kurumlar vasıtasıyla karar vermede söz sahibi olması gerektiğini ve bu tür bir geniş katılımın, yapıcı katılım becerilerine olduğu kadar ifade ve örgütlenme özgürlüğü üzerine de inşa edildiğini ifade etmektedir. Avrupa Birliği (2001) ise oluşturduğu politikaların kalitesi, uygunluğu ve etkinliğinin, düşünceden uygulamaya kadar uzanan politika zincirinde yer alanların katılımıyla sağlanacağını ifade etmektedir. Bu durum, politikaları uygulayacak veya aktaracak kurumlara duyulan saygıyı da arttırmakla birlikte, katılımı; toplumları kendilerini etkileyen kararlar üzerinde güçlü ve etkili kılmak üzere tasarlanmış bir araç olarak ortaya çıkarmaktadır.

TESEV (2008), katılımı; karar alma süreçlerinin hazırlıktan uygulamaya ve oradan da izlemeye kadar olan aşamalarında bireyden başlayarak sivil toplumun ve halkın etkin biçimde sürece dahil olması olarak ifade etmekte ve kamu sektörünün aldığı kararların katılımcı bir anlayışla alınmasını öngörmektedir. Kararların, o kararlardan etkilenecekleri kapsayacak düzeyde alınması halinde, söz konusu kararların uygulanma olasılığının arttığını ayrıca vurgulamaktadır. Ancak, önemli bir noktayı

gözden kaçırmamak gerekmektedir. Toplumda temsil edilme sorunu yaşayan kesimler için katılım yolunu açacak sivil toplum kuruluşlarının oluşturulması, hayati önem taşımaktadır. Bu örgütler gerek toplumun, gerek doğanın, gerekse belli bir kesimin çıkarlarını koruyabilmektedir.

Katılım mekanizmasının üç boyutta farklılaştığını öner süren Fung (2006), bunlardan ilk boyutun kimin katıldığıyla, ikinci boyutunun katılımcıların birbirleriyle nasıl iletişim kurduğunu ve birlikte nasıl karar aldığıyla ve son boyutunun ise tartışmalar ile politika veya kamusal eylemin arasındaki ilişkinin nasıl olduğuyla ilgilendiğini ifade etmektedir. Fung tarafından ifade edilmeye çalışılan olgunun temelinde, bazı katılım süreçlerinin müdahil olmak isteyen herkese açıkken, bazılarının sadece belli çıkar gruplarını temsil eden elit paydaşlara açık olması ve birçok kamusal toplantıda katılımcıların politikaları açıklayan ve ilan eden yetkililerden sadece bilgi almak için düzenlenmesi bulunmaktadır. Fung bu üç boyutun (katılım ölçeği, iletişim ve karar yöntemi, otorite boyutu) oluşturduğu alanda/uzayda her türlü katılım mekanizmasının yer alabileceğini ifade etmektedir. Fung tarafından da ifade edilen ilk boyuttan hareketle katılım olgusuna kimin katılacağı, katılımın ilk ve en önemli mücadele konusu olarak ön plana çıkmaktadır.

2.6.3.1. Katılımın temel yapıtaşı olarak vatandaş

Katılım olgusunun temelinde ilgili paydaşların tamamının süreçlere dahil edilmesi öngörülmektedir. Bununla birlikte yöneten, yönetilen, sivil toplum, örgütler ve özel sektör gibi tüm paydaşlar incelendiğinde temel yapıtaşının bireyler yani vatandaşlar olduğu görülmektedir. Geniş çaplı katılımlar genellikle çeşitli beklentileri ve çoğunlukla göz ardı edilen birçok hassasiyetin ortaya çıkmasını kolaylaştıracaktır. Bununla en temel nedeni toplumun taleplerini ve ihtiyaçlarını dile getirecek fırsatları her zaman bulamamasıdır.

Maliye Bakanlığı (2003), vatandaşların ihtiyaçlarına cevap alabilmeleri için taleplerini dile getirecek ortamlar yaratılıp farklı misyonlar edinmeleri gerektiğini ifade etmekte ve bu misyonları şöyle açıklamaktadır;

- i. Müşteri Olarak Vatandaş:** Vatandaş itibarlı bir müşteri gibi kabul edilmektedir. İtibarlı müşteri, devamlı müşteridir ve gerektiği gibi ihtiyaçlarına cevap verilmezse, bu durumun etkisi hizmeti veren kuruluşun dışına yani topluma yayılacaktır.

- ii. **Paydaş Olarak Vatandaş:** Demokratik toplumlarda vatandaş, devletin mülkiyetine yasal olarak paydaş olarak görünmektedir. Vergi ödemelerinden dolayı, kamu hizmetlerine ve kamu mülkiyetindeki varlıklara yatırım yapan sıfatını taşımaktadır. Bu nedenle, vatandaş yatırımcı sıfatıyla, hükümetin yönetim görevini etkin bir biçimde yerine getirip getirmediğini bilmek isteyecektir.
- iii. **Gündem Konularını Belirleyen Vatandaş:** Vatandaşın katılımı olmadan, devletin tek başına oluşturduğu vizyonun uygulama süreci, çoğunlukla sekteye uğramakta; hatta hükümete bağlı tasarruflara bağlı olarak değişebilmektedir. Oluşturulacak vizyona sahip çıkılması açısından, vatandaşın vizyona uygun planlama ve eylem faaliyetlerinde bizzat yer alması ve gelişimi takip etmesi önemlidir.
- iv. **Aynı Zamanda Hizmet Veren Vatandaş:** Ülke hatta dünya çapında önem arz eden birtakım konulara çözümün sadece devletten beklenmemesi ve bu konuda yapılabilecek katkıların yapılması bir gerekliliktir.
- v. **Hizmet Kalitesini Ölçen ve İzleyen Vatandaş:** Vatandaş, burada hizmet kalite anketlerini yanıtlayan müşteri misyonunun yanı sıra, anketi bizzat hazırlayan ve yöneten misyonuna sahiptir.

Son yıllarda devlet-vatandaş ilişkisinde yaşanan kopukluk ve bireylerin siyasi olaylara karşı ilgisizliği nedeniyle katılımcılığın artırılması konusu daha fazla gündeme gelmeye başladığına değinen Maliye Bakanlığı (2003), vatandaşların artık sadece “yönetilen” değil, aynı zamanda bir “paydaş” olarak görülmesi gerektiğine atıf yapmakta olup; sosyal adaletsizlik, yoksulluk ve yolsuzluk gibi sorunlarla karşı karşıya bulunan devletlerin yönetsel kusurlarının giderilmesi ve vatandaş memnuniyetinin en üst düzeye çekilmesi için sivil toplumun daha etkin katılımına ihtiyaç duyulduğunu ifade etmektedir. Bu durumun sağlanabilmesi için katılımı sağlayıcı kurumsal ve yasal süreçler oluşturulması, bu süreçlere paydaşların daha da fazla katılımının sağlanması, yöneten konumunda bulunan erkin, elinde bulunan gücü daha fazla paylaşması ve alınacak kararların doğru seviyede alınmasının sağlanması gerekmektedir. Başka bir deyişle, temsili demokrasiden, katılımcı demokrasiye geçilmesi anlamına gelmektedir.

Ancak bu geçiş döneminde, vatandaşların daha fazla katılma talebi bulunmasına rağmen; vatandaşların da bilgi, yeterlilik, kamusal amaç, kaynaklar veya saygı gibi

yönetmek, uyumlu çalışmak ve işbirliği yapmak için gerekli özelliklere sahip olma konusunda eksiklikleri bulunmaktadır(Fung, 2006). Fung’a (2006) göre, her ne kadar vatandaşların yönetişime doğrudan katılımı, bu eksiklikleri giderse de katılımcılar için şu sorular gündeme gelmektedir;

- i. Katılımcılar, genel toplumu veya konuyla alakalı kesimi ne kadar temsil etmektedirler?
- ii. Önemli ilgiler/menfaatler¹⁵ ve perspektifler hariç tutulmuş mu?
- iii. Katılımcılar karar alabilecek bilgi ve yeterliliğe sahipler mi?
- iv. Katılımcılar, katılmayanlara karşı hesap verebilir ve cevap verebilir mi?

Bununla birlikte, Türkiye’de politika oluşturma ve karar verme sürecine, politikadan etkilenmesi muhtemel olan kişi ve grupların katılımını zorunlu tutan bir hukuki çerçeve bulunmamaktadır. Dolayısıyla katılımcıların nasıl belirleneceğine ve bunların karar alma süreçlerine nasıl dahil edileceğine dair de bir çerçeve çizilmemiştir. Bu noktada, kimlerin katılıma uygun olduğu ve bireylerin nasıl katılımcılar haline gelebileceğinin sorgulanması durumunu ortaya çıkarmaktadır. Fung (2006), katılımcıların seçimi konusunda beş genel mekanizma belirlemiştir;

- i. **Kendi seçilmiş (Self-selected):** Kamusal katılım mekanizmalarının çok büyük bir çoğunluğu, en az kısıtlayıcı olan bu sistemi kullanmakta olup, katılmak isteyen herkese açıktır. Fiilen katılanlar toplumun genelinden kendi kendine seçilen bir alt kümedir.
- ii. **Belirli seçilmişler (Selectively recruit):** Bazı mekanizmalar süreçlere müdahil olmak istemeyen alt gruplardan seçilerek belirlenen katılımcıların tamamına açıktır.
- iii. **Rastgele seçilenler (Randomly selecting):** Toplumun genelinden rastgele katılımcı seçmek, tanımlayıcı temsiliyetin en garantili yoludur.
- iv. **Meslekten olmayan/alaylı paydaşlar (Lay stakeholders):** Meslekten olmayan paydaşlar; bazı kamusal endişeler hakkında derin ilgi gösteren, bu nedenle fazlasıyla zaman ve enerji harcamaya hevesli olan, benzer ilgi gösterenlere hizmet eden ancak katılımı tercih etmeyen ve ödeme yapılmayan gönüllü vatandaşlardır.

¹⁵ İngilizcesi interest olan bu kavram, ilgi, menfaat, çıkar, merak, iktisadi hayata hakim grup gibi anlamlarda kullanılabilmekte olup, katılım olgusu açısından bunların birini, bir kısmını veya hepsini ifade edecek şekilde kullanılabilmektedir.

- v. **Profesyonel paydaşlar (Professional stakeholders):** Düzenleyici müzakere, tabana ait çevresel yönetim ve birlikte çalışan planlama olarak tanımlanabilecek yönetişimin biraraya getirdiği profesyonel paydaşlardır. Bu katılımcılara düzenli olarak ödeme yapılır ve organize olmuş çıkar grupları ve kamu yetkililerinin temsilcisidirler.

Fung (2006) bu beş mekanizmayı “mini-toplumlar” (mini-publics) olarak tanımlamakta ve bunların farklı kitlelerde tartışmak veya karar almak amacıyla insanları bilinçli olarak bir araya geldiğini ifade etmektedir. Bu beş mekanizmaya devletteki konumları itibarıyla profesyonel politikacılar ve uzman yöneticiler olmak üzere iki mekanizma ile mekanizma daha ekleyen Fung (2006), sekiz mekanizmadan oluşan katılımcı seçme metodolojisi oluşturmaktadır (Şekil 2.7).



Şekil 2.7 : Fung’a göre katılımcı seçme metodolojisi.

Görüldüğü üzere toplumda katılıma yönelik bir talep olmakla birlikte, vatandaş olarak katılım süreçlerinde kendine bir yer bulabilmenin de karmaşık bir yapısı olduğu açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır. DPT, Dokuzuncu Kalkınma Planı Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu’nda, özellikle ülkemizde, kamusal politika oluşturma sürecinde vatandaşların ve sivil toplum örgütlerinin rolü ve katkısının sınırlı olduğunu; katılım gerçekleşse dahi fazla etkili olmadığını açıklayarak, katılım konusunda bir takım eleştirilerde bulunmaktadır. DPT (2007), vatandaşların sivil toplum örgütleri kurarak baskı grupları yoluyla kamu yönetimini etkilemeye çalıştığını; fakat vatandaşların örgütlenmesi önünde çeşitli engeller

bulunduğunu; ülkemizde oldukça güçlü olan medyanın kamu yönetimi ve hükümet üzerinde etkili olabildiğini; ancak medya şirketlerinin büyük holdinglere ait olması yüzünden, medyanın politika oluşturma sürecine katkısının toplumun istek ve beklentilerinden ziyade çıkar ekseni olduğunu ifade etmektedir. Dolayısıyla katılım konusunda çeşitli farklı pencerelerden bakıldığında farklı görünen durumlar söz konusudur.

2.6.3.2. Katılım temelli karar alma

Halkın egemenliği temeline dayanan bir yönetim biçimi olan demokrasinin tarihi incelendiğinde, üç büyük dönüşüm süreci göze çarpmaktadır (Dahl, 1994). Bunlardan ilki, milattan önce beşinci yüzyılın ortalarında Yunanistan'da genellikle aristokratlar, oligarşiler ve monarşilerden veya bunların karışımından oluşan demokratik olmayan şehir devletlerin demokrasiye dönüşmesi olup, bu dönüşümü demokratik olmayan yönetim sisteminin, doğrudan (katılımcı) demokrasiye geçiş olarak da tanımlayabiliriz. İkincisi ise modası geçmiş şehir devletlerin yerini giderek ulus devletlere bırakması sonucunda yaşanan dönüşüm olup bu ikinci dönüşümü katılımcı demokrasiden temsili demokrasiye geçiş olarak tanımlamak mümkündür. İkinci dönüşüm sırasında ölçek ve biçimlere bağlı olarak anayasa, seçme ve seçilme sistemleri, siyasi partiler, yasama, yürütme ve yargı gibi kurumsal yapılar vb. çeşitli politik kurumlar ve uygulamalar ortaya çıkmıştır. Üçüncü dönüşüm ise günümüzde yaşanmakta ve şehir devletlerin ekonomik, politik, sosyal ve kültürel özerkliklerini kaybederek ulus devletçe yutulmasına benzer bir şekilde uluslararası sistemler, ulus devletlerin politik, ekonomik, sosyal ve kültürel özerkliklerini azaltmaktadır.

Crouch (2004) siyaset ve yönetimin, demokrasi öncesi dönemlerdeki gibi imtiyazlı elitlerin kontrolüne doğru kayması ve bu sürecin ana sonucu olarak siyasal ve sosyal eşitlikçi amaçların zayıflıklarının arttığını ifade etmekte olup bu yaklaşımını; küresel firma ve siyasi partilerin örgütsel olarak daha az şeffaf hale gelmesi, pratik uygulamalardan çekilmek gibi alışılmadık stratejilere başvurusu ve kendi markalarını pazarlamaya veya bilgi ve çeşitli faydalar sağlamak üzere elit döngüler içerisine yerleştirmeye odaklanması gibi örneklerle açıklamaktadır.

Jörke'e göre (2013), karar alma eyleminin ulusal parlamentolardan alınarak ulus üstü temsilcilere veya özel kuruluşlara aktarımı, seçilmiş siyasetçilere olan desteğin azalması, seçimlere katılım oranlarının düşmesi -ki birçok batı demokrasisinde

sıklıkla rastlanmaktadır- siyasetin kişiselleştirilmesi ve medyatikleştirilmesi Crouch'un demokratik siyasetin gitgide titizlikle denetlenen bir gösteriye dönüştüğü tezini kanıtlamaktadır. Bu noktadan hareketle Demirci (2010), temsili demokraside temsiliyetin, resmi hesap verme sorumluluğu açısından yetersiz kaldığını, temsili demokraside oy hakkının mülkiyet, cinsiyet ve ırka bağlı olmasa da, sosyal ve ekonomik eşitsizliklerin siyaseti şekillendirdiğini ve insanların çoğunun siyasal yaşama katılımına izin veren daha fazla katılımcı demokrasi taleplerinin ortaya çıktığını ifade etmektedir.

Katılımın iyi ve arzu edilen bir olgu olmasını savunanlar olduğu kadar, bazı kesimler bu durumun karar alma süreçlerini olumsuz etkileyeceği, faydalı sonuçlar alınmasını engelleyebileceği ve süreci uzatarak çeşitli gecikmelere sebep olabileceği de ileri sürmektedir. Bu anlamda, katılıma ilişkin temel ilkeler arasında yönetenin veya devletin katılıma ilişkin müdahale biçimi önem kazanmaktadır. Katılım kavramı tanımı gereği gönüllülüğün esas olduğu bir mekanizmayı içerse de, kimi zaman katılım süreçlerine ilişkin bilgilendirme, bilinçlendirme ve yapılandırma çalışmalarının devlet tarafından yönetilmesi gerekmektedir. Bu nedenle, katılım yönetsel süreçlerin kendisi gibi bir sürekliliğe sahip olmalı, noktasal ve başlayıp biten bir uygulama şeklinde anlaşılmamalı, sadece bir kurumsal yapı ya da mekansal ölçekle sınırlandırılmamalı, mümkün olduğunca tüm kurumsal yapıları ve mekansal ölçekleri kapsamalı, gönüllülüğe dayanmalı ve salt bireysel ya da kurumsal çıkarların temsili için katılımı değil yaşanan kentin yada toplumun geleceği için karşılık beklenmeden yaratıcılığa dayalı bir vizyonerliği de içermelidir (Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, 2009).

Fung (2006) doğrudan katılım için ana sebebi şu örnekle açıklamaktadır; Ayakkabının neresinin vurduğunu, ayakkabıcı değil, ayakkabıyı giyen en iyi bilir. Bu örnekle aslında anlatılmak istenen politika yapıcı ile bundan etkilenen vatandaşların arasındaki iletişimin önemidir. Politika yapıcı ile vatandaş arasındaki iletişimin derinliğine ve yoğunluğuna göre katılım olgusunun boyutu ve başarı şansı değişmektedir. Karar alma süreçlerinde tartışmalar nedeniyle tıkanmalar yaşamamak veya sürecin katılımcılar nedeniyle çok yavaş ilerlememesi için katılımcılar ile politika yapıcılar arasındaki etkileşim ve iletişim önem kazanmaktadır. Bu bağlamda, Fung (2006) katılımcı oluşumların karar alma ve iletişim anlamında altı farklı yöntemi olduğunu ifade etmektedir;

- i. **İzleyici olarak dinleyenler:** Genellikle böyle toplantılara katılanların büyük çoğunluğu kendi görüşlerini açık açık ortaya koymazlar ve bunun yerine izleyici olarak politika veya proje hakkında bilgi edinirler.
- ii. **Tercihlerini açıklayanlar:** Böyle toplantılarda genellikle, bütün izleyicilere tercihlerini dinleyenlere ve yetkililere açıklama şansı verilir.
- iii. **Tercihlerini geliştirenler:** Bu gruptaki toplantılar, katılımcılara keşfetme, geliştirme ve belkide fikirlerini değiştirme/dönüştürme olanağı veren ortamlar yaratır. Katılımcıların konu hakkında bilg edinmenin yanısıra, uzmanlar, politikacılar veya savunucuları dinlemek yerine konu hakkında başkalarıyla tartışır ve fikirlerini geliştirirler.
- iv. **Toplanma ve pazarlık:** Bu yöntemde, katılımcılar ne istediklerini bilmekte, sahip oldukları etki ve güçle yönlendirdikleri tercihlerini toplayarak bir sosyal seçime/seçeneğe dönüştürmektedir. Keşfetme ve pazarlık yapabilme şansı katılımcılara en iyi alternatifi bulma fırsatı sunmakta ve böylece ortak tercihlerini geliştirebilirler.
- v. **Düşünme/tartışma ve müzakere:** Katılımcılar bireysel ve grup olarak ne istediklerini düşünüp tartışır. Bu yöntemde genellikle katılımcıların görüşlerini geliştirmek ve çıkarlarını keşfetmek amacıyla bir eğitim altyapısı sağlanarak birbirleriyle perspektif, deneyim ve gerekçeleri değiş tokuş etmeleri sağlanır. Bu mekanizmada genellikle, prensip olarak anlaşmanın ortaya çıkması, süregelen anlaşmazlıkların ortadan kaldırılması ve katılımcıların ilerlemesi adına yeni olanakların keşfedilmesi yer alır.
- vi. **Teknik uzmanlık:** Çoğu kamusal politika ve kararlar, toplanarak düşünüp taşınma yolundan ziyade eğitimi ve profesyonel uzmanlaşmaları belirli problemleri çözmeye uygun olan yetkililerin teknik uzmanlıkları doğrultusunda oluşturulmaktadır. Bu yöntem genellikle vatandaşları kapsamaz.

Yukarıda açıklanan altı karar alma ve iletişim yönteminden ilk üçü iletişime yönelik iken sonraki üç madde ise karar almaya yöneliktir. İlk üç yöntemde katılımcıların tercihlerini ortak bir karara dönüştürmek gibi bir amaç bulunmamaktadır. Son üç yöntem ise karar almaya yönelik olup, yoğunluklarına göre farklılaşmaktadır. İzleyici olarak katılanlar katılım anlamında en az yoğun yöntemi oluştururken, teknik

uzmanlık kısmı en fazla yoğun kısmı oluşturmaktadır. Şekil 2.8’de söz konusu yoğunluk dağılımı bir eksen üzerinde gösterilmektedir.



Şekil 2.8 : Fung’a göre iletişim ve karar alma yöntemleri.

2.6.3.3. Katılımda gücün kullanımı

Katılım tartışmalarının çoğunun temelinde gücün ne ölçüde paylaşılacağı konusu yatmaktayken, aslolan gücün paylaşılması değildir. Güç, karar alma yetkisini elinde bulunduran odağın olarak kalmaya devam edecektir, çünkü alınacak kararın sorumluluğu katılımcılarda değil gücü kullanmaya yetkili kılınan odaktadır. Doğal olarak bu noktada katılımcıların söz konusu gücün kullanımına nasıl/ne kadar katıldığı ve ne kadar etkili olduğu sorusu ön plana çıkmaktadır.

Katılım açısından etkinliği ölçemeye çalışan Fung (2006), gücün kullanımına ve otoriteye olan etkiyi beş kategoride toplamıştır;

- i. **Kişisel çıkarlar:** Pek çok katılım olayında, tipik katılımcının politikayı veya eylemi etkilemek için ya çok az umudu vardır ya da hiç yoktur. Bunun yerine, katılımcıların amacı kişisel çıkarlar elde etmek, aydınlanmak veya yurttaşlık görevini yerine getirme duygusunu tatmin etmektir.
- ii. **İletişimsel etki:** Çoğu katılım mekanizması, kamusal düşünceyi değiştirmek veya hareketlendirmek yoluyla devleti veya ajanslarını etkilemeye çalışmaktadır. Tartışmalar ve kararlar, sürecin kendi tanıklığı, sebepleri,

sonuçları veya dürüstlüğüyle hareket eden yetkililer ile kamu kesimi arasındaki iletişimsel etkilenmenin sonucu ortaya çıkmaktadır.

- iii. **Tavsiye ve danışma:** Kamusal otorite üzerinde etki yaratmak üzere kullanılan bir mekanizma olan bu yöntemde, yetkililer otoritelerini ve güçlerini korurlar ama, kendilerini katılımcılardan girdi alanlar olarak görürler.
- iv. **Eş-yönetim ortaklığı:** Az görünen bazı durumlarda, katılımcılar yetkililerle birlikte kamusal eylemlere yönelik stratejiler geliştirmek üzere plan ve politikalar üretirler ve gücü doğrudan kullanırlar.
- v. **Direkt otorite:** Yetki veya gücün başkasına devri noktasında, katılımcı kitleler kamusal kararlar veya kaynaklar üzerinde bazen gücü doğrudan kullanırlar .

Yukarıda açıklanan beşli yapı şekil 2.9’da şematik olarak gösterilmiş olup, gücün kullanım seviyesi katılımcılar tarafından gücün en az kullanıldığı kişisel çıkarlar ilişkisi üzerinden başlayarak, katılımcılar tarafından gücün doğrudan kullanıldığı direk otorite olgusuna doğru artmaktadır.



Şekil 2.9 : Fung’a göre güç ve karar almanın boyutları.

Tek taraflı perspektiflerden bakıldığında güç ve yetki, yetkili açısından paylaşılamaz bir olgu gibi görünebilirken, katılımcı açısından da kötü veya değişmez bir olgu olarak görülebilir. Gerçekte ise güç, dinamik ve çok boyutlu olup içeriğine, koşullara ve çıkarlara göre değişmektedir. Yukarıdaki şekilde de gösterildiği üzere tamamen hakim olma durumundan, gücü tamamen devretme boyutuna kadar değişik şekillerde gücün kullanımı söz konusudur.

2.6.3.4. Katılımda temsil ve katılıma yönelik eleştiriler

Ülkemizde katılıma yönelik hukuki bir çerçeve bulunmamakla birlikte, temsile yete dayalı bir yönetim biçimi bulunmaktadır. Temsili demokrasi ile yönetilen ülkemizde, bilindiği üzere egemenlik hakkı doğrudan değil de, milletin seçtiği temsilciler aracılığıyla kullanılmaktadır. Temsili demokrasiyi benimseyen yönetimler, politik hayatı siyasi partiler gibi yasal örgütler üzerinden kurumsallaştırmaktadır. Ülkemizdeki mevcut yapılanma, katılımı zorunlu kılmamakla birlikte, katılmak isteyenlere siyasi örgütlenmeler aracılığıyla politika oluşturma süreçlerine dahil olabileceği bir yol gösterilmektedir. Katılım anlamında temsiliyet ise, kamusal ihtiyaçlara daha fazla cevap verebilen, sadece seçim dönemlerinde değil seçimler arası dönemlerde de farklı politik çıkar, değer, fikir ve programları da temsil edebilmek anlamına gelmektedir (OSCE-ODIHR¹⁶, 2007).

Türkiye her ne kadar, temsili demokrasiyi uyguluyor olsa da, bazı durumlarda yarı doğrudan demokrasinin araçlarından olan referandumu da uygulamaktadır. Başka bir deyişle, kimi önemli konularda alınacak kararın meşruiyetini arttırmak için, temsilci olarak atanan kişiler, temsil ettikleri toplulukların fikirlerini alabilmektedir. Buna ek olarak Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 80. maddesine göre; Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil bütün milleti temsil ettiği belirtilmektedir. Dolayısıyla, halk kendisini temsil etmesi için tercih ettiğinden başka temsilciler tarafından da temsil edilebilmektedir. Bu sebeple de temsiliyetin yetersiz kalabildiği bazı durumlarda halkın onayını almak için yarı doğrudan demokrasi uygulanabilmektedir.

Temsili demokrasiye yönelik güvenin azalması ve demokratik kültürün gerilemesine yapılan vurgular, yeni demokratik katılımcılık yaklaşımlarını savunan bir anlayış da beraberinde getirmiştir (Demirci, 2010). Türkiye tarafından kabul edilen 04.06.2003 tarihli ve 4868 sayılı Kanun ile taraf olunan Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesinin 25. maddesinde¹⁷ her yurttaşın doğrudan veya özgürce seçilmiş temsilciler aracılığıyla ile kamu yönetimine katılma hakkına sahip olduğu belirtilmektedir. Katılımcı yaklaşımlar, temsili demokrasinin ötesine geçerek resmi

¹⁶ OSCE-ODIHR: Organization for Security and Co-operation in Europe-Office for Democratic Institutions and Human Rights, <http://www.osce.org/odihr>

¹⁷ <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/53-73.pdf>, Erişim: 11.08.2016

siyasal ve yönetsel çevrenin dışında kalan kişilerin ve örgütlerin politika sürecinde söz hakkı olmasını savunmaktadır (Van den Hove, 2006).

Fung'a (2006) göre adaletsizlik genellikle politik eşitsizliklerden kaynaklanmakta olup, bu durumu aşağıdaki gibi açıklamaktadır. Bazı grupların politik gündemi ve karar almayı etkileyememesi veya politika alternatiflerinin kendi çıkarlarına ne kadar iyi hizmet ettiğini değerlendirecek bilgiye erişememesi, genellikle dışarıda bırakılmaları, organize olamamaları veya zayıf olmaları yüzündendir. Bazı haksızlıklar ise, seçim kampanyalarında paranın veya başka özel kaynakların rollerinden, bazı çıkar grupları ile adaylar arasındaki özel ilişkilerden, politik kurum ve organizasyonlardan ırkçı veya cinsiyetçi sebeplerle uzaklaştırılmaya neden olan kalıcı miraslardan kaynaklanmaktadır. Politik eşitliği arttırmaya yönelik birçok strateji seçim veya grup sistemini değiştirmeye odaklanırken, katılımcı mekanizmalar demokratik yönetişimin adaletini iki şekilde sağlamaktadır. Bunlar; kararları sistematik olarak adaletsiz olan yetkili karar alıcıları değiştirmek veya yetkili karar alıcıları adil davranmaya itecek şekilde popüler baskılar yaratmaktır (Fung, 2006).

Kalkınma Bakanlığı (2012), kurumlara hesap verebilirlik süreçlerini geliştirmesi açısından yol gösteren AA1000 çerçevesine¹⁸ atıfta bulunarak, paydaş katılımında; içeriklik anlayışı, organizasyonun sürecin her aşamasında tüm paydaş gruplarının görüş ve ihtiyaçlarını göz önünde bulundurma taahhüdü ifade ettiğini, paydaşların fikirlerini herhangi bir çekince ya da sınırlamaya maruz kalmaksızın ifade etmelerini sağlayacak bir katılım süreciyle görüşlerin alındığı ve içeriklik anlayışının gelecek nesiller ve çevre gibi söz hakkı olmayan paydaşların da göz önünde bulundurulması gerektiğini vurgulamaktadır.

Fung (2006), sosyal problemleri hedef alan bu tarz kamusal hiyerarşilerin, bilgi, marifet, nasıl yapıldığını bilme veya kaynaklara erişimde eksiklikler yaşadığını ifade etmekte olduğunu belirterek, bir kamusal politika veya eylemin vatandaşlar tarafından desteklemesi veya itaat edilmesi için iyi bir nedeni olduğunda meşru bir zemine kavuştuğu açıklamaktadır. Bununla birlikte Fung'a (2006) göre, meşruluk sorunlarının bazıları, yetkililer ile toplumun geniş kesimi arasındaki istemsiz çatlaklardan kaynaklanmaktadır. Ortaya çıkan hususlar seçimler arasındaki

¹⁸ AA1000 Çerçevesi: Merkezi Londrada bulunan Sosyal ve Etik Hesapverebilirlik Enstitüsünce geliştirilmiş olan ve kurumların genel performansı ile hesap verebilirliklerini arttırmayı amaçlayan bir standartlar çerçevesidir. [https:// www.accountability.org/standards/](https://www.accountability.org/standards/), Erişim: 12.08.2016

dönemlerde, partilerin veya adayların ideolojileri, seçilmiş yetkililer veya kamu yöneticilerinin kamusal düşüncüyü ve iradeyi ölçememesinden kaynaklanmaktadır. Her ne kadar bazı inisiyatifler, katılımcı mekanizmalar kurmak yoluyla bu eksiklikleri kapatmaya çalışsa da, bu durumun ihtilaflı durumlar veya kamusal duyarlılık anlamında yeni noksanlıklar yaratabilmektedir.

Demirci (2010) katılım olgusunun, insanların kapasitesini arttırdığını, sisteme yabancılaşmış vatandaşları tedavi ettiğini, katılım yoluyla halkın kararlara rıza gösterdiğini ve bununda karar sürecini meşrulaştırdığını, güçsüzlerin sesinin duyulması için bir platform oluşturduğunu, zenginlerin yoksullar üzerindeki tiranlığını azalttığını, devletin her zaman en iyisini bilmediğini kabul etmesiyle vatandaşlarla birlikte alınan kararların politika kalitesini arttırdığını ve daha fazla sahiplenme yarattığını, katılım yoluyla daha adil ve verimli sonuçlara ulaşılma potansiyeli bulunduğunu, katılım yoluyla yeni ağlar ve ilişkiler kurma fırsatı yaratıldığı ve sosyal sermayenin gelişimine olumlu katkı yaptığını ifade etmektedir.

Özellikle 90'lı yılların sonu ve 2000'li yılların başından itibaren başlayan temsili demokrasinin katılımcı demokrasiye doğru evrilmesi sürecinde halkın, kendini temsil etmesi veya kendisi adına belli bir gücü kullanması için yetki verdiği temsilcilerin, söz konusu gücü kullanma aşamalarına da müdahil olma talepleri artmaktadır. Bu durum Demirci'ye (2010) göre farklı felsefi ve siyasi temellere dayanan katılımcı demokrasinin çeşitli sorunları ve açmazlarını ortaya çıkarmaktadır. Bunlar;

- i. **Katılım farklı yorumlara açık belirsiz bir kavramdır;** Halkın katılımı, sosyal adalet, yurttaşlığın anlamı, toplumu güçlendirme gibi meselelerin yanı sıra, vatandaş için de, tebaa, oy kullanan, müşteri, tüketici, çıkar grubu savunucusu, toplum gönüllüsü, birlikte üreten ve birlikte öğrenen gibi farklı roller önermektedir. Bu farklı roller, katılımın işlevini de farklılaştırmaktadır.
- ii. **Elit katılım konusunda isteksizdir;** Katılım tanımlarından da anlaşılabacağı üzere, vatandaşlarla yöneticiler arasında katılımın düzeyi ve miktarı sürekli mücadele konusu olmaktadır çünkü , yönetici elit ile halkın, katılım konusundaki düşünceleri aynı yönde değildir. Halka göre katılım, haklarının koruma aracı, danışma süreci ve yönetici elitin sahip olduğu hakların devri gibi algılanırken, elit açısından ise katılım statükoya destek salayan bir meşrulaştırma aracıdır ama asla karar alma gücünün değişimi aracı değildir.

- iii. Katılımda (temsilde) adalet yoktur;** Katılım hususunda, vatandaşların sınırlı bir kesiminin katılabileceği, kimin veya hangi çıkarların temsil edileceğini, yönetime doğrudan katılımda adaletin sağlanmasının zor olduğu, kendi çıkarını koruma yeteneği/imkanı olmayan grupların durumunun ne olacağı, bütün etnik azınlıklara, dini kesimlere, engellilere, yoksullara, çocuklara, yaşlılara, kadınlara, eşcinsellere, hayat kadınlarına vb. gruplara seslerini duyurma imkanı verilip verilmeyeceği tartışma konusudur. Bu gruplardan hangilerinin katılacağına veya hangilerinin dışlanacağına karar vermenin yanı sıra bireysel katılımcıları örgütlü çıkar gruplarının baskısından korumak da bir başka uğraş meselesidir. Ayrıca, katılımcı yönetişimin politika belirleme sürecine erişim imkanına sahip yeni bir otorite sistemi ortaya çıkarma riski de bulunmaktadır.
- iv. Katılım için ideal koşullar yoktur;** Katılımcı demokrasiyi savunanlar, toplumu adeta meleklerden oluşan bir varlık olarak tasavvur etmekte olup, halbuki demokratik ilkeleri benimsememiş, irrasyonel ve önyargılı bireylerin varlığı da unutulmamalıdır. Başka bir deyişle herkes düşünceli olarak eşitlikçi bir yaklaşımla karar almaya ehil değildir ve toplumun çoğunun katılım için gerekli teknik, siyasal ve örgütsel bilgi ve beceriye sahip olduğunu söylemek zordur. Demirci (2010), doğrudan halk katılımının bu sebeple modern toplumların altından kalkamayacağı bir lüks olduğunu, çünkü birçok yurttaşın sahip olmadığı maharet, kaynak, para ve zaman gerektirdiğini ifade etmektedir.
- v. Halkın çoğu katılım konusunda isteksizdir;** İnsanları doğrudan etkilemeyen genel ve soyut konularda halkın katılımını sağlamak oldukça zordur, çünkü insanlar sadece kendi çıkarlarına dokunan somut meselelere müdahil olma konusunda isteklidirler. Demirci (2010) insanların siyasi meselelerle uğraşamayacak kadar geçim derdi ile meşgul oldukları belirterek, fırsat verilse bile katılımın gerçekleşmeyeceğini öne sürmektedir. Katılımda meydana gelen eşitsizlikler nedeniyle zorunlu olarak bazı kesimler kayırılırken bazıları dışlanmış olacaktır.
- vi. Katılımcıların bireysel olarak yapacağı etki belirsizdir;** Katılımın türü ve şekli ne olursa olsun, önemli olan sonuçta yaratacağı etkidir. Demirci (2010), deneyimlerin katılımın öngörüldüğü üzere bir etki yaratmadığını, kazananların kazanmaya, kaybedenlerin ise kaybetmeye devam ettiğini

söylemekte ve iktidarın yeniden dağıtımını içermeyen bir katılımın başarılı olmadığını vurgulamaktadır.

- vii. **Katılım karar almada verimsizliğe yol açar;** Devlet ölçeği büyüdükçe, katılımcı demokrasinin dayandığı yüz yüze ilişkileri sağlamak zorlaşır ve daha fazla profesyonel uzmanlıklara bağımlı hale gelmektedir. Yaygın halk katılımı bu uzmanlığın yadsınması anlamına gelmekte olup, seçilmiş görevliler ve yöneticiler politika geliştirme ve uygulama sorumluluğuna sahiptir. Dolayısıyla hiç bir uzmanlığı bulunmayanlarla bir karar üretmek daha zor hale gelmektedir.
- viii. **Katılım toplumsal çatışmaları artırır;** Çok fazla halk katılımı siyasal çatışmaları artırma riski taşımakta olup, halkın anlayışı birbiriyle tutarsız ve belirsiz olabilir. Katılım, halkı kutuplaştıran tehlikeli bir girişime dönüşebilir.
- ix. **Katılım hesap verme sorumluluğunu muğlak hale getirir;** Yetersiz görülse bile, temsile dayalı kurumların bir hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır. Katılımcı yapılar, katılımcılara hesap verme sorumluluğu olmaksızın karar alma yetkisi tanımaktadır.
- x. **Katılım yeni bir tiranlıktır;** Katılımın çeşitli gruplar tarafından farklı amaçlarla kullanılmasının yeni tiranlıklar doğurması ihtimali bulunmaktadır. Cooke ve Kothari (2001) bu tiranlıkları üç ana başlıkta toplamıştır. Bunlardan ilki olan yöntem tiranlığı araştırma ve müdahale için diğer imkanları dışlayan baskı bir yöntem haline gelmesidir. İkincisi olan kontrol ve karar alma tiranlığı karar alma yetkisinin halka devredilmemesi, katılımın hakim olan çıkarları meşrulatırma aracı olarak kullanılmasıdır. Sonuncusu olan grup tiranlığı ise toplumlarda mevcut olan eşitsizlikleri hesaba katmayarak mevcut iktidar ilişkilerini güçlendirmeye hizmet etmektedir. Bu bağlamda katılım olgusunun gelişmekte olan ülkelerde patronaj ilişkilerini güçlendirme riski taşımaktadır.

Yukarıda açıklanan sorunları genel olarak derleyecek olursak, gelişmekte olan ülkelerde öne sürülen savların yaşanmasının çok mümkün olduğu söylenebilir. Katılımcı bir yaklaşımın dünyanın her yerinde uygulanabilecek bir şekli veya düzeni yoktur. Çünkü katılımın her ülkede veya seviyede farklı sorunları ve öngörülemeyen sonuçları ortaya çıkabilir. Bu olası durumları genelleştirmeye çalışan Demirci (2010) çeşitli açmazlar tespit etmiştir.

- i. **Büyüklik (ölçek) açmazı;** Modern devletler genellikle büyük ve karmaşıktır. Dolayısıyla vatandaşların katılımı için çok sayıda grup veya paydaşın uzlaştırılması gerekmektedir.
- ii. **Dışlanmış gruplar açmazı;** Temsili demokrasilerde sistematik olarak dışlanan etnik ve dinsel azınlıklar, yerli halklar, eşcinseller, gençler, işsizler, yoksullar, göçmenler vb. gibi gruplar her zaman bulunmaktadır.
- iii. **Vatandaş ve uzman açmazı;** Katılımın en büyük uğraşlarından biri de vatandaşların bilgi ve uzmanlık bakımından profesyonellerle rekabet edememesidir. Söz konusu uzmanlar katılım sürecinde bilgi ve tecrübesi ile vatandaşları veya onların temsilcilerini saf dışı bırakabilir.
- iv. **Katılım ve verimlilik açmazı;** Katılıma yönelik en ciddi eleştiriler genellikle fayda ve maliyet analizi tabanlı verimlilik üzerinden yapılmaktadır. Katılımın gereksiz yere para, zaman ve çaba harcanmasına neden olarak kamu hizmetlerini daha pahalı hale getirdiği öne sürülmektedir. Katılım, acil kararlar alınması gereken durumlarda bu tarz müzakereler için yeterince zaman olmayabilir.
- v. **Katılımcı demokrasi ve müzakereci demokrasi açmazı;** Katılım ve müzakere birbiriyle aynı gibi görünse de uygulamada farklılıklar bulunmaktadır. Katılım geniş tabanlı olurken, müzakerede o konu hakkında bilgisi olan az bir grubun katılımı yeterlidir.
- vi. **Temsili demokrasi ve katılımcı demokrasi açmazı;** Temsili kurumlar yapı itibarıyla katılımcı yapılara karşıdır, çünkü temsili yapılar karar alma yetkisini yapısal olarak paylaşmayı reddetmektedir.
- vii. **Katılım ve toplumsal istikrar açmazı;** Halkın katılım her zaman kamusal politikaların uygulanmasında kaos ve çatışma ortamı yaratma riskini barındırmakta olup, bir yönetilemezlik durumuyla sonuçlanabilir.

Temsil kavramının özüne inilecek olursa; yönetme eyleminde görülen yöneten ve yönetilen kavramlarına benzer şekilde, temsil eden ve temsil edilen olmak üzere iki olgu ortaya çıkmaktadır. Genel olarak temsilciler, temsil edilenlerin sahip olmadığı çeşitli özelliklere sahip olmakla birlikte, temsil ettiklerinin tüm özelliklerini de yansıtmak durumunda değildir. Ancak, temsilcilerin en temel görevi temsil ettikleri grubun istekleri, çıkarları ve kendilerini korumaktır. Temsilciler yoluyla temsil edilme olgusu, geniş topluluklarda zorunlu bir durum olarak ortaya çıkmaktadır

Çünkü geniş topluluklarda herkesin yönetime doğrudan katılımı söz konusu olmayacaksa, o zaman herkes tarafından seçilen ve herkesi temsil eden kişilerin yönettiği bir sistem olması gereklidir (Oruç, 2013).

Temsiliyet konusundaki açmazların temelinde vatandaşların katılımında yaşanan bir etkinlik/etkililik sorunu olduğu ortaya çıkmaktadır. Fung’a (2006) göre, vatandaş katılımının daha etkin hale getirmek için dört etken bulunmakta olup, Fung bunları Amerika’da bulunan ve 1994 yılında organizasyonel yapısında değişikliğe giderek daha katılımcı bir yapıya dönüşen bir polis teşkilatı rneği üzerinden anlatmıştır. Bunlardan ilkine göre katılımcı polisliğe geçişle birlikte, polis memurları standartların ötesine geçmeye ve önleyici devriyeler, acil cevaplar ve suların geçmişe dönük araştırmaları gibi tatminkar fakat etkisiz yaklaşımlara zorlanmışlardır. İkinci olarak ise, polis memurları vatandaşlarla birlikte müzakere süreçlerine dahil oldukça profesyonel polis memurlarının kendi başlarına yapacaklarından farklı olarak değişik öncelikler ve yaklaşımlar geliştirmişlerdir. nc olarak mahalle sakinlerinin sağladığı özel yetenekler ve kaynaklar sayesinde, farklı kamusal güvenlik stratejileri oluşturmak mümkün hale gelmiştir. Örneğin mahalle sakinleri, parkları, iki dükkanlarını, uyururucu satışlarını vb. güvenlik sorunlarını izleyebilmekte ve polis teşkilatına bildirebilmektedir. Son olarak ise ihtiyatlı problem çözme disiplini; şehir avukatları, yapılaşma düzenlemeleri, sokaklar ve temizlik işleri, parklar gibi kamusal güvenlik endişelerine konu olan ve önceden kontrol altında olmayan şehir kaynaklarına odaklanmaktadır (Fung, 2006). Fung tarafından verilen örnekte dikkat çekici unsur, halkın katılımı ile yetkililerin önceliklerinin değişmesi ve halkı tatmin etmek uğruna profesyonellikten uzaklaşarak verimsiz çalışmaya ynelinmesidir. Bununla birlikte, halkın etkin katılımı sayesinde sağlanan farklı faydalar da ortaya çıkmaktadır. Ancak, özellikle vurgulamak gerekirse, bir kamusal eylemi etkin/etkili hale getirmenin yolu, görece düşük sayılarda olup uzun zamanlar ve emek harcayacak istekli vatandaşların yoğun katılımından geçmektedir (Fung, 2006).

Yukarıda anlatılan temsiliyet olgusu siyasal yapılanmaya yönelik tanımlamalar barındırırsa da günümüzdeki temsiliyet ise daha çok vatandaşların çeşitli türlerde sivil toplum örgütleri aracılığıyla yönetimde birimlerinde söz sahibi olması anlamına gelecek şekilde örgütlenmelerini ifade etmektedir. Türkiye’de sivil toplum örgütlerinin kitleleri temsil etmekte çeşitli sıkıntıları bulunmaktadır. Türkiye

Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı Dernekler Dairesi Başkanlığı'nın internet sitesine¹⁹ göre; 2014 yılı itibariyle Türkiye'de sivil toplum örgütü olarak değerlendirilebilecek toplam 109.104 adet faal dernek bulunmaktadır. Bu derneklerin üye sayısı 9.842.220 kişidir. Çizelge 2.5'te de görüleceği üzere; söz konusu derneklerde kadınların temsil oranı, erkeklerin temsil oranının yaklaşık dörtte birinden daha azdır.

Çizelge 2.5 : Dernek üyelerinin cinsiyete göre dağılımı (2014).

	Sayı	Yüzde
Kadın üye sayısı	1.864.064	18,94
Erkek üye sayısı	7.978.156	81,06
Toplam	9.842.220	100,0

Bir diğer dikkat çekici durum ise aktif dernekler içerisinde, mesleki ve dayanışma faaliyetlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla kurulan ve hemşehri derneklerinin büyük çoğunluğunu oluşturduğu dernekler ilk sırada yer almaktadır. İkinci sırada ise spor ve ilgili dernekler yer alırken bunların çoğunluğunu ise amatör spor kulüpleriyle, çeşitli spor dallarının dernekleri oluşturmaktadır. Üçüncü sırada ise dini hizmetler temelli dernekler bulunmakta olup, bunların çoğunluğunu cami yaptırmak üzere bağış toplayan dernekler ile dini eğitim vermek üzere yapılanmış olan dernekler oluşturmaktadır. Bu dernekleri sırasıyla, insani yardım, eğitim ve araştırma ile kültür sanat ve turizm dernekleri takip etmektedir (Çizelge 2.6).

Çizelge 2.6 : Derneklerin türlerine göre dağılımı.

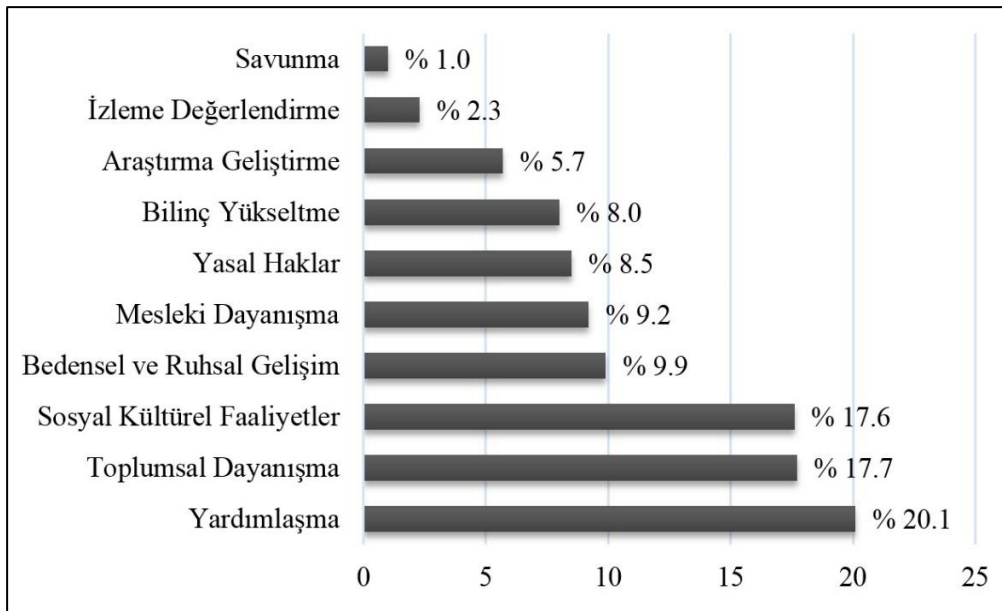
	Sayı	Yüzde (%)
Mesleki ve dayanışma	33.530	30,73
Spor ve ilgili	20.410	18,71
Dini hizmetler	17.839	16,35
İnsani yardım	6.308	5,78
Eğitim ve araştırma	6.289	5,76
Kültür, sanat, turizm	5.602	5,13
Toplumsal gelişim	2.555	2,34
Sağlık	2.499	2,29
Çevre	2.247	2,06
Toplumsal değerler	1.885	1,73
İmar ve şehircilik	1.761	1,61
Hak ve savunuculuk	1.674	1,53
Engelli	1.414	1,30

¹⁹ www.dernekler.gov.tr Erişim: 12.03.2016

Çizelge 2.6 : Derneklerin türlerine göre dağılımı (devam).

	Sayı	Yüzde (%)
Kamu kurum personelleri	1.276	1,17
Düşünce temelli	1.196	1,10
Gıda, tarım ve hayvancılık	672	0,62
Uluslararası işbirliği	667	0,61
Dış Türkler ile dayanışma	621	0,57
Yaşlı ve çocuklar	328	0,30
Şehit yakını ve gazi	314	0,29
Çocuk	16	0,01
Bilinmiyor	1	0,00
Toplam	109,104	100,0

Derneklerin kuruluş amaçları incelendiğinde ise, yardım ve hayır faaliyetleri, üyelerin çıkarlarını korumaya ve geliştirmeye yönelik oluşumlar ile sosyal ve kültürel faaliyetlerde bulunan dernekler dikkat çekmektedir. Bununla birlikte, etkin bir şekilde toplumun tamamını ilgilendiren konularda çeşitli etkileri olan sivil toplum örgütlerinin birçoğunun geniş bir tabana yayılan kitlesi bulunmamaktadır. Başka bir deyişle; Türkiye’deki sivil toplum örgütlerinin ciddi bir temsil sorunu vardır. Bunun en temel sebebi ise derneklerin genellikle belli bir olay veya durum karşısında o günkü ihtiyaçlar üzerine kurulmuş olması gösterilebilir. Şekil 2.10’da derneklerin kuruluş amaçlarına göre dağılımları gösterilmektedir.



Şekil 2.10 : Derneklerin kuruluş amaçlarına göre dağılımı.

Adil ve kapsayıcı bir ölçekte olmak üzere, katılım her ne kadar sınırlı da olsa, alınan kararların meşruiyetini arttırmaktadır. Politika ve karar alma süreçlerine bağımsız katılımı sağlayan yönetimler, daha sağlıklı kararlar alabilmekte ve bu kararlar toplum tarafından daha rahat benimsenebilmektedir.

2.6.4. Şeffaflık (Açıklık – saydamlık / Openness – transparency)

Şeffaflığın Türk Dil Kurumu Genel Türkçe Sözlüğünde²⁰ yapılan tanımı “içinden ışığın geçmesine ve arkasındaki şeylerin görülmesine engel olmayan” şeklindedir. Mecazi olarak açık ve belirgin anlamına gelen şeffaflık, devletlerin ekonomik, politik ve sosyal konularda aldıkları kararlara, özel sektörde faaliyet gösteren kuruluşların mali durumlarına, uluslararası kuruluşların faaliyetlerine ilişkin bilgiye zamanında ve anlaşılır bir biçimde olmak üzere ilgili, nitelikli ve güvenilir bireyler tarafından erişilebilmesidir (Maliye Bakanlığı, 2003). Bu kapsamda; kamu yetkilileri, karar alma süreçlerini ve kararlarını diğer paydaşlara açık ve paylaşılabılır olarak gerçekleştirmelidir (TESEV, 2008).

Şeffaflık, temel olarak iyi bir bilgi akışıyla erişilebilirliğin artırılmasını amaçlamaktadır. 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, saydamlık ve bilgi edinme hakkını tanımladığı 41. maddede;

- i. Gerçek ve tüzel kişilerin, kanunla belirlenen usul ve esaslar çerçevesinde bilgi edinme hakkına sahip olduğuna,
- ii. Kamu kurum ve kuruluşlarının, gerçek ve tüzel kişilerin talep etmeleri halinde, istenen bilgi ve belgeleri kanunda belirtilen istisnalar dışında vermekle yükümlü olduğuna,
- iii. Kamu kurum ve kuruluşlarının, görev ve hizmet alanlarına giren konulardaki temel nitelikli karar ve işlemlerini, mal ve hizmet alımlarını, satımlarını, projelerini ve yıllık faaliyet raporlarını bilgi iletişim teknolojilerini de kullanmak suretiyle kamuoyunun bilgisine sunacaklarına,
- iv. Kesinleşen faaliyet ve denetim raporlarının uygun vasıtalarla kamuoyunun incelemesine açık hale getirileceğine ve mahallî idarelerde bu raporların meclislerinin ilk toplantısında üyelerin bilgisine de sunulacağına dair hükümler yer almaktadır.

²⁰Türk Dil Kurumu internet sitesi, Güncel Türkçe Sözlük, <http://www.tdk.gov.tr/>

Yapılan tanımlara bakıldığında bir kaç unsur göze çarpmaktadır. Şeffaflık olgusu, bir bütün olarak görülse de; mali (kaynakların kullanımı) ve idari (yetkinin kullanımı) olmak üzere iki türde ele alınmaktadır. Ancak, bu bölümde yapılan incelemenin konusu daha çok siyasi ve idari şeffaflık olmaktadır. Mali şeffaflık ise genel olarak kaynakların iyi kullanımı, mali denetimlerin ve raporlama uygulamalarının iyi yapılması konularıyla ilgilenmektedir.

Şeffaflık, eylemlerden etkilenenlerin haklarını arayabilecekleri yasal ve yönetsel süreçlerin belirgin ve tutarlı bir biçimde kurgulandığı sistemlerin varlığını gerektirmektedir. Şeffaflığın sağlanması noktasında en önemli konu bilgi akışının ve erişiminin sağlıklı bir biçimde yürütülmesidir. Yönetimler bu bağlamda sahip oldukları bilgi ve belgeleri kolayca erişilebilir kılmalıdır. Avrupa Birliği (2001) bu bağlamda, karmaşık kurumlara güveni arttırmak için, kamu tarafından erişilebilir ve anlaşılabilir bir dil kullanılması gerekliliğini vurgulamaktadır.

Şeffaflık, yönetimlerden kaynaklanan sorunların çözülmesine yardımcı olurken, toplumların kendi yönetimlerine de olumlu katkılarını arttırmaktadır (OECD, 2003). UNDP (2012), şeffaflığın; ihlalleri açığa çıkarmak ve paydaşların kendi çıkarlarını korumak için bilgi toplamasını sağladığını ifade etmekte ve şeffaf sistemlerin; geniş ölçüde bir bilgiyi erişilebilir kıldığını, paydaşlar ve yetkililer arasında iletişim kanalları açtığını ve kamusal kararların alınmasında açık usullere sahip olduğunu açıklamaktadır.

DPT (2007) ise saydamlık ilkesi ile açıklık ilkesinin genelde aynı anlamda kullanıldığı ancak açıklık kavramının saydamlığı kavradığını açıklayarak, yönetimlerin açıklığının saydamlık, ulaşılabilirlik ve cevap verebilme özelliklerine sahip olması gerektiğini ifade etmektedir. Bu tanımın içinde DPT saydamlığı, kamusal eylemlerin ve bu eylemleri gerçekleştiren bireylerin halkın denetimine açık olması olarak ifade etmektedir.

İçişleri Bakanlığı ve Danimarka İnsan Hakları Enstitüsü'nün ortak bir çalışması sonucu 2009 yılında yayınlanan "İyi Yönetişim" başlıklı çalışmada; şeffaflık ve hesap verilebilirliği güçlendirmek amacıyla gerçekleştirilen yasal düzenlemelerin uygulamaya konulabilmesi için bazı standartların oluşturulması ve uygulanması gerektiğini ifade edilmektedir. Söz konusu standartlar ise;

- i. Karar alma süreçlerine bu kararlardan etkilenecek olan kesimleri bilgilendirerek, onların görüşlerinin de alınmasına olanak sağlayacak katılım mekanizmaların oluşturulması,
- ii. Kamu idaresinin faaliyetlerine ilişkin bilgilerin ilgili kişi ve kesimler ile kamuoyunun bilgisine sunulması ve şeffaflığın sağlanmasında modern bilgi ve iletişim teknolojilerinin sunduğu olanakların en üst düzeyde kullanılması,
- iii. Kamuya açıklanmayan bilgilerle ilgili taleplerin cevaplanmasının belli bir süreyle sınırlanması (bilgi talebinin ulaşmasından itibaren 30 gün içinde gibi), söz konusu süre içinde cevap verilememesi durumunda cevabın ne zaman verileceğinin bildirilmesi ve ayrıca, ilgiliye gecikmenin nedenlerinin (gerekçesinin) açıklanması,
- iv. Bilgi açıklamasının hangi özel koşullarda yapılamayacağını belirlenmesi. (Bilgiyi açıklamak genel kural, açıklamamak ise istisnai bir durumdur.)
- v. Bilgi talebi reddedilen kişiye bu durum reddedilme nedenleri (gerekçesi) ile birlikte yazılı olarak bildirilmesi,
- vi. Bilgi edinme talebi reddedilen kişilerin itiraz edebileceği başvuru mekanizmalarının geliştirilmesi ve bunlarla ilgili usul ve esasların belirlenmesi,
- vii. Uyuşmazlıkları çözüme kavuşturma mekanizmalarının oluşturulması,
- viii. Mali hesap verebilirliği sağlayacak mekanizmaların oluşturulması ve bu bağlamda, mali hesapların yer aldığı raporlar ile yıllık faaliyet raporlarının kamuya açıklanmasıdır.

Şeffaflık ilkesi üzerine yapılan tanımlara bakıldığında, neredeyse tamamında bilgi edinme ve bilgiye erişim aynı ortak nokta ön plana çıkmaktadır. Buna ek olarak bazı tanımlarda ise mali hesap verebilirlik ilkesini daha çok ilgilendiren faaliyet ve denetim raporlarının halka açıklanmasından bahsedilmektedir. Ancak yapılan tanımlarda eksik kalan bir yön bulunmaktadır. Bilgiye erişimin ne zaman ve ne ölçüde yapılacağı yeterince açıklanmamaktadır. Özellikle vurgulamak gerekirse, karar alma sürecinin başında mı veya sonrasında mı şeffaflığın sağlanacağı belirtilmemektedir.

Bir diğer önemli nokta ise şeffaflığın bütün vatandaşlara karşı mı yoksa ilgi duyan ve sorgulayan vatandaşlara karşı mı yapılacağının net olarak ifade edilmemesidir. Yapılan tanımların birçoğunda maalesef, talep edilmesi halinde bilgiye erişimin

açıklığına ve ulaşılabilir olmasına vurgu yapılmaktadır. Halbuki tam bir şeffaflık sağlanması için karar alma süreçlerinin başından itibaren şeffaflık sağlanmalı, sürecin başından sonuna kadar bütün karar alma mekanizması da erişilebilir olmalıdır. Elbetteki sadece karar alma süreçleri değil, uygulama süreçleri de aynı şeffaflığa ve açıklığa sahip olmalıdır.

Şeffaflık olgusu her ne kadar demokrasiyle ilgiliymiş gibi görünse de, özellikle küreselleşmeyle birlikte uluslararası sermaye grupları ve yatırımcılar da şeffaflığın artmasını talep etmektedir. Bu noktada, ekonomiyle ilgili bazı uluslararası donör kuruluşların da şeffaflığın artırılmasına yönelik ülkelere tavsiyelerde bulunduğu ve hatta şeffaflık seviyelerini ölçmek yoluyla ülkelerin yatırıma uygun olup olmadığına yönelik değerlendirmeler yaptığı da görülmektedir. Ancak, şeffaflığın yeterince sağlanamadığı durumlarda ülkelerin veya kurumların yolsuzluklara karşı daha zayıf olacağı da öngörülebilir. Çünkü şeffaflığın sağlanamaması, politikaların düzgün bir biçimde uygulanması ve bunların sonuçlarının topluma ve ekonomiye yansımaları açısından hayati önem taşımaktadır.

Yönetimleri iyi yönetim olgusuna götüren ilkeler incelendiğinde, hepsine temel oluşturabilecek en önemli kavramın şeffaflık olduğu ortaya çıkmaktadır. Bunun en sağlam dayanağı ise, herhangi bir nedenle çeşitli süreçlerin kamuya ve paydaşlara kapalı olarak gerçekleştirilmesinin toplumdaki güven duygusunu zedeleyecek olmasıdır. Şeffaflık birçok ilkenin önkoşulu olmakta ve tam anlamıyla sağlanmadığı durumlarda ise birçok ilke de uygulanma fırsatı bulamamaktadır.

İyi yönetişimin ilkeleri adı altında yapılan birçok çalışma, söz konusu ilkeleri genellikle kendi bakış açılarına göre yorumlayarak birbiriyle ilişkilendirmektedir. Kimi çalışmalarda bir diğerine önkoşul olarak değerlendirilen ilkeler, kimi çalışmalarda da tam tersi olarak değerlendirilebilmektedir. Şeffaflık ilkesi de üzerinde pek çok farklı yorumun yapıldığı ilkelerden birisidir. Bu çalışmada ise açıklık ve şeffaflık olgusu aynı anlamda kullanılmış olup, tahmin edilebilirlik alt bileşeni olarak değerlendirilmiştir.

Tahmin edilebilirlik ilkesi; temel olarak, yönetimlerin ve yöneticilerin istikrarı ile ilişkilidir. Günümüzde çeşitli nedenlerle; kamu fonlarının amaçları dışında kullanımı ve kamu servetinin kayba uğraması gibi sorunlarda hedef alınan geleneksel yönetim modelleri, toplumlarda çeşitli devlet kuruluşlarına karşı olan güveninin yitirilmesine

neden olmaktadır. Bu bakımdan; güvenilirlik kavramının karşılıklı olarak işletilmesi, süreçlerin daha iyi tanımlanması ve daha açık hale getirilmesini sağlamaktadır. Bu bağlamda, denetleme (yargı denetimi veya ombudsmanlık²¹) en güçlü araç olmaktadır. TÜSİAD (2005) da tahmin edilebilirlik için belli bir derecede siyasi istikrar gerektiğini, dolayısıyla devletin olası istikrarsızlıklar karşısında kararların değişmeyeceğine dair özel sektörü ve vatandaşları ikna etmekle yükümlü olduğunu ifade etmektedir.

Genel olarak şeffaflık başlığını özetlemek gerekirse, önümüzü üç farklı şeffaflık evresi çıkmaktadır. Bunlardan ilki, vatandaşların / yönetilenlerin bilgi edinme hakkının güvence altına alınmasıdır. Ülkemizde 2003 yılında çıkarılan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanununun 1. maddesinde kanunun amacı; demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak kişilerin bilgi edinme hakkını kullanmalarınıdır. Şeffaflık ilkesinin genel olarak kurum ve kişiler arasındaki bilgi akışı üzerine kurulduğunu yeniden özellikle vurgulamak yerinde olacaktır.

İkinci olarak, şeffaflığın salt bir bilgi erişimi olarak düşünülmemesi, devletin / yönetenin karar alma süreçlerine de erişimin sağlanmasıdır. Gücü elinde bulunduran kurumlar genellikle bu gücü paylaşmayı istemez ve bunun yerine bilgi akışını sağlayarak aldığı kararların kamuoyunca bilinmesi sağlar. Kamuoyundan gelecek tepkilere göre de kararlarını değiştirme yoluna gidebilir. Ancak burada değinilen konu ise karar alma sürecinin sonucunun yerine başlangıcının erişime açık olmasıdır.

Son olarak da, şeffaflığın belirlenen politikaların ve kararların uygulanması aşamasındaki durumudur. Bu aşamada şeffaflık bir bakıma faaliyet raporları ve denetim mekanizmasının düzgün çalışmasını ilgilendirmektedir. Şeffaflık açısından en az önemsiz görünen evre gibi düşünülse de, aslında yolsuzluk ve hukuksuzluğa yönelik birçok eylem tam olarak bu evrede gerçekleşmektedir. Bu bağlamda yolsuzlukla mücadele için denetim yetkisi taşıyan kurumların büyük önem taşıdığını belirten Maliye Bakanlığı (2003), şeffaflık yoluyla yasalara uygunluk denetiminin sağlanmasının, aynı zamanda hukukun üstünlüğünün korunmasını da güvence altına aldığını ifade etmektedir.

²¹ Ombudsman: Kamu denetçisi, halk denetçisi, halkın avukatı, kamu hakemi, arabulucu (*médiateur*) gibi değişik şekillerde isimlendirilen “ombudsman” İsveççe bir kelime olup, “avukat, vekil, bir kimsenin haklarını korumaya yetkili kılınmış kişi” gibi anlamları içermektedir (DPT, 2007).

2.6.5. Uyum (Cohesion)

Etkinlik, tutarlılık, bağlılık, stratejik vizyon ve yerindelik/yerindenlik gibi birçok ilkeyi kapsayan bu bölümün uyum başlığı altında incelenmesinin nedeni, aslında bir araya gelen söz konusu ilkelerin birlikte çalışması sonucunda ortaya çıkan duruma yapılan atıftır. Bilindiği üzere, yönetim kavramı birçok paydaşı ve kurumu bir araya getirmekte ve ortak karar almaya yöneltmektedir. Bu noktada en önemli konulardan biri, karar vericilerin kullanımlarına sunulan gücün hangi seviyede ve ne ölçüde kullanacağı olup; bir diğeri ise, birlikte çalışmaya başlayacak birçok paydaşın birlikte çalışabilme becerisinin ne düzeyde olduğu veya olması gerektiğidir. Belli aralıklarla yeni üyeler olarak genişleyen Avrupa Birliği, bu anlamda incelenmesi faydalı bir örnek teşkil etmektedir.

Avrupa Birliği, özellikle üzerinde durduğu ve fonlar ayırdığı uyum ilkesinin temelini, politikaların ve eylemlerin kolay anlaşılır ve tutarlı olması gerekliliğine dayandırmaktadır. Giderek büyüyen AB ile birlikte; uğraşılması gereken konuların çeşitlenmesi ve farklılaşmanın da artması, uyum ihtiyacını arttırmaktadır. Bu bağlamda Avrupa Birliği (2001); açık hedefler doğrultusunda ihtiyaç duyulanı sağlayan ve gerektiğinde geçmiş deneyimler ışığında geleceği değerlendirilmesine yönelik etkin ve güncel politikaların geliştirilmesi gerektiğini ifade etmektedir. Karmaşık bir sistem içerisinde uyumun sağlanması için tutarlı bir politika geliştirilmesinin yanı sıra, politik liderliğe ve kurumların güçlü sorumluluğuna da ihtiyaç duyulmaktadır.

2.6.5.1. Etkinlik / etkililik ve yerindenlik / yerindelik

Bu çalışmada uyum ilkesinin bir alt başlığı olarak değerlendirilen etkinlik kavramı ayrı bir ilke olarak birçok değerlendirme yer bulmaktadır. UNDP etkinliği, yönetsel ve bireysel hedefleri gerçekleştirme kapasitesi olarak tanımlamaktadır. TESEV (2005) ise; verilen kararların gerek birbirleriyle gerekse zaman içerisinde uyumlu olmasının, devletin yapacağı düzenlemelerin öngörülebilir olmasını ve vatandaşların güven duyacakları bir ortamda ileriye yönelik yatırımlarını gerçekleştirmelerini sağlayacağını ifade etmektedir.

Etkinlik denilince akla gelen ilk konular; kaynakların etkin kullanımı, verimlilik ve performans olmaktadır. Maliye Bakanlığı (2003), etkinlik kavramının sonuca ulaşmada gösterilen başarı olarak ifade edildiğini ve etkinliğin; (i) vizyonu uzun

dönem koruma, (ii) kaynakları etkin kullanma ve bunun için (iii) gerekli teknik donanım sağlama, (iv) insanların bir takım kaygılarına karşı duyarlı olma, (v) bu kaygıların ifade edilebildiği ve çözüm arandığı bir ortam yaratma gibi kriterlerle ölçüldüğünü açıklamaktadır. Etkin bir yönetim ise, küreselleşmenin ve sürdürülebilir kalkınmanın gerektirdiği değişime ayak uydurmaya yönelik olmak üzere; devlet, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşın yönetimde birlikte rol almalarını öngören geniş bir bakış açısını ifade etmektedir.

DPT (2007), etkililik ve etkinlik kavramlarının çoğu kez karıştırılmasına dikkat çekerek; etkililik kavramının amaçlara (hem çıktı hem de etki açısından) ulaşmayı hedeflerken, etkinlik kavramının ise amaçlara ulaşırken optimal kaynak kullanımını öngörerek gereksiz kaynak ve zaman tüketiminden kaçınmayı anlattığını belirtmektedir. Tutarlılık kavramı ise, birden fazla kararın ve eylemin birbirleriyle uyumlu olmasını ve çatışmamasını ifade etmektedir. DPT, etkinlik ve tutarlılığın sağlanması amacıyla bir dizi öncelik ve tedbir belirlemiştir. Bunlar;

- i. Kamu hizmetlerinde etkililiğin sağlanabilmesi için öncelikle kamu görevlerine yapılacak atamalarda ve seçimlerde liyakat ilkesine önem verilmesi,
- ii. Kamu kurum ve kuruluşlarının amaçlarının net olarak ortaya konması, tüm çalışanların bu amaçlardan haberdar edilmesi, iş tanımlarının yapılması, istenen niteliklere uygun elemanların çalıştırılması,
- iii. Stratejik yönetim anlayışının ve Toplam Kalite Yönetimi gibi tekniklerin kamuda etkililiğin temin edilmesinde araç olarak kullanılması,
- iv. Önce kurumsal performansın daha sonra bireysel performansın geliştirilmesi, kamusal harcamaların düşürülerek verimliliğin artırılması, vatandaş ve çalışan odaklı bir yönetim sisteminin kurulması,
- v. Kamu yönetiminde tutarlılığın sağlanması için öncelikle siyasi istikrar ve tutarlılığın sağlanması, kişiler değiştikçe politikaların değişmemesidir.

Uyum ilkesinin bir diğer önemli alt başlığı da politikaların uygun biçimde uygulanması ve kararların doğru seviyede²² alınması yani yerindelik/yerindenlik ilkesidir. Bu olgu bazı kaynaklarda orantılılık kavramıyla da açıklanmaktadır. Bu

²² Kararların doğru seviyede alınması: Söz konusu kavram ile anlatılmak istenen, kararların alınması sırasında, hiyerarşik düzen içerisinde en uygun seviyenin bulunmasıdır. Başka bir deyişle, tabana daha yakın seviyelerde kararların alınmasının teşvik edilmesidir.

ilke de temel olarak amaçlanan, politikaların en uygun seviyede oluşturulması ve uygulanmasıdır. Ancak bu yöntem izlenirken, eylemin yerine getirileceği seviyenin ve kullanılacak araçların seçimi, izlenecek hedeflerle orantılı olmalıdır (DPT, 2007).

2.6.5.2. Stratejik planlama ve vizyon

Sınırların birer birer kalktığı küreselleşen dünyada, kamu sektörünün de bu sürece uyum sağlayarak iyi yönetim ilkelerine uygun reformlar yapmaya yöneldiğini ifade eden Maliye Bakanlığı (2003) iyi yönetişimin, hukukun üstünlüğü ilkesini göz önünde bulundurmanın yanı sıra, karar verme sürecine herkesin eşit olarak katılımını desteklediğini belirtmektedir. Ayrıca Maliye Bakanlığı (2003), özel sektör ve kamu sektörünün tüm muhataplara makul bir zaman içerisinde hizmet vermesi gerektiğini, söz konusu hizmetler verilirken kaynakların etkin ve etkili kullanılmasının esas olduğunu, gerçekleşen işlemler nedeniyle işletmenin hesap verebilir olması gerektiğini ve hesap verebilirliğin göstergesinin şeffaflık olduğunu ifade etmekte olup, işlemler şeffaf olduğunda hak sahiplerinin doğru bilgiye kolaylıkla ulaşabileceğini ve oluşumunda etkili oldukları süreçlerin sonucunu net bir biçimde görebileceklerini açıklamaktadır. Bununla birlikte, hak sahiplerinin tüm bu sürece katılımının ve en önemlisi inancının sağlanması için şirketin/devletin güven vermesi, uzun dönemli bir vizyonu olması gerekmekte olup, belirlenen vizyonun ise gerçeğe dönüşmesi ise ancak stratejik planlama ile mümkün olabilmektedir.

Stratejik planlama yaklaşımı ülkemizde ilk olarak 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” şeklinde tanımlanmıştır.

Kamu kesiminin mali ve idari sorunlarını dikkate alan DPT (2006), kamu idarelerinin faaliyetlerinin planlı bir şekilde yerine getirmelerinin giderek önem kazandığını belirterek; makro düzeyde, bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde mali disiplini sağlamak, kaynakları stratejik önceliklere göre dağıtmak, bu kaynakların kullanılıp kullanılmadığını izlemek ve bunun üzerine kurulu bir hesap verme sorumluluğu geliştirmenin kamusal reformların temel başlıkları olduğunu vurgulamaktadır. Bu amaçla, 2006 yılında kamu idareleri için bir stratejik planlama kılavuzu hazırlayan DPT, kamu idarelerinin planlı hizmet sunumu, politika

geliştirme, belirlenen politikaları somut iş programlarına ve bütçelere dayandırma ile uygulamayı etkili bir şekilde izleme ve değerlendirmelerini sağlamaya yönelik olarak stratejik planlamayı temel bir araç olarak benimsemiştir. Söz konusu kılavuza uygun olarak hazırlanacak olan stratejik planların; programlar, sektörel ana planlar, bölgesel planlar ve il gelişim planları ile birlikte genel olarak planlama ve uygulama sürecinin etkinliğini arttırması ve kaynakların rasyonel kullanımına katkıda bulunması beklenmektedir.

Strateji kavramını en basit anlamıyla olarak önceden belirlenmiş bir hedefe nasıl ulaşılacağını gösteren yöntem olarak tanımlamak mümkündür. Güncel Türkçe Sözlükte Fransızca kökenli olan bu kavram; bir ulusun veya uluslar topluluğunun, barış ve savaşta benimsenen politikalara destek vermek amacıyla politik, ekonomik, psikolojik ve askeri güçlerinin bir arada kullanma bilimi ve sanatı olarak tanımlanmaktadır. Vizyon ise en temel anlamıyla ileri görüş veya geleceğe yönelik hedeflenen durumu ifade etmektedir.

Maliye Bakanlığı (2003), iyi yönetişimde belirlenen vizyon ve misyonun uzun vadeli olması gerektiğini, geçerliliğinin yöneticilerin görev süresiyle sınırlı olmamasının esas olduğunu, gelecekte olabilecek gelişmelerin analitik tahminlerle öngörülüp, ortaya çıkacak ihtiyaçlara cevap verebilir olmasına dikkat edilmesi gerektiğini vurgulamakta ve bu çerçevede stratejik vizyona yönelik bazı çıkarımlar yapmıştır. Bunlar;

- i. Stratejik vizyon, açık ve net olmakla birlikte devamlılık arz etmelidir.
- ii. Belirlenen hedefler ulaşılabilir olmalıdır.
- iii. Vizyon belirlendikten sonra çalışanların bu vizyona inanması sağlanmalıdır.
- iv. İdareciler işletmenin vizyonunu ve buna bağlı olan stratejiyi geniş bir çerçeveye yerleştirmedirler.
- v. Vizyonun uygulanması esnasında işletmenin / idarenin katmanları arasındaki bilgi alışverişi sürdürülmeli, aylık değerlendirme toplantıları yapılmalıdır.
- vi. Vizyonun gereklerini yerine getiren çalışanlar, ödüllendirilerek teşvik edilmelidir.

Özetle Maliye Bakanlığı (2006), hesap verebilirlik, şeffaflık, cevap verebilirlik, etkililik, eşitlik ve hukukun üstünlüğü gibi iyi yönetim ilkelerinin, uzun dönemli

vizyon ve misyona dayalı bir stratejik planlamanın üzerinde inşa edileceğini öngörmektedir. Ancak bu noktada şunu da özellikle vurgulamak gerekir ki, stratejik planlamanın hedefe ulaşmasını ancak etkin bir liderlik sağlayabilir. Buna ek olarak strateji ve politikayı planlarken ve uygularken paydaşları sürece dahil etmek hayati öneme sahiptir, çünkü planların farklı paydaş gruplarını nasıl etkileyeceği ve kimin sürece etkide bulunabileceğini anlamak, risklerin azaltılmasına ve sürecin başarısını artmasına yardımcı olmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2012).

Uyum ilkesi adı altında toplanan birçok ilke birlikte değerlendirildiğinde, bir bütünlük vurgusu ortaya çıkmaktadır. Esas itibarıyla; kaynakların etkin kullanımı, verimlilik, uygun seviyede eylemler gerçekleştirme, orantılı davranma ve farklı kararların birbiriyle uyumu gibi konulara değinen uyum ilkesi; aynı zamanda, paydaşlar arasında uzlaşmayı ve görüş birliğine varmayı da teşvik etmektedir.

2.7. Yönetişim Göstergeleri

Yönetişim kavramıyla her ne kadar çok geniş bir çerçeve çizilse de, bu olgunun ölçülmesi için çeşitli çalışmalar yürütülmektedir. Birçok uluslararası kuruluş, ülkelerin yönetim düzeylerini ölçebilmek için çeşitli göstergeler kullanmaktadır. Yönetişim göstergeleri uluslararası olarak kabul görmekle birlikte her çalışma, göstergelerini ve ölçme tekniklerini kendilerine özgü olarak gerçekleştirmektedir.

Birleşmiş Milletler (UN, 2007), yönetişimin ne derece iyi olduğunun ölçülmesinin iki nedenle önemli olduğunu dikkat çekmektedir. Birincisi; donör kurumlar ve yenilikçiler, gelecekteki kalkınma projelerini belirlerken ve politikaların etkilerini değerlendirirken söz konusu göstergeleri dikkate almaktadır. İkincisi ise, yönetişimin iyi olup olmadığının değerlendirmesi yatırım ortamını belirlemektedir. UNDP-GAP ise yönetim göstergeleri üzerinden yönetim seviyelerini ölçtüğü web sitesinde²³ ise, belli yönetim göstergeleri tarif etmek yerine, bu göstergelerin ne gibi özelliklere sahip olması gerektiğini tarif etmektedir. Buna göre yönetim göstergeleri kullanışlı ve kullanılabilir olması için belli sayıda ölçüte uymalıdır. Bu ölçütlere göre yönetim göstergeleri;

- i. Ölçmek istediklerini ölçebilecek **geçerlilikte**,
- ii. Kullananlar tarafından anlaşılabilir ölçüde **açık**,

²³ GAP: Governance Assessment Portal, www.gaportal.org

- iii. İstenen değişimler ve belirli gruplar (zarar görebilir veya marjinal topluluklar) konusunda **hassas**,
- iv. İstenen performansa erişmede **motive edici**,
- v. Elde edilebilirlik, kesinlik ve maddi olarak erişilebilirlik anlamında **kullanışlı**,
- vi. Etkilenenlerin gözünden bakıldığında yasal olarak **sahiplenilmesi**,
- vii. Yönetişimin herhangi bir özelliğini ölçebilmek için bir gösterge yetecek şekilde **dengeli**,
- viii. Gelişme hakkında göstergeyi inceleyen herkesi aynı sonuca ulaştıracak şekilde **tarafsız** olmalıdır²⁴.

2005 yılında “Government at a Glance”²⁵ projesini başlatan OECD, hükümetlerin eylemlerini ve performanslarını açıklamak için veri toplamaya ve göstergelere geliştirmeye başlamıştır. Proje özellikle, kamu yönetimi politikaları ve insan kaynakları yönetimindeki uygulamalarda; bütçeleme, düzenleyici idare ve sağlamlık²⁶ gibi konulara odaklanmaktadır. OECD bu proje ile ülkelere; kendi uygulamalarını ve değerlerini anlamalarının yanı sıra kamu sektörü reformlarını ölçmek ve planlamak için yardım etmeyi amaçlamaktadır. OECD’nin (2006) yönetişime ilgi göstermesinin temelinde dört neden bulunmaktadır. Bunlar; (i) uluslararası yatırımların gelişmekte olan ülkelere doğru kayması, (ii) soğuk savaşın bitmesiyle değişen dünya²⁷, (iii) özellikle 80’li ve 90’lı yıllarda politika reformlarının başarısızlığı, (iv) ekonomik kalkınma ve politik reformlarda politikanın etkisinin farkına varılmasıdır.

Bertelsmann Vakfı²⁸ tarafından 2009 yılında başlatılan ve OECD içindeki en kapsamlı ülkelerarası araştırmalardan olan SGI (Sustainable Governance Indicators- Sürdürülebilir Yönetişim Göstergeleri) projesi²⁹; 147 göstergeye dayanan veri temelinde, reform ihtiyaçlarını ve ileriye dönük uygulamaları açıklamaktadır. Temel amacı OECD ülkelerinde yönetişimin sürdürülebilirliğini ölçmek olan söz konusu göstergeler, aynı zamanda demokratik toplumlarda kapasiteleri ve eksiklikleri

²⁴ Yönetişim göstergelerinin ölçütlerinin İngilizcesi sırayla; “valid, clear, sensitive, motivating, practical, owned, balanced, objective”dir.

²⁵ www.oecd.org/gov/indicators Erişim: 15.03.2016

²⁶ Sağlamlık (Integrity): Bu kavram bütünlük anlamına gelmekle birlikte, yönetsel anlamda, bağlılık, liyakat, yeterlilik vb. anlamlarda kullanılmaktadır.

²⁷ Burada değişen dünya ile kastedilmek istenen ülkeler arası ilişkilerin yeniden tasarlanmasıdır

²⁸ Bertelsmann Stiftung

²⁹ Sustainable Governance Indicators. Erişim: 15.03.2016 <http://www.sgi-network.org/>

göstermek ve karşılaştırmak için de kullanılmaktadır. SGI projesi; anahtar politika alanlarında performansı ve demokrasinin kalitesini ölçen Durum İndeksi ve politika geliştirmeye, uzlaşmaya ve gerçekleştirmeye yönelik eylem ve uygulama kapasitesini ölçen Yönetim İndeksi olmak üzere iki ana indeksten oluşmaktadır.

Renaud François, 2009 yılında yaptığı çalışmasında sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, eşitsizliklerin azaltılması ve farklılığa saygı gösterirken devamlılığı olan bir barışın sağlanması hedefiyle; dünyada yönetişimin uygulanabilmesi için barış, güvenlik, demokrasi, özgürlük ve eşitlik gibi beş geleneksel alanın olduğunu ifade etmektedir. Buradan hareket eden François (2010), yönetişimi ölçmek için Dünya Yönetişim İndeksini geliştirmiş ve bunu da beş gösterge ile açıklamıştır. Söz konusu göstergeler; (i) barış ve güvenlik, (ii) hukukun üstünlüğü, (iii) insan hakları ve katılım, (iv) sürdürülebilir kalkınma ve (v) insani kalkınmadır.

Dünya Bankası; 1996 ile 2010 yılları arasını kapsayan ve 200'den fazla ülkede süren Dünya'da Yönetişim Göstergeleri Projesi³⁰ kapsamında altı adet göstergeye dayanarak, ülkelerin yönetim düzeylerini ölçmektedir. Söz konusu göstergelerle belli algıların ölçülmesi amaçlanmaktadır. Bunlar;

- i. Düşünce özgürlüğü ve hesap verebilirlik:** Hükümetlerin seçimine vatandaşların katılımı, ifade özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü ve bağımsız medya çerçevesindeki algı,
- ii. Politik istikrar ve şiddetten/terörden sakınım:** Hükümetlerin anayasal olmayan veya terörü de içeren şiddet unsurları tarafından istikrarsızlaştırılması çerçevesindeki algı,
- iii. Hükümetin etkinliği:** Kamu hizmetlerinin kalitesi, sivil hizmetlerin kapasitesi ve politik baskılardan bağımsızlığı ile politika üretmedeki kalite çerçevesindeki algı;
- iv. Düzenleyici kalite:** Hükümetlerin, özel sektörün gelişimini destekleyecek sağlam politikalar ve düzenlemeler sağlayabilme yeteneği çerçevesindeki algı,
- v. Hukukun üstünlüğü:** Temsilcilerin; sözleşme yükümlülükleri ve mülkiyet hakları, polis ve mahkemeler, hatta bunların yanı sıra suç ve şiddet olasılığı

³⁰ Dünyada Yönetişim Göstergeleri Projesi: Daniel Kaufmann, Aart Kraay ve Massimo Mastruzzi tarafından Dünya Bankası çatısı altında, 1996 yılında başlayan ve günümüzde de devam eden uzun soluklu bir araştırma projesi olup, temel amacı ülkeler arasında yönetim seviyelerini ölçmek ve karşılaştırmaktır.

karşısında bile toplumun kurallarına bağlı kalması ve güvenmesi çerçevesindeki algı,

- vi. Yozlaşmanın kontrolü:** Devletlerin elitler ve özel çıkarlar tarafından zapt edilmesi de dahil olmak üzere, önemsizinden en önemlisine kadar yozlaşmaları da içerecek şekilde kamusal gücün özel kazanımlar için kullanılması çerçevesindeki algı

Dünya Bankası; kamu kuruluşları, ticari iş bilgileri sağlayıcıları ve sivil toplum örgütleri gibi katılımcılarla işbirliği gerçekleştirerek, yönetim göstergelerine dayanan ve 31 değişik veri kaynağından elde edilen yüzlerce değişkenle dünya çapında yapılan araştırmalar sonucunda, yönetim algısını ortaya koymaya çalışmaktadır. Söz konusu çalışmada birçok bireysel veri kaynağı, altı başlıkta yönetim göstergeleri olarak toplulaştırılmaktadır. Söz konusu göstergeler Gözlenemeyen Bileşenler Modeli adında bir istatistik yöntem kullanılarak ölçülmektedir (Kaufmann ve diğ., 2010). Genel olarak bakıldığında; yönetim göstergelerinin, özel sektör ve yabancı sermaye yatırımları için uygun ortamın ölçülmesi ve uygulanan politikaların başarı seviyesinin ölçülmesi gibi iki temel kullanım amacı olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu göstergeler ülkelerin mevcut durumlarını göstermenin yanında, gelecekteki durumunu öngörebilmek adına da bazı ipuçları içermektedir.

Yönetişim göstergeleri birçok ülke hakkında uluslararası kuruluşların raporları, uzmanlarla yapılan görüşmeler ve benzeri çalışmalar sonucu oluşturulmaktadır. Böylelikle birçok ülkenin yönetim kavramı açısından karşılaştırılması imkanı doğmaktadır. Yönetişim göstergeleriyle ilgili yapılan çalışmalar genel olarak Dünya üzerindeki bütün ülkeleri kapsamaya çalışmaktadır.

Türkiye her ne kadar yönetim olgusuna yeni olsa da, özellikle Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde birçok yapısal reforma sahne olmaktadır. Özellikle 2000'li yıllarda ortaya çıkan yönetim olgusuyla yönetim kavramında başlayan değişimler, Türkiye'nin yapısal değişimleriyle çakışmaktadır. Dolayısıyla, yeniden yapılanma sürecindeki Türkiye yönetimden yönetişime geçme konusunda avantajlı bir konuma sahiptir.

Yönetişim göstergeleri açısından Türkiye'yi değerlendirirken, anlamlı bir küme oluşturmak gereklidir. Türkiye'yi, 1961'de üye olduğu Ekonomik Kalkınma ve

İşbirliği Örgütü (OECD) üyeleri ve/veya günümüz itibariyle üyelik müzakerelerini sürdürdüğü Avrupa Birliği'ne üye ülkelerin bulunduğu bir topluluk içerisinde değerlendirmek anlamlı olacaktır. Bertelsmann Vakfı tarafından yapılan çalışmada Türkiye, OECD'ye ve Avrupa Birliğine üye olan ülkelerinde bulunduğu 41 ülkelik veri seti arasında değerlendirilmiştir.

Çizelge 2.7'de, sürdürülebilir yönetim göstergeleri indeksi bakımından 41 ülke arasında yapılan değerlendirmede, Türkiye'nin ekonomi ve yönetim konularında ortalama bir seviyede yer aldığı görülmektedir. Bununla birlikte, sosyal politikalar, çevre, hesap verebilirlik ve demokrasi gibi konularda ise son sıralarda yer aldığı açıkça görülmektedir.

Çizelge 2.7 : Sürdürülebilir yönetim göstergeleri indeksi - Türkiye³¹.

Başlık	SGI ³²	SGI sıralaması
Politika performansı	4.81	38 / 41
Ekonomik politikalar	5.8	23 / 41
Sosyal politikalar	4.7	36 / 41
Çevresel politikalar	4.0	41 / 41
Yönetimsel kapasite	5.9	28 / 41
Yönetimsel hesap verebilirlik	5.2	36 / 41
Demokrasi Kalitesi	4.4	40 / 41

Çizelge 2.8'de ise politika oluşturma ve uygulama kapasitesini ölçen yönetim indeksi açısından Türkiye değerlendirmesi yapılmaktadır. Yönetim indeksi sonuçlarından Türkiye'nin kapasitesinin, politika performansına göre daha yüksek olduğu anlaşılmaktadır. Çizelge 2.8 daha detaylı incelendiğinde ise, Türkiye'nin kapasitesinin, koordinasyonunun ve reform kapasitesinin görece yüksek olduğu ortaya çıkmaktadır. Türkiye yönetimsel kapasite olarak ortalama bir seviyede yer alırken, çizelge 2.8'den de anlaşılabacağı üzere özellikle yönetimsel hesap verebilirlik olgusu açısından 41 ülke arasından son sıralarda yer almaktadır. Katılım temelli toplumsal danışma, yasama aktörlerinin çalışma şekilleri ve bunların birbirleriyle uyum yeteneğinde gösterilen zafiyetler Türkiye'nin yönetimsel kapasitesi yüksek

³¹ <http://www.sgi-network.org/2015/Turkey> Erişim: 15.03.2016

³² SGI: Sustainable Governance Indicators projesi kapsamında ölçülen puan (2015)

olmasına rağmen, yönetsel hesap verebilirlik açısından son sıralarda yer almasına neden olmaktadır.

Çizelge 2.8 : Sürdürülebilir yönetim göstergeleri yönetim indeksi – Türkiye.

Başlık	SGI	SGI sıralaması
Yönetsel kapasite	5,9	28 / 41
- Stratejik kapasite	6,0	19 / 41
- Bakanlıklar arası koordinasyon	7,0	21 / 41
- Olay bazlı araçlar	3,3	32 / 41
- Toplumsal danışma	5,0	28 / 41
- Politika iletişimi	6,0	21 / 41
- Uygulama	6,6	18 / 41
- Uyum yeteneği	5,5	29 / 41
- Organizasyonel reform	6,0	21 / 41
Yönetsel hesap verebilirlik	5,2	36 / 41
- Vatandaşların katılım yeteneği	5,3	26 / 41
- Yasama aktörlerinin kaynağı	6,4	37 / 41
- Medya	2,8	40 / 41
- Partiler ve ilgili kuruluşlar	4,7	33 / 41

Reanud François (2011) tarafından 2008 yılında yönetimden sorumlu oyuncuların, ortaya çıkan konulara ve problemlere ilişkin farkındalıklarını arttırmak için geliştirdiği bir araç olan Dünya Yönetişim İndeksi'ne göre, Türkiye 179 ülke arasında 103. sırada yer almaktayken, 2011 yılında 94. sıraya yükselmiştir. Aynı çalışmada Türkiye, üye olduğu OECD ve üye olma çabalarını sürdürdüğü Avrupa Birliği ülkelerinin arasında ise son sırada yer almaktadır.

Yönetişim göstergeleri arasında uluslararası anlamda en eski ve en çok kabul gören çalışmaların başında gelen Dünya Bankası'nın (2015) Dünya'da Yönetişim Göstergeleri Projesi, ülkelerin yönetim kapasitelerini ölçerken, 1996 ile 2014 yılları arasındaki değişimi göstermesi açısından da önemli sonuçlar vermektedir. Dünya Bankası bu göstergeleri; düşünce özgürlüğü ve hesap verebilirlik, politik istikrar ve şiddetten sakınım, hükümet etkinliği, düzenleyici kalite, hukukun üstünlüğü ve yozlaşmanın kontrolüdür. Çizelge 2.9'da söz konusu yönetim göstergeleri bakımından Türkiye'nin yıllara göre puanları (yüzdesel oran olarak) gösterilmektedir.

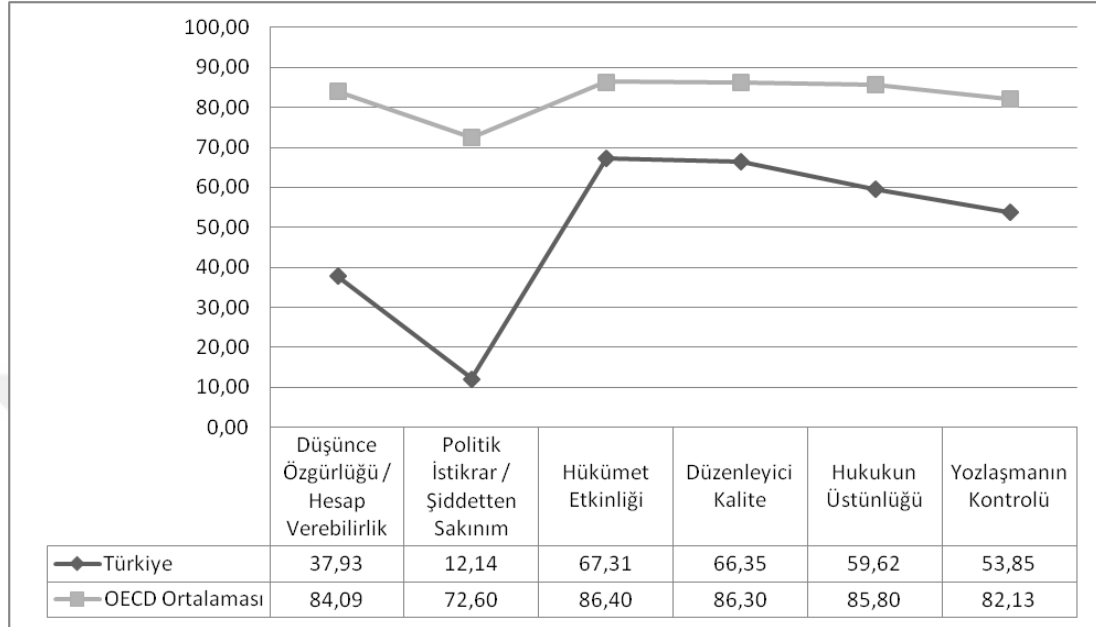
Çizelge 2.9 : Dünya’da yönetim göstergeleri projesi³³ – Türkiye.

Yıllar	Düşünce özgürlüğü / hesap verebilirlik	Politik istikrar / şiddetten sakınım	Hükümet etkinliği	Düzenleyici kalite	Hukukun üstünlüğü	Yozlaşmanın kontrolü
1996	43,8	10,6	56,6	59,3	48,3	44,9
1998	23,6	11,1	45,9	67,6	47,8	33,7
2000	34,6	20,2	57,1	63,7	50,2	47,3
2002	40,9	20,2	59,0	56,9	50,2	32,2
2003	43,8	24,0	59,5	54,9	55,5	49,8
2004	47,6	20,2	59,5	57,4	57,9	50,7
2005	48,1	27,4	60,0	60,8	57,4	56,6
2006	44,7	26,9	60,0	59,3	55,0	58,5
2007	45,7	19,7	64,1	62,1	54,5	59,7
2008	45,7	18,2	63,6	59,7	55,8	60,7
2009	45,5	15,6	63,6	60,8	57,8	60,3
2010	44,5	18,4	64,6	60,8	59,2	59,0
2011	43,7	18,9	65,4	63,0	57,3	60,2
2012	41,2	13,3	65,1	65,6	56,9	63,2
2013	40,8	11,8	65,1	65,1	55,9	61,7
2014	37,9	12,1	67,3	66,3	59,6	53,8
En düşük değer				En yüksek değer		

Düşünce özgürlüğü ve hesap verebilirlik göstergesi incelendiğinde, Türkiye’deki durum inişli çıkışlı bir grafik izlemektedir. 90’lı yılların sonunda yaşanan politik istikrarsızlık ve siyaset dışı müdahaleler düşünce özgürlüğünde ve hesap verebilirlik olgusunda ciddi düşüşler yaşanmasına neden olmakla birlikte, günümüze doğru ilerledikçe eski seviyelerine gelmiştir. Ancak son yıllarda bir düşüş olduğu göze çarpmaktadır. Politik İstikrar ve Şiddetten Sakınım göstergesine göre Türkiye’de 2005 yılına kadar önemli bir iyileşme olurken, bu dönemden sonra 2014 yılına kadar olan süreçte ciddi bir düşüş dikkati çekmektedir. Temel olarak kamu hizmetlerinin kalitesini ve politika üretmedeki başarıyı ölçen Hükümetin Etkinliği göstergesine göre Türkiye’de, zamanla birlikte iyileşen bir tablo göze çarpmaktadır. Düzenleyici kalite göstergesine göre Türkiye bir dalgalanma yansıtsa da, genel olarak çizgisini koruduğu ve giderek iyileştiği görülmektedir. Türkiye incelemesinde, yönetim göstergeleri açısından Hukukun Üstünlüğü göstergesinde de ciddi bir iyileşme göze

33 www.govindicators.org/ Erişim: 16.03.2016

çarpmaktadır. Her ne kadar 2004 yılından sonra tekrar düşüşe geçmiş olsa da, anılan gösterge 2014 yılı itibariyle en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Türkiye yozlaşmanın kontrolü konusunda özellikle, 2002 yılından sonra ciddi bir iyileşme göstermekle birlikte bu konuda son yıllarda bir düşüş eğilimi gözlenmektedir.



Şekil 2.11 : Türkiye ve OECD Ülkeleri Ortalaması Karşılaştırması (2014).

Genel olarak değerlendirilecek olursa, Dünya Bankası tarafından hazırlanan yönetim göstergelerinin birçoğuna göre Türkiye, 2004 ile 2005 yıllarında en iyi performansını göstermektedir. Bu dönemden sonra başlayan düşüş günümüze doğru gelindikçe yerini yükselmeye bırakmakla birlikte, Türkiye OECD ülkeleri arasında son sıralarda yer almakla ve üye ülkeler ortalamasının da çok altında kalmaktadır. Şekil 2.11’de yönetim göstergeleri değerleri üzerinden Türkiye ile OECD’ye üye ülkelerin ortalaması karşılaştırmalı olarak gösterilmektedir.

Avrupa Birliği’ne tam üyelik sürecinde bulunan Türkiye, Birlik müktesebatına uyum amacıyla çıkarttığı kanunlar ve oluşturduğu kurumlar sayesinde hem düzenleyici kalitesini geliştirmekte, hem de buna bağlı olarak hükümet etkinliğini arttırmaktadır. Şekil 2.11’de de görülebileceği üzere, Türkiye’nin OECD ortalamalarına en yaklaştığı göstergeler de Hükümet Etkinliği ve Düzenleyici Kalite olmaktadır. Bununla birlikte, yönetim göstergelerine göre Türkiye’nin Düşünce Özgürlüğü ve Hesap Verebilirlik ile Politik İstikrar ve Şiddetten Sakınım göstergelerinde durumu OECD ülkelerine göre oldukça kötüdür. Ancak, diğer ilkelere nispeten iyi sonuçlar ve OECD ortalamasının kendi içindeki eğrisi incelenirse; Türkiye’nin ilk iki

göstergede daha iyi olması için gerekli kapasiteye sahip olduğu yorumunda bulunmak mümkündür.

2.8. Bölüm Değerlendirmesi

20. yüzyılın sonlarına doğru ortaya çıkan yönetim kavramı, klasik yönetim biçimlerinin zaafı neticesinde doğmuş gibi görünmektedir. Genel olarak gücün (erkin) kendisinden ziyade nasıl kullanılacağı ile ilgilenen yönetim olgusu temelde ise; etkileşimi ve iletişimi arttırmak yoluyla yöneten ve yönetilen arasındaki karşılıklı sorumluluğa dayanmakta ve toplumun her kesimini kapsamayı ve uzlaştırmayı esas almaktadır. Politik, ekonomik ve sosyal boyutlarının yanı sıra küresel, ulusal, bölgesel ve yerel ölçekleri bulunan yönetim kavramının; en genel anlamıyla devlet (yönetim mekanizması), sivil toplum (yönetilen topluluk) ve özel sektör (ekonomi, özel girişim) gibi üç temel aktörü bulunmaktadır.

Katılım, şeffaflık, kapsayıcılık, uzlaştırmacılık ve yerellik gibi birçok özelliğiyle yönetim olgusundan farklılaşmasına rağmen, yönetim olgusuna ciddi eleştiriler de getirilmektedir. Her ne kadar kararların alınmasında katılım sağlanmış olsa bile, karar alma yetkisinin halen yöneten kesimin inisiyatifinde bulunması, toplumda yönetim olgusunun yönetme kavramının bir başka biçimi gibi algılanmasına neden olmaktadır. Söz konusu eleştirilerin kökeninde ise yönetişimin iyi yapılamayacağı kaygısı bulunmaktadır.

Yönetişimin iyi olması için uluslararası donör kuruluşlar tarafından çeşitli niteleyici özellikler ve ilkeler geliştirilmiş ve bunlar küresel anlamda kabul görmüştür. Söz konusu ilkelerin varlığı ise yine aynı kurumlar tarafından geliştirilen çeşitli göstergelerle ölçülmektedir.

Türkiye, özellikle Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde birçok yapısal reform geçirmekte ve yönetim olgusuna geçiş anlamında içinde bulunduğu süreç sayesinde avantajlı bir konumda bulunmaktadır. Türkiye, mevcut durumu açısından yönetim göstergeleri üzerinden yapılan incelemelerde hem OECD hem de Avrupa Birliği ülkeleri arasında son sıralarda yer almasına rağmen, yönetim kapasitesi anlamında ise daha ortalamaya daha yakın seviyelerde yer almaktadır.

3. BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI VE MARKA

Bölgesel kalkınma, özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın olumsuz etkileri sonrasında yaşanan yeniden yapılanma faaliyetleri sonucu ortaya çıkmış olup, giderek daha da belirginleşmeye başlayan bölgelerarası farklılıkları gidermeye yönelik politikalar üretmeyi amaçlamaktadır. Bölgesel kalkınma ajansları, söz konusu politikaların uygulama araçlarından biri olup özellikle bölgesel ekonomik gelişmeyi özendirmek amacıyla merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir düzeyde kurulmaktadır.

Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği (EURADA, 1998), bölgesel kalkınma ajanslarını bir bölgenin tüm veya sektörel kalkınma sorunlarını belirleyen ve bu sorunlara, fırsatlar veya metodolojiler arasından seçim yaparak çözüm getirmek üzere projeler geliştiren organizasyon olarak tanımlamaktadır. Her ne kadar böyle çözümler üretmek için geliştirilen temel strateji, bölge dışından yatırım/sermaye çekmek olsa da, ana amaç yerel kalkınmayı sağlayacak ilk hareketi başlatma çabasıdır.

Yerel ve ulusal düzeyin arasında bir ölçekte kurulan bölgesel kalkınma ajansları kimileri tarafından yerelleşmenin ve yönetişimin bir aracı olarak görülürken, kimileri tarafından da yeni bir tür merkezileşme aracı olarak görülebilmektedir (Karasu, 2009).

Çalışmanın bu bölümünde kalkınma ajanslarının iyi yönetim ilkeleri açısından sunduğu olanaklar değerlendirilerek ve merkezileşme eğiliminden ziyade yerelleşme eğilimi üzerine odaklanılacaktır. Bir yönetim aracı olarak bölgesel kalkınma ajanslarının tanımlarına, genel yapılarına, finansman kaynaklarına, ana hedef ve faaliyetleri ile çeşitli süreçlerde katılım gösteren aktörlerine, ülkemizde yaşanan kalkınma ajansı deneyimine değinilecek ve örneklem olarak Doğu Marmara Kalkınma Ajansı (MARKA) irdelenecektir. Bölgesel kalkınma ajanslarının dünya örneklerinde farklı planlama deneyimlerine olumlu veya olumsuz katkıları, gelişmekte olan ülkelerde dengesizlikleri körükleyici veya giderici etkileri gibi tartışmalara yaklaşım açısından yer verilmeyecektir.

3.1. Bir Yönetişim Aracı Olarak Bölgesel Kalkınma Ajansları

Bölgesel kalkınma ajansları, Türkiye'nin Avrupa Birliğine üyelik sürecinde oluşturulması gerekli bölgesel bir yapı olarak ortaya çıkmıştır. Avrupa Birliği sürecine paralel olarak küreselleşme süreciyle birlikte, kamu yönetimi anlayışı da zaman içerisinde değişmiş ve tabandan tavana doğru yeni yönetim mekanizmaları devreye girmiştir. Avrupa Birliği, her aday ülkede olmasını istediği gibi Türkiye'nin de bölgesel politikalarını değiştirmesini istemiştir ki Türkiye'nin müzakere ettiği 35 başlıktan 22 tanesi doğrudan bölgesel politikalarla ilgilidir (Işık ve diğ., 2010).

Avrupa Birliğinin bölgesel politikalarını uygulamak üzere tasarlanan bölgesel kalkınma ajansları ülkemizde bölge ölçeğinde kurulan ilk yapılanma olmamakla birlikte, merkezi yönetimin kontrolünde ve yerel aktörlerin yönetiminde organize olmuş bir yapıda tasarlanmıştır. Ajanslar, merkezi yönetimin geliştirdiği politikalar doğrultusunda yerelde çeşitli örgütlenmeler yoluyla, yerel aktörleri karar alma ve politika uygulama süreçlerine dahil etmektedir. Bu bağlamda, 2006 yılında çıkan 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunda da mali saydamlık, hesap verebilirlik, katılım, yerel kalkınma, sivil toplum katılımı, uyum içinde çalışma vb. birçok iyi yönetim unsuruna vurgu yapmaktadır.

Çalt'a (2005) göre yönetim, bürokrasi, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından oluşan mali ve idari açıdan özerk bir örgütlenme modeli olup, böylece kamu alanı özel sektörün içerisine kaydırılmaktadır ve bunun sürekli kılınabilmesi için yeni araçlarla birlikte uygun mali, idari ve toplumsal ortama ihtiyaç bulunmaktadır. Bu yönetim olgusunun şekillendirdiği araçlardan biri de bölgeselleşme için küresel bir model olarak geliştirilen bölgesel kalkınma ajanslarıdır.

Geniş bir çerçevede bakıldığında; globalleşme (globalization) ile birlikte yerelleşme (localization) olgusunun dikkati çektiğine değinen Aktan (1998), bu iki kavramın birleştirilmesiyle oluşan glokalleşme (glocalization) kavramına odaklanmaktadır. Aktan (1998) glokalleşmenin; uluslararası ilişkilerde küresel gerçeklerden hareket ederek global düşünmeyi, otarşizm³⁴ yerine dışarı açılmayı, dünya ekonomisi ile bütünleşmeyi; ülke içinde ise merkezi yönetim kanalıyla ekonomiyi ve siyaseti yönlendirme yerine yerel yönetimleri daha fazla güçlendirmeyi ifade ettiğini

³⁴ Otarşi: Bir ülkenin çok yüksek gümrük tarifeleri, kotalar ve kambiyo denetimi gibi araçlarla kendini dünya ekonomisinden soyutlamak için uyguladığı iktisaden kendi kendine yeterlilik politikası (İktisadi Terimler Sözlüğü, 2004)

açıklamaktadır. Başka bir deyişle, küreselleşmenin faydalarından daha fazla yararlanabilmek için yerel aktörlerin geliştirilmesi veya küreselleştirilmesi gereklidir.

Yeni küresel sistem, yeni aktörlerden oluşan yeni bir yönetim biçimidir. Çalt'a (2005) göre bu sistem kendi kavramlarını yaratmıştır; yönetim, sürdürülebilir kalkınma, stratejik planlama, yaşam kalitesi, insan kaynakları, verimlilik, düzenleyici devlet vb. örgütlenmeler hukuksal anlamda çeşitli anlaşmalarla bölgeselleşme ve küreselleşme için uygun ortamı yaratmakta olup, hatta bölgeselleşmenin kendisi de küreselleşme için uygun ortam yaratma sürecidir. Örneğin, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü, Birleşmiş Milletler, IMF ve OECD gibi ulusüstü örgütlenmeler, özellikle de az gelişmiş ülkelerle ilişkilerinde, küreselleşme ve bölgeselleşme için kamu yönetimi alanında, ekonomi de yapısal reformların gerçekleştirilmesiyle bağlantılı regülasyon ve deregülasyonların neler olduğunu belirleyip, ister ekonomik ister siyasi baskı ile gerekli değişiklikleri yerine getirmeye çalışmaktadırlar. Başka bir deyişle uygun ortamı yaratmayı sağlayacak, yapısal organları kurmaya çalışmaktadırlar. Ülkemizin de benzer bir süreçten geçtiğini söylemek mümkündür. Bu bağlamda, yerel kalkınma anlayışının (Türkiye'de kalkınma ajanslarının) dayandığı kuramsal yaklaşımın temelinde fordizmden, post-fordizme ve merkezîyetçi yapıdan adem-i merkezîyetçi yapıya geçiş bulunmaktadır (Yılmaz, 2010).

Bölgesel kalkınma ajanslarının örgütlenmesi yeni yönetim anlayışına göre bürokrasi (yerel ve bölgesel idare temsilcileri), sermaye grubu (uluslararası şirketler ve ulusal şirketler), sivil toplum kuruluşları (meslek odaları, sermaye ve işçiler tarafından kurulan birlikler, çevre örgütleri) vb. aktörlerden oluşmakta olup, bu formülasyondaki özel sektörün veya kamunun ağırlığı her ülkenin liberalleşmeyi ne kadar benimsediği ile doğru orantılı olarak değişmektedir. Bölgesel kalkınma ajanslarının üst kurul olarak bilinen düzenleme ve denetleme kurumları benzeri kamu karar gücünü, kamu organlarından alıp özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarından oluşan tüzel kişilere paylaştıran yönetim ağırlıklı kuruluşlar olduğu söylenebilmektedir (Çalt, 2005).

Bölgesel kalkınma ajansları için farklı tanımlar yapılsa da, çok düzlemli ve çok aktörlü ekonomik yönetim temelinde, yumuşak politika araçlarını kullanması, coğrafi bir bölgeyi kapsamaması, yeni yatırımların odak noktası olması, rekabet gücünün artırılması, bölgenin tanıtımının yapılması ve bölgeyle ilgili yatırımcılara

ulaşım, işgücü, altyapı gibi konularda bilgi verilmesi ile ekonomik kalkınmayı hedeflemesi gibi temel işlevler aynıdır (Taş ve diğ. aktaran Özer, 2012).

Genel olarak kalkınma ajanslarının yapılarına bakan Yılmaz (2010), kalkınma ajansları yapılanmasının, yönetim paradigmasıyla birebir uyumlu olduğunu öne sürerek, bunu dört başlıkla desteklemiştir;

- i. Kalkınma anlayışında önceki dönemlerin merkezi stratejilerinin terk edilerek adem-i merkezileşmenin sağlanması,
- ii. Yerel düzeyde hesap veren bir yapılanmadan bahsedilebilmesi,
- iii. Yerel kalkınma amacına yönelik yasal bir çerçeve içinde özel sektör ve piyasa ekonomisinin tam anlamıyla hakim kılınması,
- iv. Bu süreçte ekonomik alanla siyasi alanın ayrıştırılması ve ekonomik karar alma süreçlerinin (desteklemeler gibi) özerkleştirilerek iktisadi ve teknik bir soruna indirgenmesi.

Özetle bölgesel kalkınma ajansları, merkezi ve yerel yönetimlerin arasında bir köprü görevi görürken, aynı zamanda modern yönetim unsurlarını da içerisinde barındırmaktadır. Ülkemizde Avrupa Birliğine üyelik süreciyle birlikte kurulan ve Avrupa Birliğinin bölgesel politikaları doğrultusunda stratejiler geliştiriyor olsa da, bölgesel kalkınma ajansları sahip olduğu organlar ve yapılanma şekilleriyle aynı zamanda katılım, şeffaflık, hukukun üstünlüğü ve hesap verebilirlik gibi temel ilkeleri de benimsemektedir. Bu sebeple, bölgesel kalkınma ajansları, yönetim kavramının ülkemizde hayata geçmesine gerek yapıları, gerekse yasal mevzuatı ve çalışma şekilleri bakımından olanak sağlaması nedeniyle çalışmanın odak noktası olarak seçilmiştir.

3.2. Bölgelerarası Gelişmişlik Farklılıkları ve Bölgesel Kalkınma

Bölgesel kalkınma ajanslarının temel uğraşlarının belki de başında gelen sosyo-ekonomik gelişmişlik farklılıkları, günümüzde artık göz ardı edilemez düzeylere ulaşmakla birlikte her türlü idari birim seviyesinde de göze çarpmaktadır. Öyle ki; dünya üzerinde kıtalar arasında, kıta içerisinde ülkeler arasında, ülke içerisinde bölgelerin arasında, bölge içerisinde şehirlerin arasında, şehir içerisinde semtlerin arasında ve hatta mahalle veya köy ölçeğinde bile çeşitli dengesizlikler ortaya çıkabilmektedir.

Gelişmişlik problemlerinin temelinde ise çeşitli nedenlerle bazı bölgelerin avantajlı veya dezavantajlı konuma düşmeleri yatmaktadır. Her ne kadar gelişmişlik farklılıklarını azaltabilecek başarılı politikalar üretilmesi olanaklıysa da, söz konusu dengesizlikleri tamamen ortadan kaldırmak pek mümkün değildir. Bununla birlikte bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltmak amacıyla oluşturulan bölgesel kalkınma politikalarının hedefi ise genelde gelişmemiş veya az gelişmiş yörelere yönelik özendirici eylemler/teşvikler sağlamak olmaktadır. Başka bir deyişle, dezavantajlı bölgelerde yeni fırsatlar yaratılarak söz konusu bölgelerde kalkınmanın sağlanacağı düşünülmektedir. Ancak anılan yaklaşım, gelişmiş bölgelerde alınması gerekli önlemleri göz ardı etmekte ve kontrolsüz/aşırı gelişmenin devam etmesine engel olamamaktadır.

3.2.1. Bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları

Ekonomik gelişmenin başladığı her ülkenin eninde sonunda karşılaştığı bir olgu olan bölgelerarası/bölgesel dengesizlik veya gelişmişlik farklılıklarının ortaya çıkışına yönelik çalışmalar incelendiğinde genel olarak sanayi devrimine vurgu yapıldığı görülmektedir. Zeynel Dinler (1994) tarafından da ifade edildiği üzere, sanayi devriminden önceki dönemlerde devletler “zengin-fakir” veya “hükmeden-hükmedilen” diye ayrılırken; tüm devletler ortak bir kaderi paylaşarak kurulup, gelişip en parlak dönemini yaşadıktan sonra duraklama dönemine girmekte ve bir istila ya da taht kavgası sonucu yıkılmaktadır. Dinler (1994), devletler arasında önemli bir gelişmişlik farklılığının olmadığını, bazılarının daha zengin olmalarının veya diğerlerini egemenlikleri altına almış olmalarının, sahip oldukları teknolojiyenin ziyade, askeri, sosyal veya kültürel örgütlenme becerilerinin yüksek olmasına bağlı olduğu ifade etmektedir.

Ancak sanayi devrimiyle birlikte başlayan ekonomik gelişme, çeşitli sebeplerle bazı bölgelerin öne çıkmasına ve diğerlerine göre daha fazla gelişmesine neden olmuştur. İktisatçılar, ekonomik gelişmenin her yerde aynı anda ve aynı ölçüde başlamasının imkansız olduğunu; coğrafi konum, doğal kaynaklar, teknik gelişmeler gibi çeşitli etkenlerin ekonomik gelişmeyi bir başlangıç noktası etrafında yığıldığı konusunda fikir birliğine varmışlardır (Bayraktutan, 1994). Sanayi devrimiyle birlikte ön plana çıkan Londra, Liverpool ve Glasgow gibi liman şehirleri ile Avrupa’da Ruhr havzası, Fransa-Belçika havzası, Saint Etienne bölgesi, İtalya’nın kuzeyi ve Amerika’da

Pensilvanya gibi ilk gelişen sanayi işletmelerinin yoğunlaştığı demir ve kömür havzalarıdır (Dinler, 1994). Bakıldığında bu bölgelerin günümüzde de, ülkelerinde hatta kıtalarında dahi en gelişmiş bölgeler arasında oldukları gözlemlenmektedir.

Ekonomik gelişmenin bir noktada başlayarak yoğunlaşması ve coğrafyasının geri kalanına doğru yayılması beklenen doğal bir süreçtir. Bu noktada yeraltı kaynakları, coğrafya, iklim koşulları, ulaşım ve iletişim gibi çeşitli etkenler gelişmeyi olumlu veya olumsuz yönde etkilemektedir. Bununla birlikte ölçek ekonomisinden yararlanmak için işletmelerin belli noktalarda yoğunlaşması, ekonomik gelişmenin olduğu noktaya göçlerin artmasına neden olmaktadır. Söz konusu bölgeler, hangi nedenlerle olursa olsun bir kez kutuplaşma sürecine girdiğinde, ekonomik ve sosyal yapı durgun dengesinden uzaklaşmakta ve üretim artışına paralel olarak artan gelirle birlikte teknik yenilikler yeni yatırımlar için bölgeyi cazip hale getirmektedir (Öztürk ve Uzun, 2010) .

Hirschman'ın Damla Etkisi (1958), Mrydal'ın Yayılma Etkisi (1957) ve Perroux'un Büyüme Kutupları (1950) gibi çeşitli teorileri inceleyen Karaalp ve Erdal (2012), bir bölgede başlayan sanayileşme ve bu sanayi dalındaki uzmanlaşmanın öncelikle bu bölgenin gelir düzeyini arttırdığını, sonrasında ise büyümenin zamanla komşu bölgelere de halka yayıldığını ve bu bölgelerinde gelişmesine katkı sağladığını ifade etmekte; ancak "Kümülatif Nedensellik Teorisi"ne göre ise sanayileşen bölgenin zamanla, çevrede bulunan diğer üretim faktörlerini de kendisine çektiğini ve bu bölgenin hızla gelişmesine, kaynakları azalan bölgelerin de geri kalmasına neden olduğunu belirtmektedirler.

Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının bir diğer yönü ise bölgelerin geri kalmasına sebep olan koşulların varlığını sürdürmesidir. Avantajlı konumda olan bölgeler gelişmeye ve daha da avantajlı hale gelmeye devam ederken, dezavantajlı konumda olan bölge ise daha da gerilemeye devam etmektedir. Çünkü gelişmemiş bölgelerden sürekli olarak gelişmiş bölgelere işgücü, genç nüfus ve sermaye göçü devam etmektedir. Dolayısıyla geri kalmış bölgeler, gelişmiş bölgelerin yan etkileri yüzünden gelişmek için gerekli şartları oluşturamamaktadır. Başka bir ifadeyle geri kalmış bölgeler, gelişmiş bölgeler kadar çok büyümediğinden aralarındaki fark giderek artmaktadır.

Genel olarak özetlemek gerekirse, bölgelerarası gelişmişlik farklılıkları temelde ekonomik gelişme ve yığılma (içsel³⁵ ve dışsal³⁶ ekonomiler) sonucu belirli bölgelerin diğerlerine oranla daha fazla gelişmesi ve giderek artan çekim gücü sebebiyle diğer bölgelerin gelişmesini engellemesi ve hatta gerilemesine neden olması sonucunda ortaya çıkan bir olgudur.

3.2.2. Bölge ve bölgesel kalkınma (politikaları)

Bölgesel Kalkınma, temelde ekonomik olarak görülen fakat coğrafi, sosyal, kültürel ve siyasal boyutları da olan bir olgu olan bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının gidermek amacıyla ortaya çıkmış bir kavramdır. Bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının giderek belirginleşmesi sonucunda yönetimler müdahale etme ihtiyacı hissederek çeşitli politikalar üretmeye başlamışlar ve bazı kıstaslara dayanılarak tanımlanan bölgeler üzerinden gerçekleştirmişlerdir.

Bölge kavramı genellikle kendisinden önce gelen betimleyici kelimeye göre farklı anlamlar ifade etmektedir. Türk Dil Kurumu güncel Türkçe sözlüğünde bölgenin; sınırları idari, ekonomik birliğe, toprak, iklim ve bitki özelliklerinin benzerliğine veya üzerinde yaşayan insanların aynı soydan gelmiş olmalarına göre belirlenen toprak parçası, mıntıka olduğunu belirtilmektedir³⁷. Ruşen Keleş (1980) ise, kentbilim terimleri sözlüğünde bölgeyi; i) bir kentin, bilinçli bir belgeleme yöneltisinin sonucu olarak, işleyim, tarım, konut, yönetim, tecim vb. işlevleri için, düzentsarında ayrılmış alanlarda her biri; ii) bir ülkenin, doğal özellikleri, nüfus yapısı, kaynakları, çıkarları açısından türdeşlik gösteren, bir bütün olarak tasarlanmasında yarar görülen bölümü olarak iki değişik şekilde tanımlamaktadır.

Bölge üzerine yapılan tanımlar genel olarak, bir bütün içinde anlamlı bir parça tarif etmeye çalışmakta ve bunu yaparken tarihsel, ekonomik, coğrafi, sosyal, kültürel veya siyasi ölçütler kullanmaktadır. Bölgeler bazı ölçütler açısından birbirinden net bir şekilde ayrılabilirken, bazı ölçütler anlamında ise iç içe geçebilmektedir. Söz konusu duruma vurgu yapan Dinler (1994) bölgeleri, mevcut durumun saptanması yönünden homojen bölge³⁸, fonksiyonel ilişkiler yönünden polarize bölge³⁹ ve

³⁵ İçsel Ekonomi: Üretim ve tüketimdeki ölçek ekonomileri.

³⁶ Dışsal Ekonomi: İşletmenin kendi faaliyetleri dışında bulunduğu yöreden sağladığı avantajların tümü

³⁷ Büyük Türkçe Sözlük, Türk Dil Kurumu İnternet Sayfası, <http://tdkterim.gov.tr/bts/>

³⁸ Homojen Bölge: Bütün noktaları kendi aralarında mümkün olduğu kadar yakın özellikler gösteren alan

bölgesel kalkınma politikalarının yürütülmesi yönünden plan bölge⁴⁰ olarak tanımlanmaktadır. Özetle, durumun tespiti ile eylem aşamasında dahi bölgelerin sınırları/tanımları farklılık gösterebilmektedir.

Özellikle son onlu yıllarda yaşanan küreselleşme ve bölgeselleşme (bölgesel birliklerin oluşumu), post-fordist üretime geçiş, postmodernizm, bilginin yükselen değeri, vb. ekonomik, sosyal, teknolojik ve politik değişimler geleneksel bölge kavramını da tartışılır kılmıştır. Geleneksel anlayışta bölge, yan yana gelmiş yerel birimlerin mekânsal bütünlüğü ile oluşan, ulus devlet dışına kapalı, ulus devletin denetiminde sınırları çizilmiş bir birimken; küresel anlayışta bölge ise, ilişki ağıyla belirlenen, mekânsal süreklilik koşulu olmayan yerellerin oluşturduğu, uluslararası ilişkilere doğrudan açılan, sınırları değişken bir birimdir (DPT, 2010).

Bölgesel kalkınma kavramının ana teması bölgesel dengesizliklerin giderilmesidir. Bu anlamda bölgesel dengesizliklerin giderilmesi için bölgeler bazında eylem planlarının yapılması gerekmektedir. Ancak çoğu zaman idari sınırlarla örtüşmeyen hatta aynı ülke içerisinde yer almamasına rağmen işlevsel bütünlüğe sahip bölgeler ortaya çıkabilmektedir. Bunun sonucunda bölgesel kalkınma/gelişme politikalarının yerel ile merkezi seviyeler arasında oluşturulması gerekmektedir. Bunun sonucunda ise Dünya üzerindeki idari sistemlerde (eyalet sistemine sahip olanlar hariç) bölgesel seviyede yeni bir örgütlenme ihtiyacı doğmuştur. Bölgesel kalkınma ajansları bu ihtiyacı karşılamak üzere 1950’li yılların ortasından itibaren dünya literatürüne girmiştir.

3.3. Bölgesel Kalkınma Ajansları

İmalat sektöründe verimliliği arttıran ve maliyeti düşüren çeşitli teknolojik gelişmeler ve yenilikler sayesinde artan üretim ve genişleyen pazara karşılık erişilebilirlik açısından giderek küçülen dünya sayesinde insanlık küreselleşme olgusunu özellikle son yıllarda çok daha hızlı deneyimlemeye başlamıştır. 20. yüzyılın ikinci yarısında yaşanan ekonomik buhranların ardından içine girilen yeniden yapılanma sürecinde, post-fordist uzmanlaşma sebebiyle bazı büyüme odakları ortaya çıkmaya başlamıştır. Söz konusu büyüme odaklarının kutuplaşarak

³⁹ Polarize Bölge: Bir ya da birden çok küçük yerleşme merkezlerini etkisi altına alan, cazibe merkezinin etki sahası ile birlikte kapsadığı alan

⁴⁰ Plan Bölge: Bölgesel politikayı uygulamakta görevli yönetim yetki alanı içinde kalan saha, başka bir deyişle, bölge planlarının uygulandığı alanlar bütünü

bölgesel gelişmişlik farklılıklarını arttırmasına engel olmak amacıyla 1980'ler sonrasında genellikle Avrupa Birliği tarafından yapılan çalışmalarda bölge; ekonomik kalkınmanın sağlanabileceği ve ulusal düzeyde mekânsal dengesizliklerin giderilebileceği en uygun politika ölçeği olarak ön plana çıkmıştır (Yılmaz ve diğerleri, 2007).

Avrupa Birliği'nin bölgesel politikaların amacı; küreselleşme, teknoloji, genişleme ve entegrasyon süreçlerini dikkate alarak ve kaynakları daha az gelişmiş bölgelere dağıtarak, bölgelerarası dengesizlikleri azaltmak ve önlemektir (Sweet, 1999). Bu bağlamda bölge ölçeği, ulusal hükümet ve Avrupa Birliği arasında ekonomik ve sektörel politikaların oluşturulması ve uygulanmasında bir köprü olarak ön plana çıkmaktadır (Leonardi, 1993).

Avrupa Birliği'nin bölgesel politika uygulama araçlarından yapısal fonlar doğrudan bölge ölçeğine verildiğinden Avrupa Birliği tarafından mevcut kurumlar güçlendirilmekte veya Türkiye'de de rastlandığı üzere gerektiğinde yeni bölgeler⁴¹ tanımlanmakta ve yeni bölgesel kuruluşlar oluşturulmaktadır. İkinci Dünya Savaşının tüm dünyadaki etkilerine karşı ortaya çıkan imalat sanayine dayalı büyüme kutupları geliştirmeyi amaçlayan kalkınma modelleri, çeşitli ekonomik krizlerle sekteye uğramış ve 1980'ler itibariyle, bölgelerin ekonomik, politik ve kurumsal kimlik kazanmasıyla yerini bölgesel kalkınma modellerine bırakmıştır (Yılmaz ve diğerleri, 2007). Bu sebeple birçok ülkede; daha güçlü bölgesel yapılar veya metropoliten alanlar yaratmak amacıyla, tabandan tavana bir yaklaşımla bölgesel politikaları geliştirme işlevi merkezden yerel ve bölgesel kurumlara aktarılmaktadır. Bahse konu kurumlar, "Bölgesel Kalkınma Ajansları" adı altında bölgesel gelişme politika ve stratejileri üretmekte olup en basit tanımıyla, 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 kurumlardır (Halkier, 2006).

3.3.1. Bölgesel kalkınma ajanslarının tarihsel gelişimi ve tanımları

Bölgesel kalkınma ajansları İkinci Dünya Savaşının ardından 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ortaya çıkmaya başlanmış olup, 50 yılı aşkın bir süredir etkin bir

⁴¹ 2002 yılında NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics), İBBS (İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması)

biçimde birçok ülkede faaliyet göstermektedir. Bölgesel kalkınma ajansları, genelde kamu yönetimi tarafından finanse edilen ve bölgesel ekonomik gelişmeyi özendirmek üzere merkezi ve yerel hükümetin arasında bir düzeyde oluşturulan kurumsal yapılardır.

1950'lerden itibaren Kuzey Amerika, Avusturya, Fransa, İrlanda ve Belçika'da kurulmaya başlanan bölgesel kalkınma ajansları, 1960 ve 1970'lerde Almanya, İngiltere, İtalya ve Hollanda, 1980'lerde Yunanistan, İspanya, Danimarka ve Finlandiya gibi ülkelerde de kurulmuştur. 1990'larda ise Avrupa Birliği'nin artan etkinliği ve rekabet edebilirliği arttırmaya yönelik kalkınma fonları sayesinde, bölgesel kalkınma ajanslarının sayıları hızla artmıştır (Yılmaz ve diğerleri, 2007). Bu dönemde bölgesel kalkınma ajansı kurulan Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Portekiz, Slovakya, İsveç ve Ukrayna gibi ülkelere Avrupa Birliği tarafından kuruluş aşamasında finansman ve uzman desteği de sağlanmıştır (Özden, 2005).

Bölgesel kalkınma ajanslarından bazılarının ana veya ikincil faaliyetlerinin dışarıdan yatırım çekmek olsa da, hepsinin ortak özelliği belli bir coğrafyada var olan potansiyeli geliştirmektir. Dünya Bankası ise bölgesel kalkınma ajanslarının amaçlarından en temeli olan yerel ekonomik kalkınmayı; kasaba, şehir, metropoliten alan, alt-ülkesel bölge olarak tanımlanan topluluktaki herkes için yaşam kalitesinde iyileşmeler ve faydalar getirecek sürdürülebilir ekonomik büyümeyi başarmak için birlikte çalışan yerel insanların çabaları olarak tanımlamaktadır (Clark, 2004).

Bölgesel kalkınma ajansları Türkiye'de özellikle 2000'li yıllar itibariyle Avrupa Birliği'nin de etkisiyle gündeme gelmeye başlamıştır. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu bölgesel kalkınma ajanslarını; merkezi hükümetlerden bağımsız 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 şeklinde tanımlamaktadır (DPT, 2000).

2006 yılında çıkan 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanuna göre kalkınma ajansları; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal

kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklılıklarını azaltmak üzere oluşturulan kurumlardır.

Bölgesel kalkınma ajansları dünya üzerinde birçok ülkede var olmakla birlikte, genellikle benzer yapılarda ancak farklı amaçlar doğrultusunda kurulmaktadır. Bu amaçları, yerel kalkınma doğrultusunda bölgesel dengesizliklerin giderilmesi, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, yerel ve bölgesel girişimciliğin desteklenmesi, bölge dışından sermaye ve yatırımcı çekmek şeklinde özetlenebilir.

3.3.2. Bölgesel kalkınma ajanslarının yapıları

Ajansların yapısı, ekonomik kalkınmayı hedeflemesi nedeniyle temelde benzer olsa da, çeşitli uzmanlaşma eğilimleri nedeniyle kendine özgü olmaktadır. Neredeyse tamamı merkezi idare tarafından kurulmuş kamu kurumu niteliğinde olan bu yapılar, tamamen yerel özellikler yansıtmakta olduğundan ve bulundukları bölgeye özgü ekonomik yapılarla uyumlu politikalar benimsediğinden, yapısal olarak çok farklılıklar göstermeseler de işlevsel olarak çeşitli farklılıklar gösterebilmektedir.

Küreselleşme süreciyle birlikte artan rekabet yarışında şehirler ve bölgeler, ülkelerinin önüne geçmeye başlamıştır. Bu sebepten, geleneksel tavandan tabana yaklaşım, yerini giderek daha fazla yerel/bölgesel politikalar geliştirmek amacıyla tabandan tavana / yerelden merkeziye / aşından yukarıya yaklaşıma bırakmaktadır. Geleneksel yukardan aşağıya bölgesel politikalar, merkezi hükümetler tarafından bölgeler arasındaki eşitliği desteklemek için havuç ve sopa sistemi ile sert politika araçları kullanılarak (örneğin altyapı ve finansal destekler gibi) sorunlu bölgelere ekonomik faaliyetlerin yeniden dağıtılması ile denenmiştir. Diğer taraftan, tek bölgeyi kapsayan aşağıdan yukarıya bölgesel politikalar ilkesel olarak, öneriler, bağlantılar veya eğitim gibi genellikle yumuşak politika araçları ile yerel şirketlerin rekabetçiliğini arttırmayı sağlarken bölgesel politika için sorumluluk genellikle kamu kurumlarından uzaklaşmaktadır ve bunun yerine, sorumlulukları kalkınma ve ekonomik kalkınma girişimleri olan yarı özerk kamu kurumlarına başka bir deyişle kalkınma ajanslarına geçmektedir (Halkier, 2006). Çizelge 3.1’de Cappelin (1997), Eraydın (2006) ve Halkier’in (2006) benzer sınıflama çalışmalarından derlenen geleneksel bölge politika ile yenilikçi bölge politika yaklaşımları karşılaştırılmıştır.

Çizelge 3.1 : Bölgesel politika yaklaşımları karşılaştırması.

	Geleneksel bölge politikaları	Yenilikçi bölge politikaları
Politika eğilimi	Tavandan tabana	Tabandan tavana / tavandan tabana
Yönetim modeli	Merkezileşmiş	Yetki devredilmiş / yarı özerk
Yaklaşım	Devlet baskın	Ortaklık baskın
Amaçlar	Bölgesel eşitlik Ulusal ekonomik büyüme Az gelişmiş bölgelere yatırım Altyapının geliştirilmesi	Bölgesel rekabet gücünün geliştirilmesi Bölgesel ekonomilerin kapasitelerinin arttırılması İçsel büyüme dinamiklerinin desteklenmesi
Stratejiler	Büyümenin yeniden dağıtılması Bölge içi dayanışma	Yerel büyümenin güçlendirilmesi Bölge içi rekabet
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 hükümetin 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 bölge birimleri 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 ile bölgesel ve yerel örgütler (hükümetlerin) doğrudan politika uygulamalarına yönelim
Uygulamacı kurumlar	Merkezi hükümet Merkezi hükümetin taşra teşkilatları Bürokratik ilişkiler	Bölgesel birimler Yarı özerk birimler Bürokrasi yerine, işletme yönetimi
İşlevsel yöntem	Otomatik / isteğe bağlı Sorunlara tepki veren (reactive) Seçici olmayan	İsteğe bağlı Sorunları öngörerek önlem geliştiren (proactive) Seçici

Merkezi yönetimler ile yerel yönetimler arasında kurulan ve yerel ekonomik kalkınmayı sağlamak amacındaki bölgesel kalkınma ajansları çoğunlukla tabandan tavana doğru örgütlenme modellerini benimsemekle birlikte, ulusal ölçekteki politikalar ise genel olarak tavandan tabana doğru örgütlenme özelliği taşımaktadır. Tabandan tavana yaklaşım genel olarak bölgesel kalkınma ajanslarına belli avantajlar getirmektedir. Bu avantajlar şöyle sıralanabilir; Bölgesel kurumun o bölgenin problemleri doğrultusunda tasarlanmış stratejileri üretmesi, daha etkin ve bürokrasiden uzak ilişkilerin kurulması, yarı-özerk yapılanan kurum sayesinde siyasi müdahalelerden uzak kalınması, ekonominin yapısal sorunlarına uzun vadeli perspektiflerden bakabilmesi, bölgeye siyasi desteğin doğrudan ve etkili olarak girebilmesidir (Halkier, 2006).

Avrupa'daki bölgesel kalkınma ajanslarının birçoğu bağımsız kuruluşlar olmakla birlikte, politik desteği sağlayan kurumlara belirli mesafede durmak zorundadırlar. Bu kuruluşların çoğunun tek bir ekonomik ve politik desteğe sahip olmaları nedeniyle, yasal olarak bağımsız olsalar da faaliyetlerinde politik müdahale olasılığı mümkündür. Çizelge 3.2'de de görüleceği üzere bölgesel kalkınma ajanslarının sınıflandırması genel olarak politik destek sağlayan kurumlara, bürokratik özerkliklerine, kuruluş amaçlarına ve eylemlerine göre değişmektedir.

Çizelge 3.2 : Bölgesel kalkınma ajanslarının yasal yapıları (EURADA).

Yasal yapı	Ülkeler
Kar amacı gütmeyen kuruluşlar	Bulgaristan, Fransa, Macaristan, Ukrayna, Amerika
Kar amacı gütmeyen vakıflar	Danimarka, Polonya
Kar amacı gütmeyen şirketler	Litvanya
Kamusal sorumlu limited şirket	Hollanda, İrlanda, İtalya, Yunanistan, Almanya
Anonim şirket	Slovakya, Polonya, Estonya
Kamu-özel anonim şirket	Portekiz
Yerel yönetim garantisiyle sınırlı sorumlu şirket	Birleşik Krallık
Sınırlı sorumlu şirket	İsveç
Karma ekonomi şirketi	Fransa
Kamu yasa kuruluşları	Belçika, Almanya

Çizelge 3.2 : Bölgesel kalkınma ajanslarının yasal yapıları (EURADA) (devam).

Yasal yapı	Ülkeler
Kamu-özel yasa kuruluşları	İspanya
Vakıflar	Romanya
Belediye girişimi	Yunanistan
Belediyeler arası ajans	Belçika

EURADA (1998), kurucularına (politik desteği sağlayanlara) göre bölgesel kalkınma ajanslarını, merkezi hükümet tarafından kurulanlar, yerel ve bölgesel otoriteler içerisinde kurulanlar, yerel ve bölgesel otoriteler tarafından kurulanlar ve kamu/özel sektör ortaklıkları tarafından kurulan bağımsız ajanslar olmak üzere dört ana grupta toplamaktadır.

Merkezi hükümet tarafından kurulan ilk gruptaki bölgesel kalkınma ajansları, genel olarak gelişmekte olan ülkelerde görülmekte ve üniter yapıya sahip devletlerde veya toplumsal bilincin tam olarak gelişmediği yerlerde reform hareketleri kapsamında dış desteklerle kurulmaktadır. Örnek vermek gerekirse Avrupa Birliği'ne yeni üye olan bazı Doğu Avrupa ülkeler ve Türkiye gibi aday konumdaki ülkeler sayılabilir. İkinci grupta yer alan ajanslar mevcut yerel ve bölgesel yönetimler içerisinde bulunmaktadırlar. Yerele yakın olmakla birlikte mevcut bürokrasi geleneği yüzünden uygulama güçleri azalma ihtimali olan bu kurumların etkinlikleri düşmekte, kaynaklara yeterince ve zamanında ulaşamamaları yüzünden işlevsiz hale gelebilmektedir. Üçüncü grupta yer alan ajanslar yerel ve bölgesel yönetimler tarafından kurulanlar olup daha hızlı karar alma mekanizmalarına sahip olsalar da politik tavırlara daha fazla bağımlıdır. Son grupta yer alan ajanslar ise kamu-özel sektör ortaklıkları tarafından kurulan bölgesel kalkınma ajanslarıdır. Hem yönetimleri hem de hedefleri bakımından kamu ve özel görüşleri bir araya getirebildikleri için bu tür ajanslar diğerlerine oranlara hem bir adım öndedirler hem de daha verimli çalışma şansına sahiptirler. Yönetimin hem kamu, hem de özel sektör tarafından ortaklaşa yapılmasıyla, halk katılımının da en iyi örneklerinden birini oluşturan bu tür ajanslar, EURADA'ya göre gelecekte en çok karşılaşılabilecek kalkınma ajansları türüdür (1998).

Politik desteği sağlayan kuruluşlar, ajansların yapılarında ve uygulama süreçlerinde önemli etkilere sahip olabilmektedir. Belirli bir mesafede duran ve politik desteği

sağlayan kurumlar (yerel, bölgesel veya ulusal) ise politikaların geliştirilmesine ve kaynakların kullanımına çok genel anlamda müdahale etmekle birlikte, stratejik girişimleri ve güçlerin kullanımını bölgesel kalkınma ajanslarının kendi bürokrasisine bırakmaktadır (Halkier ve diğerleri, 1998). Politik destek aynı zamanda ajansların bulunduğu ülkenin yönetim modeline bağlı olarak çeşitlenmekte ve yapılarını ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Fransa ve İspanya gibi ülkelerde özel yasalara bağlı olan ajanslar çoğu ülkede bir çerçeve yasa veya devlet tarafından kurulmaktadır (Kayasü ve diğerleri, 2003).

Tunca (2011), Avrupa'daki kalkınma ajansları ile Türkiye'deki kalkınma ajanslarını karşılaştırdığı çalışmada çeşitli bulgulara ulaşmıştır. Tunca (2011), Avrupa'daki kalkınma ajanslarının kamu ve özel sektör ağırlıklı bir yapıda kurulduğunu, ancak İtalya, İrlanda, İngiltere ve Türkiye'de merkezi yönetimin ağırlıklı olduğunu tespit etmiştir. Bu durumun Türkiye'de bölgesel yönetimlerin oluşmasından çekinilmesine bağlayan Tunca (2011); ülkemizin bölgeler arası dengesizlikleri giderme sürecinde olması sebebiyle Türkiye'deki kalkınma ajanslarının, altyapı projelerinin gerçekleştirilmesi, devlet yardımlarının sağlanması, yerel aktörlerin teşviki, bölgeler arası rekabetin sağlanmasına kadar geniş kapsamlı mekansal politikalara yoğunlaştığını ifade etmektedir.

Bölgesel kalkınma ajansları iç örgütlenmeleri itibariyle ikili bir yapıya sahiptir. Bir tarafta, yönetim kurulu, denetleme komitesi ve genel müdürlükten oluşan yönetsel yapı bulunurken diğer tarafta ise, komisyonlar üzerinden teknik konuları inceleyen ve uzmanlardan oluşan bir yapı bulunmaktadır (EURADA, 1998). Yönetim kurulu, bölgesel kalkınma ajanslarını oluşturan paydaşlar tarafından seçilmekle birlikte, ortak hedeflere sahip ancak teknik olmayan temsilcilerden oluşur. Bazı ülkelerde ise merkezi yönetim kurul üyelerinin seçimine katılmakta ve bu üyeler merkezi yönetime karşı doğrudan sorumlu oldukları görevlerde de bulunabilmektedir.

3.3.3. Bölgesel kalkınma ajanslarının finansmanı

Dünya Bankası'na göre bölgesel kalkınma ajansları, başlangıç maliyetleri, çekirdek işletme giderleri ve operasyonel program fonları olmak üzere üç ana kaynağa ihtiyaç duymaktadır (Clark, 2004). Söz konusu üç kaynaktan ikisi kurumsal giderler olmakla birlikte, üçüncü başlık olan operasyonel program fonları, bölgesel kalkınmayı

sağlayacak proje ve programların uygulama aracı olduğu için en önemli finansman kaynağı konumundadır.

Kalkınma ajanslarının finansal kaynaklarının önemli bir bölümü yerli veya yabancı yardımlar/fonlardan oluşturmaktadır. Başlangıç maliyeti denilen kurumsal yapının oluşturulması sürecine, bölgesel kalkınma ajansını oluşturacak paydaşlar ve yardımlar katkıda bulunmaktadır. Avrupa ülkelerindeki bölgesel kalkınma ajanslarının birçoğu ödeneklerini kendilerine politik desteği sağlayan yapılardan sağlamaktadır. Ancak politik desteği veren bu kurumlar bölgesel kalkınma ajanslarının işletme giderlerini karşılamamakta ve operasyonel program fonlarına katkıda bulunmaktadır. Bunların dışında diğer gelir kaynakları ise kira gelirleriyle bazı Avrupa ülkelerinde olduğu gibi vergi gelirlerinden paylardır.

Bölgesel kalkınma ajansları içsel büyüme için gerekli fonları kendi içinden temin edemezse, dış kaynaklı yardımlara yönelmekte olup, bölgesel kalkınma ajanslarına sağlanan finansal kaynaklar EURADA'ya göre (1998) çizelge 3.3'te belirtilen dört ana başlıkta toplanabilmektedir.

Çizelge 3.3 : Bölgesel kalkınma ajanslarına sağlanan kaynaklar.

Finansmanın kaynağı	Türü
Politik destek veren kurumlardan elde edilen doğrudan fonlar	Kaynak
Politik destek veren kurumlardan elde edilen dolaylı yardımlar	Mekân Donanım Personel
Hizmetlerden ve dışarıdan sağlanan gelirler	KOBİ'lerin sermayelendirilmesine katılım KOBİ'lere sağlanan danışmanlık ve destek hizmetleri Gayrimenkul ve mülk yönetimi Yerel ve bölgesel yönetimlere sağlanan danışmanlık hizmetleri Eğitim ve seminer hizmetleri Yönetim görevleri Ticari görevleri Yabancı yatırımlara verilen hizmetler Sanayi geliştirme alanlarının ve endüstri bölgelerinin yönetimi Yayınlar
Uluslararası fonlar ve projeler	Avrupa Birliği Dünya Bankası

Dünya Bankası ise bölgesel kalkınma ajanslarının finansmanı konusunda beş temel yaklaşım belirlemiştir (Clark, 2004). Bunlardan ilki, tamamen kamu kesimince fonlanan, bütçelerin ve proje finansmanlarının detaylı olarak kontrol edildiği sıkı kamu denetimi altındaki bölgesel kalkınma ajanslarıdır. İkinci tür bölgesel kalkınma ajansları ise, tamamen kamu kesimince fonlanan, ancak kamu kesimi muhasebe kurallarına tabi olan; buna karşılık kaynakları kullanma konusunda özgürlüğe sahip olanlardır. Üçüncü tip bölgesel kalkınma ajansları ise kaynakları kamu kesiminden ve özel sektöre kadar geniş bir yelpaze tarafından karşılanan ve elde edilen gelir ve giderlerin yeniden paylaştırılmasının açık kurallara ve süreçlere bağlı olanlardır. Dördüncü tür bölgesel kalkınma ajansları büyük oranda veya tamamen özel sektöre fonlanan ve esasen kendi içsel finansal stratejisi üzerinde kapsamlı kontrolü olan ancak kar amacı olmadan çalışanlardır. Son tür bölgesel kalkınma ajansları, belli kurallar bağlamında ayrı yönetilen ve ayrı muhasebesi yapılan, çok karmaşık finansal düzenlemeleri gerçekleştirmek için kendi yerelleşmesini ve aktörler arası arabuluculuğunu yaratanlardır.

3.3.4. Bölgesel kalkınma ajanslarının hedef ve faaliyetleri

Dünya üzerindeki neredeyse bütün bölgesel kalkınma ajanslarının ortak hedefi yerel ekonomik kalkınmayı sağlamaktır. Kısa ve orta vadeli hedefleri olmakla birlikte kalkınma ajanslarının esas hedefi, uzun vadede yerel aktörlerin katılımıyla dış yatırımlar, sermayeler ve yardımlar sayesinde içsel büyümenin sağlanmasıdır. Bu stratejik planlama yaklaşımının klasik planlama anlayışından farklı yönü ise kalkınma sürecinden toplumun dolaylı olsa da çeşitli sosyal faydalar görecektir.

Temel olarak bölgesel kalkınma ajanslarının beş ana amacı bulunmaktadır. Bunlar; bölgesel ekonomik kalkınma ve ekonomik yapıyı desteklemek, iş alanında yatırımı, verimliliği ve rekabet gücünü arttırmak, iş imkanlarını çoğaltmak, bölgedeki becerileri geliştirmek ve son olarak da sürdürülebilir kalkınmayı sağlamaktır (DETR⁴², 1997). EURADA (1998) ise bölgesel kalkınma ajanslarını, faaliyetleri itibarıyla dört grupta toplamaktadır. Bunlardan ilki olan stratejik bölgesel kalkınma ajansları olup bilgi bankaları oluşturmak ve sosyal, sektörel ve ekonomik alanlarda araştırma yapmak, ulusal ve uluslararası alanlarda bölgeyi güçlü tutmak, KOBİ'lere

⁴² DETR: Department of the Environment, Transport and the Regions

destek vermek ve girişimcilik potansiyelini ortaya koymak gibi faaliyetlerde bulunmaktadır. Bunlardan ikincisi genel operasyonel bölgesel kalkınma ajansları, sektörler arası gelişme projeleri oluşturmak, desteklemek ve yönetmek gibi faaliyetlerde bulunmaktadır. Üçüncü tür olan sektörel bölgesel kalkınma ajansları ise belirli bir bölgede, belirli bir sektörün, belirli projeleri üzerinde faaliyetler gerçekleştirmektedir. Son türdeki bölgesel kalkınma ajansları ise sadece dış yatırım çekmek için kurulmuş olanlardır.

EURADA'ya (1998) göre, bölgesel kalkınma ajansları yalnızca ekonomik gelişme sürecini değil, sosyal gelişmeyi de dikkate almalıdır. Bu bağlamda öngörülen hedeflere ulaşılabilmesi için bölgedeki potansiyeller ile aktörlerin çabaları çok önemlidir. Bu kapsamda hedefler şöyle sıralanabilir; politik olanlar da dahil bütün aktörleri harekete geçirmek, kaldıraç etkisi yaratacak fonları harekete geçirmek, pilot uygulamalar tanılamak ve destek vermek, özel sektör ve yabancı yatırım çekilmesi, rekabete dayalı bir iş çevresinin oluşturulması, altyapının geliştirilmesi, kaliteli işgücünün yetiştirilmesi, bölgeye devlet desteğinin sağlanması için lobi faaliyetlerinde bulunması, çevre ve sağlık konularında iyileştirmelerin yapılması, etkin kurumların oluşturulmasıdır.

OECD bölgesel kalkınma ajanslarının yapabileceklerini beş ana grup altında ve çeşitli konularda aşağıdaki listede belirtildiği üzere kısaca özetlenmektedir (Clark, 2010);

i. Stratejik gelişme rolleri;

- Büyüme inisiyatifleri için koalisyonları desteklemek
- Yerel aktörlerin koordinasyonu/liderliği
- Bölgesel, ulusal ve uluslararası bağışçılar / yatırımcıların koordinasyonu / liderliği
- Kentsel/metropoliten ekonomiyi izlemek
- Ekonomik ve bölgesel kalkınmanın stratejik planlaması
- Altyapı ve yatırımları desteklemek

ii. Yatırım ve kalkınma rolleri;

- Arazi ve mülkiyet yeniden geliştirmesi ve yönetimi
- Fon yönetimi ve firmalara veya yatırım projelerine doğrudan yatırım veya borç verme

- Gelir/kaynak yaratmak ve finansal aracılık
- İş ve diğer organizasyonlar için yardım desteklerini yönetmek
- iii. Yenilikçilik, kuruluş, yetenek ve iş rolleri;**
 - Teknoloji, yaratıcılık ve yenilikçiliği teşvik etmek
 - İşgücü ve yetenek geliştirmek
 - İstihdam yaratmak ve iş komisyonculuğu
 - Girişimliliği ve KOBİ'leri desteklemek
- iv. Destekleyici rolleri;**
 - Bölgesel pazarlama ve yabancı yatırımı (turizm, etkinlik, ticaret, spor vb gibi dışsal yatırımları) desteklemek
 - Proje yönetimi ve ana projelerin tasarımı
- v. Kapasite geliştirme rolleri**
 - Sektör ve kümelenme geliştirme programları
 - Diğer organizasyonlar için kapasite geliştirme ve teknik asistanlık; sınırlarötesi, bölgelerarası ve uluslararası işbirliği, iyi uygulamaların ve öğrenme modellerinin tanımlanması

Bölgesel kalkınma ajanslarının faaliyetleri genel olarak incelendiğinde, faaliyetlerin büyük bir kısmının aslında yerel ve merkezi yönetimlerin görevleri olduğu göze çarpmaktadır. Ancak bürokratik işlemlerin uzaması sebebiyle yatırımların gecikmesi, maddi yetersizlikler, nitelikli donanım ve personel eksiklikleri gibi nedenlerle bölgesel kalkınma ajansları bu tarz görevleri yerine getirmektedir. Bunların dışında ajanslar yerine getirdikleri faaliyetlerin doğrudanlığına ve dolaylılığına göre de farklı bir şekilde iki gruba ayrılabilir. Kuvvetli bölgesel kalkınma ajansları, bölgeye yatırım çekmek amacına ek olarak, bölgesel kentleşme ve çevrenin düzenlenmesi, istihdamın arttırılması gibi hedeflere yönelik stratejiler geliştirmektedir. Zayıf bölgesel kalkınma ajansları ise sadece bölgeye yatırım çekmeye uğraşmaktadır. Özetle, bölgesel kalkınma ajanslarının hedefleri bölgesel ekonomik kalkınma için uygun koşulların yaratılması, altyapı, çevre, kentleşme ve sağlık iyileştirmeleri, sosyo-kültürel değerlerin korunması ve geliştirilmesi olarak sayılabilir.

3.3.5. Bölgesel kalkınma ajanslarının paydaşları ve aktörleri

Yerel/bölgesel ekonomik kalkınmayı kendi bölgesi içerisinde dışarıdan sağlayacağı fonlar ve teknik desteklerle başarmak amacıyla kurulan bölgesel kalkınma ajansları,

beklenen ekonomik kalkınmadan fayda sağlayacak çeşitli aktörleri birer paydaş olarak kendi bünyesinde veya ortak olarak çalışmalarında barındırmaktadır. Söz konusu aktörlere yakından bakıldığında, bölgedeki ekonomik faaliyetleri yürütenlerin ağırlıkta bulunduğu bir yapı ortaya çıkmaktadır. Genel olarak derlemek gerekirse bunlar; valilikler, belediyeler, il özel idareleri, kaymakamlıklar vb. gibi kamu kurumları, esnaf ve sanatkârlar odası, ticaret ve sanayi odası vb. gibi odalar, özel sektör, hizmet birlikleri, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler, bölgesel otoritelerdir.

Kalkınma ajanslarının aktörlerinden ilkinin yerel planlamaya ve kalkınmaya yön veren kurumlar olarak gruplandırmak mümkündür. Bunlar yerel ve bölgesel yönetimler içerisinde merkezi politika ve diğer yerel yönetim fonksiyonlarından politika uzmanlarını (planlama, ulaşım, konut, eğitim, sağlık vb.) kapsamaktadır. Bölgesel kalkınma ajanslarının bulunmadığı geleneksel yönetim modelinde de yer alan bu aktörlerin yapılanmaları ve karar alma süreçleri, diğer ilgi odaklarına doğrudan açık değildir. Bu aktörler kendilerine kanunlar ve diğer hususlarla tanınan yetkileri kendi yapıları içerisinde kullanmakta olup, gerek duydukları takdirde güçlerini paylaşma eğilimindedirler. Bu gruplar, yerel yönetimler, merkezi idarelerin yerel yapılanmaları ve bölgesel otoriteler, kamu kurumları ve hizmet birlikleri olarak tanımlanabilmektedir.

Kalkınma ajanslarının diğer aktörlerini ise üniversiteler, özel sektör, odalar ve sivil toplum kuruluşları olarak bir araya getirmek mümkündür. Bu grupta yer alan aktörler politik olarak herhangi bir siyasi iradeye bağımlı olmayıp bulundukları çıkar gruplarının temsil gücünü arkalarına almaktadırlar. Üniversiteleri ise bilimsel düşüncenin en büyük kaynağı olarak yerel kalkınma ve benzeri her türlü proje/programın bir ayağı olarak hesaba katılmak zorundadır.

Clark (2010) ise kalkınma ajanslarının kimi zaman strateji üretmek yerine başkaları tarafından tasarlanmış olan stratejileri uyguladığını ifade etmekte olup; bunun nedeninin de genellikle kalkınma ajanslarının bir strateji üretme süreci başlatması için değil de bir strateji üretme süreci sonucunda kurulması olduğunu ifade etmektedir. Bununla birlikte Clark (2010) kalkınma ajanslarının ekonomik kalkınma stratejileri üretirken beş aktörler birlikte çalışması gerektiğini ifade etmiştir.

Bu aktörlerden ilki belediyeler ve bölgesel yönetimlerdeki merkezi politika ve ekonomi takımlarının uzmanlarıdır. Anılan aktörlerden ikincisi ise, kendi toplumları ve belediyelerinin ekonomik beklentileriyle ilgilenen ve toplumsal katılım için uğraşan topluluk organizasyonları ve gruplarıdır. Üçüncü grup aktörler ise iş gruplaşmaları olup, yerel ekonomi hakkında analizlere ve verilere ulaşmaya ihtiyacı olan bankalar, gayrimenkul şirketleri ve diğer otoriteler (su, elektrik, doğalgaz vb.) gibi kurumlardır. Dördüncü grupta yer alan üniversiteler ise, kaliteli ekonomik analizlerin yapılması aşamasında sürece dahil olmaktadır. Son grupta yer alan aktörler ise ticaret birlikleridir. Ticaret birlikleri ajans dinamikleri, olası verimlilik geliştirmeleri ve yerel ekonomik performansa dair en iyi görüşe sahiptirler.

3.3.6. Bölgesel kalkınma ajanslarına yönelik güncel yaklaşımlar ve İngiltere

Her ne kadar bölgesel kalkınma ajansları deneyimi ülkemiz için yeni olsa da, dünya üzerinde bu yapıları çok uzun zamandır çalıştıran ve deneyimleyen ülkeler bulunmaktadır. Yaşanılardan elde edinilen deneyimler neticesinde, bazı ülkelerde kalkınma ajanslarının yapıları değiştirilmiş, bazılarının faaliyet amaçları değiştirilmiş ve bazılarında ise kalkınma ajansları kapatılma yoluna gidilmiştir.

Özellikle 90'lı yılların sonu ve 2000'li yılların başından itibaren hakim olan yönetim yaklaşımı kamusal hizmetler sağlayan bütün kurum ve kuruluşlarına sirayet etmeye başlamıştır. Yeni yönetim anlayışının, yapısı itibarıyla bölgesel kalkınma ajanslarının içinde doğal olarak bulunabilecek bir olgu olması sebebiyle yönetimin ilk örneklerine kalkınma ajanslarında rastlanması olasıdır.

Ülkemizde her ne kadar son on yıldır faaliyette olsalar da bölgesel kalkınma ajansları çok uzun zamandır birçok ülke tarafından uygulamalar gerçekleştirmektedir ve yönetim olgusuyla birlikte evrimleşmeye başlamışlardır. Ancak bu evrimin iyi yönden ziyade, kötü yönde etkileri olduğu birçok yazar tarafından dile getirilmeye başlanmıştır. Çalt'a (2005) göre, bölgesel kalkınma ajanslarının yeni yönetim yapısı, diğer yönetimle ilgili değişimler sayesinde küreselleşmenin istediği pazarın yaratılmasında ve kaderin çizilmesinde önemli bir rol oynamaktadır ancak, bölgeselleşmeyi ve bölgesel kalkınmayı verimlilik ve rekabetle yapmaya çalıştığından bölgeyi geliştirebilmekte, ama bölgede yaşayanların, vatandaşların veya sınıfların hepsinin gelişimini sağlamamaktadır.

Kalkınma ajanslarında yapısal değişiklikler yapan ülkeler bulunmakla birlikte, bütün kurgusunu ve yapısını değiştiren ilk ülke İngiltere olmuştur. İngiltere’de, kalkınma ajansı şablonunun her bölgeye uygun olmadığı, yetersiz, verimsiz, bazı yerlerde tümüyle gereksiz olduğunu ve gelişmeyi yavaşlattığını savunan muhafazakarlar; standartlaştırma, evrensel kalıplara uyum gibi ifadelerle daha merkeziyetçi ve çok daha liberal bir politikaya yöneceklerinin işaretini vermeye başlamışlardır (Ökten ve diğ, 2010).

İngiltere’deki kalkınma ajansları, bölgesel açıdan ekonomik verimliliği sağlamak, istihdamı arttırmak, girişimciliği teşvik etmek, kamu sektörü, özel sektör ve gönüllü sektör arasında ortaklıklar kurmak yoluyla bölgesel ekonomik stratejiler saptamak amaçlarına odaklanmışlar ve bu kapsamda bölgesel alanda kamu sektörünün mevcut yatırım koşullarının iyileştirilmesiyle birlikte yerel girişimler aracılığıyla bölgesel kalkınmanın gerçekleşeceği ileri sürülmüştür (Demirel, 2014). Ancak, ajanslar sermaye ve fabrika yatırımlarının düşüklüğü, iş dünyası ve üniversiteler arasındaki zayıf işbirliği, girişimcilere yeterince destek verilememesi gibi problemlerle karşı karşıya kalmış olup, bunlara ek olarak bölgesel açıdan bürokrasiyi arttırarak sunulan hizmetlerin denetimini güçleştirdikleri, ulusal vergilerden kaynak almalarına rağmen siyasi açıdan herhangi bir sorumluluk taşımamaları, işlevleri, bütçeleri, personeli ve organları üzerinde merkezi yönetimin etkisi ve bölgelerarası dengesizlikleri gidermekteki başarısızlıkları nedeniyle eleştirilerin hedefi olmuştur. Bu sebeplerle, İngiltere’de 2010 yılında koalisyon hükümeti yerel yönetimlere bir müdahale aracı olarak yerel özerkliği zedelediği gerekçesiyle kalkınma ajanslarını İngiltere’de kapatma kararı almıştır. (Demirel, 2014).

Çalt (2005), İngiltere’deki kalkınma ajanslarının kapatılmasına neden olan eleştirileri, kapatılmalarından çok önce birçok yazarın çalışmalarından derlemiştir;

- i. Birleşik Krallık’ta bir bölgede birden fazla bölgesel kalkınma ajansının görev yapması sonucunda yetki ve görev alanı sorunlarının çıktığını,
- ii. Ajansların yönetsel yapılarındaki seçilmiş kişilerin bazı politik sorunları buralara taşıması sonucunda iyi sonuçlar elde etmeyi uman neo-liberalleri bile endişelendirdiğini,
- iii. Bölge ölçeğinin ekonomik politikanın en önde gelen odağı olduğunun normatif bir önyargı olduğunu,
- iv. Rekabetin bölgeleri geliştirmek yerine birbirine kırdırdığını,

- v. Güzel örneklerin zaten gelişmiş ve rekabet savaşını kazanmış bölgelerden verilerek bir nevi göz boyandığını,
- vi. Birleşik Krallığın bölgeselleşme macerasının kendine özgü olduğunu, özellikle İngiltere, İskoçya ve Kuzey İrlanda arasında bazı kimlik ve sınır sürtüşmeleri olduğunu,
- vii. Kendine has bir bölgeselleşme gerçekleştikten sonra yeni Avrupa Birliği türü ekonomiye ve yönetsel adem-i merkeziyetçiliğe dayalı bölgeselleştirmenin üst üste çakışmadığını
- viii. İngiltere'deki özerkliğin yeterli olmamasından dolayı bölgesel kalkınma ajanslarının verimli olamadıklarını belirtmektedir.

İngiltere'deki bulunan 9 bölgesel kalkınma ajansı, 2012 yılında kapatılarak bazı işlevleri ilgili kamu kurumlarına devredilmiştir ve geri kalan işlevleri yerine getirmek üzere ise 39 adet Yerel Girişim Ortaklığı (Local Enterprise Partnerships-LEPs) kurulmuştur. Bölgesel kalkınma ajansları yerine kurulan yerel girişim ortaklıklarının temel amacı ise yerel alanlar içerisinde yerel ekonomik önceliklerin saptanması, ekonomik büyüme ve iş oluşturmada öncülük etme olarak tespit edilmiştir⁴³. 2016 yılı itibarıyla yerel girişim ortaklıklarının faaliyet göstereceği 24 adet girişim alanı (Enterprise Zone) kurulmuş olup, bu alanlarda 635 iş türünde, 2,4 milyar pound özel sektör yatırımı ve 23.786 adet iş yaratılmıştır ve 2017 yılıyla birlikte girişim alanı sayısının 48'e çıkarılması planlanmaktadır⁴⁴.

Yerel girişim ortaklığı, bölgesel kalkınma ajansları yerine kurulmuş olmakla birlikte, iş sektörü ile yerel otoriteler arasında kurulan ortaklıklardır. Yerel girişim ortaklıkları, önceden belirlenen girişim alanlarında, yollar, binalar ve tesislere yönelik yatırımlarda önceliklendirme yapmakta ve bunu yaparken vergi teşviklerinden ve basite indirgenmiş planlara uygulamalarından faydalanmaktadır. Yerel ortaklıklara bilgi ve fikir sağlamak üzere yerel girişim ortaklığı ağı kurulmuş olup, İngiltere'deki bütün yerel girişim ortaklıklarına açıktır.

Yerel girişim ortaklıklarının faaliyet alanlarına bakıldığında, ulaşım, eğitim ve beceriler, yaratıcı ve kültürel endüstriler, turizm, akıllı uzmanlaşma, enerji, doğal çevre, yerelin güçlendirilmesi ve Avrupa yapısal yatırım fonları gibi alanlar göze çarpmaktadır. Yerel girişim ortaklıkları, bu faaliyet alanlarına dair genel bir stratejik

⁴³ www.visitbritain.org/local-enterprise-partnership-resources, Erişim 24.08.2016

⁴⁴ www.lepnetwork.net/enterprise-zones/ Erişim: 25.08.2016

ekonomik plan hazırlayarak kuracakları iş ortaklıklarının büyüme stratejilerini de belirlemektedirler⁴⁵.

3.4. Türkiye’de Kalkınma Ajansları

Türkiye bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltıcı politikalar üretmeye yönelik bölge planlama çalışmaları 2000’li yıllara kadar çok fazla üretilmemiş, üretilenler ise uygulama olanağı pek bulamamıştır. Türkiye kurulduğu yıl olan 1923 yılından 1960 yılına kadar plansız olarak adlandırılabilir bir dönem yaşamıştır. 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuş olup 1963’ten itibaren beşer yıllık kalkınma planları yapılmaya ve uygulanmaya başlamıştır ki planlı dönemin başlangıcı olarak bu tarih kabul edilmektedir.

Her ne kadar 1. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1963-1967) kalkınmanın, bölgeler arası dengesizlikleri önleyici bir yönde olacağı, aşırı şehirleşme ve nüfus problemlerinin çözülmesini sağlayacağı, kamu hizmetlerinin gelir dağılımını düzeltici bir şekilde dağıtılmasını başaracağı, potansiyel kaynakları olan firelerin düzenli bir şekilde gelişmesini sağlayacağı öngörülmüşse de buna yönelik politikalar ve uygulama araçları 2000’li yıllara kadar ortaya konulamamıştır. Bununla birlikte beşer yıllık kalkınma planlarının bölgeler arası dengesizlikleri gidermek amacıyla kullandığı en önemli ve belki de tek uygulama aracı yatırım indirimi (teşviki) ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere kavramı olmuştur. Kalkınmada Öncelikli Yörelere kavramı bölgesel gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine / azaltılmasına yönelik bir tedbir olarak ortaya çıkmıştır. Kalkınmada Öncelikli Yörelere politikası genellikle bir sanayi teşvik politikası olarak yürütülmüş olup, Gaziantep, Bilecik, Kahramanmaraş, Denizli, Çorum ve Malatya gibi illerde başarılı uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Ancak ülke yönetimindeki her siyasi değişiklikle Kalkınmada Öncelikli Yörelere kavramının kapsamı ve teşvik sağlanan yörelere değişmiş ve bir süre sonra çok fazla bir farklılık sağlayamaz hale gelmiştir.

Türkiye açısından bölgesel kalkınmaya yönelik çalışmalar için Avrupa Birliği sürecinin bir milat olduğunu kabul etmek yanlış olmaz. Özellikle 1996 yılında yapılan Gümrük Birliği antlaşması ile somut adımların atılmaya başlandığı süreçte bölgesel kalkınmaya yeni bir yaklaşım geliştirilmesi gerekliliği ortaya konmuştur.

⁴⁵ ⁴⁵ www.lepnetwork.net/modules/downloads/download.php?file_name=29, Erişim: 25.08.2016

Hem Yedinci BYKP’de (1996-2000) hem de Sekizinci BYKP’de Kalkınmada Öncelikli Yörelere uygulamasıyla bölgesel dengesizliklerin azaltılmasında olumlu sonuçlar alınsa da bölgelerarası dengesizliklerin sürmesinin sorun olmaya devam ettiği ve hedeflenen başarıya ulaşılamadığı kabul edilmiştir.

Avrupa Birliği süreci, Türkiye’nin bölgesel politikalarında köklü değişikliklerin yapılmasına neden olmuştur. 31 Temmuz 1959 tarihinde Avrupa Ekonomik Topluluğuna tam üyelik için başvuran Türkiye yarım asırdan fazla bir süredir bu hedefine ulaşamamıştır. 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan Ankara Anlaşması ile Türkiye’nin tam üyeliği için hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve nihai dönem olmak üzere devre öngörülmüş olup geçiş döneminin sonunda gümrük birliğinin tamamlanması planlanmıştır. Hazırlık döneminin sona ermesiyle 13 Kasım 1970’te Katma Protokol imzalanmış ve geçiş dönemi koşulları belirlenmiştir. Ancak 1980 darbesiyle birlikte süreç aksamış, ülkede yeniden sivil irade yeniden söz sahibi olana kadar ilişkiler dondurulmuştur. Türkiye 14 Nisan 1987 tarihinde Avrupa Birliği’ne tam üyelik için yeniden resmi başvuruda bulunmuş olup, 1 Ocak 1996 tarihinde Türkiye’nin Gümrük Birliği’ne katılmasıyla geçiş dönemi sona ermiştir. 17 Aralık 2004 tarihinde Brüksel’de yapılan zirvede Türkiye ile tam üyelik müzakerelerinin (nihai dönemin) 3 Ekim 2005 tarihinde başlamasına karar verilmiştir.

Müzakereler 35 başlıktan oluşurken bunlardan 14’ü açılmış olup sadece 1 tanesi geçici olarak kapatılabilmektedir. 8 başlık ise ek protokolün tam olarak uygulanması şartına bağlı olarak askıya alınmıştır⁴⁶. Her ne kadar müzakere başlıkları kapatılamasa da özellikle 2000’li yıllar sonrasında hızlanan süreç ile birlikte Avrupa Birliği ile bütünleşme adına yapısal reformlar yapılmaya başlanmıştır. Bunlardan bölgesel kalkınma adına en önemli adımlarından biri ise Türkiye’de bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasıdır.

3.4.1. İstatistiki bölge birimi sınıflandırması (İBBS)

Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu’na istatistikler sağlamak üzere 1953 yılında kurulan Eurostat zaman içerisinde dönüşerek Avrupa Birliğinin yürütme organı olarak tanımlanabilecek olan Avrupa Komisyonu’nun bağlı bir genel müdürlük haline gelmiştir. Eurostat 1970’li yıllarda Avrupa Birliğine bölgesel istatistikler sağlamak üzere NUTS (Fransızcası: Nomenclature D’Unités Territoriales Statiques) adında

⁴⁶ <http://www.abgs.gov.tr/index.php?l=1&p=65>, Erişim: 18.01.2015

kendine has bir sistem geliştirerek Avrupa'yı bölgelere ayırmıştır. NUTS sınıflamasının temel amacı bölgesel politikaların çerçevesini oluşturmak üzere bölgesel düzeyde istatistikler toplamaktır⁴⁷. NUTS sınıflaması genel olarak ülke düzeyinin altındaki 3 seviyede kurulmaktadır. Avrupa'da çok istisnai durumlar dışında bölgesel kalkınma ajansları genel olarak NUTS-2 düzeyinde kurulmaktadır.

Türkiye ise bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği bölgesel istatistik sistemine uygun karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulması amacıyla ülke çapında İstatistiki Bölge Birimi Sınıflandırmasının (İBBS) tanımlanmasına 28.08.2002 tarih ve 2002/4270 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 81 il düzeyinde Düzey-3 İBBS, 26 alt bölgede Düzey-2 İBBS ve 12 bölgede ise Düzey-1 İBBS kurulmasına karar verilmiştir. Çizelge 3.4'te Türkiye'deki 1. ve 2. düzey İBBS seviyeleri ve kapsadığı iller gösterilmektedir.

Çizelge 3.4 : Türkiye'deki 1. ve 2. Düzey İBBS.

1. Düzey		2. Düzey	
TR1	İstanbul	TR10	İstanbul
TR2	Batı Marmara	TR21	Edirne, Kırklareli, Tekirdağ
		TR22	Balıkesir, Çanakkale
TR3	Ege	TR31	İzmir
		TR32	Aydın, Denizli, Muğla
		TR33	Kütahya, Afyonkarahisar, Uşak, Manisa
TR4	Doğu Marmara	TR41	Bilecik, Bursa, Eskişehir
		TR42	Bolu, Düzce, Kocaeli, Yalova, Sakarya
TR5	Batı Anadolu	TR51	Ankara
		TR52	Karaman, Konya
TR6	Akdeniz	TR61	Antalya, Burdur, Isparta
		TR62	Adana, Mersin
		TR63	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye
TR7	Orta Anadolu	TR71	Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Niğde, Nevşehir
		TR72	Kayseri, Sivas, Yozgat
TR8	Batı Karadeniz	TR81	Bartın, Karabük, Zonguldak
		TR82	Çankırı, Kastamonu, Sinop
		TR83	Amasya, Çorum, Samsun, Tokat
TR9	Doğu Karadeniz	TR90	Artvin, Giresun, Ordu, Rize, Gümüşhane, Trabzon
TRA	Kuzeydoğu Anadolu	TRA1	Bayburt, Erzincan, Erzurum
		TRA2	Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars

⁴⁷ http://ec.europa.eu/eurostat/c/portal/layout?p_l_id=629283&p_v_l_s_g_id=0, Erişim: 18.01.2015

Çizelge 3.4 : Türkiye’deki 1. ve 2. Düzey İBBS (devam).

1. Düzey		2. Düzey	
TRB	Ortadoğu Anadolu	TRB1	Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli
		TRB2	Bitlis, Hakkari, Muş, Van
TRC	Güneydoğu Anadolu	TRC1	Adıyaman, Gaziantep, Kilis
		TRC2	Diyarbakır, Şanlıurfa
		TRC3	Batman, Mardin, Şırnak, Siirt

İBBS’nin temel amacından da anlaşılacağı üzere Türkiye’de toplanan istatistiki verilerin Avrupa Birliği ile uyumunun sağlanması bölgesel politikaların geliştirilmesi ve uygulanması açısından önem taşımaktadır. Türkiye 14 Nisan 2003 tarihinde kabul edilen Avrupa Birliği’ne Katılım Ortaklığı Belgesinde kısa vadeli hedeflerinde bölgesel kalkınma planlarının hazırlanması ve bunları uygulamak üzere NUTS-2 (İBBS-2) düzeyinde bölge birimlerinin kurulmasını kabul etmiştir.

Yüksek Planlama Kurulunun 22 Aralık 2003 tarih ve 2003/61 sayılı kararı ile kabul edilen 2004-2006 yılları arası için hazırlanan Ön Ulusal Kalkınma Planı’nda, Avrupa Birliği standartlarına uygun olarak bölgesel gelişme program ve projelerin hazırlanması, izleme ve değerlendirilmesinin sağlanmasına yönelik bölgesel düzeyde kurumsal mekanizmaların geliştirilmesi için teknik ve finansal destek sağlanacağı belirtilmiştir.

Tüm bu çalışmaların sonucunda 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun kabul edilmiş ve bölgesel kalkınma ajanslarının yasal altyapısı tamamen kurulmuştur. Söz konusu kanun çerçevesinde ve Devlet Planlama Teşkilatı’nın koordinatörlüğünde Ulusal Kalkınma Planı ile uyumlu olmak üzere sürdürülebilir gelişmenin sağlanması amacıyla 26 adet İBBS-2 biriminde bölgesel kalkınma ajansının kurulması hedeflenmiştir.

3.4.2. 5449 sayılı Kanun

Türkiye günümüze kadar birçok bölgesel gelişme politikası ve aracı üretmiş olmasına rağmen bunları başarılı uygulamalara dönüştürememiştir. Bu anlamda oluşturulan bölgesel politikaları uygulamaya geçirme açısından Türkiye’nin atmış olduğu en önemli adımlardan biri olan 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanundur.

5449 sayılı Kanunun amacı; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarında öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliği sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak olarak tarif edilmektedir.

Ajanslar, 26 Düzey-2 İBBS esas alınmak ve özel hukuk hükümlerine tabi olmak kaydıyla, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan'ın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulacak ve ajans merkezinin bulunacağı İl kuruluş kararnamesinde belirtilecektir. Bakanlar Kurulu bölgelerin yeniden düzenlenmesine olduğu kadar ajansın kaldırılmasına da yetkilidir. 5449 sayılı Kanun, Devlet Planlama Teşkilatı'na ajansların ulusal düzeyde koordinasyonu, bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltmak üzere tedbirlerin alınması, ajansların performanslarını izleme ve değerlendirme, yönetim kurulları tarafından belirlenen genel sekreter adayları arasından genel sekreteri seçmek ve ajanslar arasında işbirliğinin sağlanması gibi görevler vermektedir.

Çizelge 3.5 : Türkiye’de 5449 sayılı Kanuna göre kurulan kalkınma ajansları⁴⁸.

	Merkez il	Adı (kalkınma ajansı)	Kısaltması	Kuruluş tarihi
TR10	İstanbul	İstanbul	İSTKA	22.11.2008
TR21	Tekirdağ	Trakya	TRAKYAKA	25.07.2009
TR22	Balıkesir	Güney Marmara	GMKA	25.07.2009
TR31	İzmir	İzmir	İZKA	06.07.2006
TR32	Denizli	Güney Ege	GEKA	25.07.2009
TR33	Kütahya	Zafer	ZAFER	25.07.2009
TR41	Bursa	Bursa Bilecik Eskişehir	BEBKA	25.07.2009
TR42	Kocaeli	Doğu Marmara	MARKA	25.07.2009
TR51	Ankara	Ankara	ANKARAKA	25.07.2009
TR52	Konya	Mevlana	MEVKA	22.11.2008
TR61	Isparta	Batı Akdeniz	BAKA	25.07.2009
TR62	Adana	Çukurova	ÇKA	06.07.2006
TR63	Hatay	Doğu Akdeniz	DOĞAKA	25.07.2009
TR71	Nevşehir	Ahiler	AHİKA	25.07.2009
TR72	Kayseri	Orta Anadolu	ORAN	25.07.2009
TR81	Zonguldak	Batı Karadeniz	BAKKA	25.07.2009
TR82	Kastamonu	Kuzey Anadolu	KUZKA	25.07.2009
TR83	Samsun	Orta Karadeniz	OKA	22.11.2008
TR90	Trabzon	Doğu Karadeniz	DOKA	25.07.2009
TRA1	Erzurum	Kuzeydoğu Anadolu	KUDAKA	22.11.2008

⁴⁸ <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=45921> Erişim: 22.03.2016

Çizelge 3.5 : Türkiye’de 5449 sayılı kanun kapsamında kurulan kalkınma ajansları (devam).

	Merkez il	Adı (kalkınma ajansı)	Kısaltması	Kuruluş tarihi
TRA2	Kars	Serhat	SERKA	25.07.2009
TRB1	Malatya	Fırat	FKA	25.07.2009
TRB2	Van	Doğu Anadolu	DAKA	22.11.2008
TRC1	Gaziantep	İpekyolu	İKA	22.11.2008
TRC2	Diyarbakır	Karacadağ	KARACADAĞ	22.11.2008
TRC3	Mardin	Dicle	DİKA	22.11.2008

Bu bağlamda, ilk olarak 06.07.2006 tarih ve 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile TR62 İBBS-2 Bölgesi’nde Adana ili merkez olmak üzere Adana ve Mersin illerini kapsayan Çukurova Kalkınma Ajansı ve TR31 İBBS-2 Bölgesi’nde İzmir Kalkınma Ajansı kurulmuştur. Daha sonra ise 22.11.2008 tarih ve 2008/14306 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 8 tane ve 25.07.2009 tarih ve 2009/15236 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kalan 16 İBBS-2 bölgesinde kalkınma ajansları kurulmuştur. 2009 yılı itibariyle Türkiye’de bulunan 26 İBBS-2 bölgesinin tamamında kalkınma ajansları kurulmuş ve faaliyete geçmiştir (Çizelge 3.5).

3.4.2.1. Ajansların kanunla belirlenen görevleri

5449 sayılı Kanun’da bölgesel kalkınma ajanslarının görev ve yetkileri genel olarak şu başlıklarla özetlenmektedir;

- i.** Yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak,
- ii.** Bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayacak faaliyet ve projelere destek olmak, süreçleri izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını DPT’ye bildirmek,
- iii.** Bölge plan ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine destek olmak,
- iv.** Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarınca yürütülen ve bölge plan ve programları açısından önemli projeleri izlemek
- v.** Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğini geliştirmek,
- vi.** Ajansa tahsis edilen kaynakları bölge plan ve programlarına uygun olarak kaynakları kullanmak ve kullandırmak,

- vii. Bölge kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü attırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak ve başka çalışmaları desteklemek,
- viii. Bölge nin iş ve yatırım imkanlarının ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak ve yaptırmak
- ix. Bölge illerinde yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer iş ve işlemlerini ilgili mevzuatta belirtilen sürede tek elden takip ve koordine etmek,
- x. Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek,
- xi. Türkiye'nin katıldığı ikili ve çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak,
- xii. Ajansın faaliyetleri, mali yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak.

Bunlara ek olarak ajanslar, görevleri kapsamında gerekli gördüğü bilgileri ilgili kurum ve kuruluşlardan istemeye yetkili kılınmışlardır. Kendilerinden bilgi istenilenler ise bunları zamanında vermekle yükümlüdürler. Ajansların görevleri genel olarak yerel kapasitenin geliştirilmesi, işbirliğinin artırılması, buna yönelik projeler üretilmesi, projelere kaynak sağlamak, dışarıdan yatırımcı çekilmesi ve buna yönelik tanıtımların yapılması ve iş takibi yapmak olarak özetlenebilir.

3.4.2.2. Ajansların kanunla belirlenen teşkilat yapısı

5449 sayılı Kanunda Ajansların teşkilat yapısının, Kalkınma Kurulu, Yönetim Kurulu, Genel Sekreterlik ve Yatırım Destek Ofislerinden oluşan dörtlü bir yapıdan oluştuğu ifade edilmektedir.

Kalkınma Kurulu; bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak, bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere illerin dengeli temsilini sağlayacak şekilde en fazla 100 üyeden oluşmakta olup bunların gönderecekleri temsilci sayısı ve görev süreleri ajansın kuruluş kararnamesi ile belirlenmektedir.

Kalkınma Kurulu, kendi üyeleri arasından 2 yıllık görev süresine sahip bir Başkan ve Başkan Vekili seçmekte olup, Başkan ve Başkan Vekilinin bağlı oldukları kurumlardaki görevleri sona erdiğinde, Kalkınma Kurulu'ndaki görevleri de sona ermektedir. Senede en az 2 defa salt çoğunlukla toplanan kurulun görevleri; yönetim kurulunda bulunacak özel kesim ve sivil toplum kuruluş temsilcilerini ve yedeklerini belirlemek, yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını görüşmek, değerlendirmek ve yönetim kuruluna önerilerde bulunmak, bölgenin sorunlarına ve çözüm önerilene, tanıtımına, potansiyeline ve önceliklerine yönelik olarak yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunmak, toplantı sonuçlarını DPT'ye raporlamak ve bildiri olarak yayınlamaktır.

Yönetim Kurulu kalkınma ajanslarının karar organı olarak; tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarından seçilen 3 temsilciden oluşmaktadır. Birden fazla ilden oluşan bölgelerde Yönetim Kurulu; il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan yerlerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden bir kişi olmak koşuluyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşmaktadır. Yönetim Kurulu'nun başkanlığını tek ilden oluşan bölgelerde vali, çok ilden oluşan bölgelerde ise ilk sene merkezin kurulduğu ilin valisi olmak üzere müteakip yıllarda alfabetik sıraya göre ve birer yıl dönüşümle diğer illerin valileri üstlenmektedir. Ayrıca ajans genel sekreteri oy hakkı olmamak kaydı ile yönetim kurulu toplantılarına katılabilir.

Salt çoğunluğun sağlanması şartıyla her ay 1 defa toplanacak olan yönetim kurulunun görevleri;

- i. Yıllık çalışma programını kabul etmek ve DPT'nin onayına sunmak,
- ii. Yıl içinde ihtiyaçlara göre bütçeyi revize etmek,
- iii. Yıllık mali raporu ve kesinleşen bütçe sonuçlarını onaylamak,
- iv. Taşınır ve taşınmaz mal alımı, satımı ve kiralanması ile hizmet alımına karar vermek,
- v. Altı aylık ara rapor ile yıllık faaliyet raporunu DPT'ye göndermek,
- vi. Ajans bütçesini onaylamak ve DPT'ye göndermek,

- vii.** Genel Sekreterlik tarafından sunulan program, proje ve faaliyetlerin desteklenmesine ilişkin teklifler ile kişi ve kuruluşlara yapılacak yardımları onaylamak,
- viii.** Ajansa yapılacak bağış ve hibeleri kabul etmek,
- ix.** Personelin işe alınması ve işine son verilmesine karar vermek,
- x.** Genel sekreterce belirlenen çalışma birimlerini ve bunlar arasındaki işbölümünü onaylamak,
- xi.** Taşıt dışındaki taşınır alımı, satımı ve kiralanması ile hizmet alımı konularında genel sekreterin yetkili olacağı sınırları tespit etmek.

Bununla birlikte, Yönetim Kurulu gerekli gördüğü hallerde yukarıda belirtilen görev ve yetkilerinden bir kısmını sınırlarını açıkça belirtmek koşuluyla, Genel Sekreter'e devredebilir.

Ajansların icra organı olan genel sekreterlik, yönetim kuruluna karşı sorumludur ve genel sekreterlik ile yatırım destek ofislerinin en üst amiri konumundadır. Genel sekreter 5449 sayılı Kanunun 13. maddesinde belirtilen meslek dallarından birinden lisans düzeyinde mezun olmuş, ajansın faaliyet alanına giren konularda bilgili ve uzmanlık gerektiren konularda en az 10 yıl fiilen çalışmış ve yeterli İngilizce bilgisine sahip kişilerden seçilmektedir. Genel Sekreter'in görev ve yetkileri;

- i.** Yönetim kurulu kararlarını uygulamak,
- ii.** Yıllık çalışma programı ile bütçeyi hazırlamak ve yönetim kuruluna sunmak,
- iii.** Ajansın gelirlerini toplamak ve belirlenecek usul ve esaslar ile bütçe ve yönetim kurulu kararlarına uygun olarak harcamalarını yapmak,
- iv.** Yönetim kurulu tarafından tespit edilecek sınırlar içerisinde, taşıt dışındaki taşınır malların alımına, satımına, kiralanmasına ve hizmet alımına karar vermek,
- v.** Bölgedeki kişi, kurum ve kuruluşların proje üretme ve uygulama kapasitesini geliştirici faaliyetlerde bulunmak,
- vi.** Özel kesim, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin proje ve faaliyet tekliflerini değerlendirerek mali destek sağlamak üzere yönetim kuruluna öneri götürmek,
- vii.** Desteklenen proje ve faaliyetleri izlemek, değerlendirmek, denetlemek ve raporlamak,

- viii. Bölgesel kalkınmayla ilgili yurt içindeki ve dışındaki ajans ve kuruluşlarla işbirliği yapmak ve ortak projeler geliştirmek,
- ix. Yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak,
- x. Personelin performans ölçütlerini belirlemek ve performansını değerlendirmek,
- xi. Personelin işe alınması ve işine son verilmesini yönetim kuruluna teklif etmek,
- xii. Ajans genel sekreterliğini temsilen, bölgesel gelişme ile ilgili ulusal ve uluslararası toplantılara katılmak ve yurtdışı temaslarda bulunmak,
- xiii. Ajansın sekreteryâ işlerini ve görev alanına giren diğer hizmetleri yürütmek,
- xiv. Yönetim kurulunun devrettiği yetkileri kullanmaktır.

Yatırım Destek Ofisleri ise, bölge illerinde yönetim kurulu kararı ile kurulmakta olup, biri koordinatör olmak üzere en fazla 5 uzmandan oluşan, genel sekretere karşı sorumlu olan ve tamamen ücretsiz hizmet veren yerel birimlerdir. Yatırım destek ofislerinde çalışan uzman personel sayısı, bölge ve ilin ihtiyaçlarına cevap veremez hale geldiğinde bu sayı yönetim kurulu kararı ve DPT onayı ile arttırılabilir. Yatırım Destek Ofislerinin görevleri; bölge illerinde özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemlerini takip ve koordine etmek, yatırımcıya bilgi vermek ve yol göstermek, başvurular hakkında ön inceleme yapmak ve tüm bu iş ve işlemler konusunda valiliğe ve genel sekreterliğe bilgi vermektir. Başka bir deyişle yatırım destek ofisleri temel olarak kalkınma ajanslarının yatırımcıya açılan kapısı konumunda olup, yatırımcıların ilk başvuruyu yapacakları adrestir.

3.4.2.3. Ajansların kanunla belirlenen finansman kaynakları

5449 sayılı Kanunla belirlenen ajansların gelir kaynaklarının başında genel bütçeden ve mahalli idareler gibi çeşitli kurumların gelirlerinden aktarılacak paylardır. Söz konusu kaynaklardan en önemlisi; bir yıl önceki gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından, vergi iadeleri ile mahalli idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden binde beş oranında her yıl ayrılacak pay, Yüksek Kalkınma Kurulu'nca her bir ajansa nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre dağıtılmaktadır.

Diğer bir kaynak ise; bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak paydır. Bununla birlikte Bakanlar Kurulu, il özel idarelerinden kesilen payı yüzde beşe kadar yükseltmeye ya da Kanunda belirlenen orana indirmeye; belediyelerden kesilen payı ise yarısına indirmeye veya Kanunda belirlenen orana yükseltmeye yetkilidir. Ajanslara kurumlardan sağlanan bir diğer kaynak ise, bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde bir oranında paydır.

Ajansların, çeşitli kurumların bütçelerinden ayrılan paylar dışındaki diğer gelir kaynakları ise ulusal ve uluslararası bağışlar, Avrupa Birliği ve uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar, faaliyet gelirleri ve bir önceki yıldan devreden gelirlerdir. Söz konusu gelirler ilgili kuruluşlar tarafından her yıl Haziran ayı sonuna kadar ajans hesabına yatırılmakta olup, söz konusu paylar zamanında aktarılmazsa ilgili kurumlara genel bütçeden ayrılan paylardan Maliye Bakanlığı veya İller Bankasınca kesilerek ajanslara aktarılmaktadır.

3.4.3. Türkiye’de kurulan kalkınma ajanslarına eleştirel bakış

Dünyada ve Avrupa’da yarım yüzyılı aşkın süredir deneyimlenen bölgesel kalkınma ajansları ülkemiz için yeni bir kavram olmakla birlikte, gündeme geldiği ilk günden itibaren birçok tartışmaya neden olmuştur.

Bu tartışmalar ilk olarak, Avrupa Birliğine uyum çalışmaları kapsamında NUTS sınıflamasının ülkemizde hayata geçirilmesi amacıyla 2002 yılında İBBS sınıflamasının oluşturulması sırasında yaşanmıştır. Bu tartışma idari ve siyasi olmak üzere iki farklı boyut üzerinden yaşanmış olup, idari boyutunda yeni oluşturulan bölgelerin ülkemizin geleneksel coğrafi bölgelerine uymaması konusu gündeme gelmiştir. Yeni oluşturulan İBBS sınıflandırması; istatistiklerin toplanması, işlevsellik ve yönetsel açılardan önemli sıkıntılara yol açması riski barındırmaktadır. Bu durumu İstanbul örneği üzerinden açıklayan Yılmaz ve diğ. (2007), işlevsel sınırları hem Tekirdağ hem de Kocaeli illerinin sınırları içerisine kadar uzanan bir metropolde kurulacak kalkınma ajansının, geliştireceği projelerde yönetsel sınırlara bağlı kalınması ve sorumluluk alanlarının aşılması gerçeği ile karşı

karşıya kalacağını ifade etmektedir. İBBS tartışmalarının siyasi boyutunda ise, ülkenin üniter yapısını bozulduğu, merkezi yönetimin yapısının derinden sarsıldığı, ülkenin federal cumhuriyetlere bölündüğü şeklinde haberler çıkmasına neden olduğu ve bölgesel kalkınma ajanslarının eyalet sistemini çağrıştırdığı ifade edilmektedir (Tunca, 2011).

İBBS hakkında kısa değerlendirme yapılacak olursa, Avrupa Birliği, yapısal fonlarını bölgesel yapılar üzerinden kullanılmakta ve bu nedenle bölgesel istatistiklerin toplanması amacıyla NUTS sınıflamasını kullanmaktadır. Bu nedenle ülkemizde de Avrupa Birliğine uyum sürecinde biraz da zorlamayla daha önce Anayasada tanımlanmayan bir ölçekte yapılar tanımlanmıştır. Ülkemizdeki tartışmalar da daha çok anayasaya aykırılık düzleminde yapılmış ancak çok büyük bir muhalefetle de karşılaşmamıştır.

İBBS tartışmasının ardından kalkınma ajanslarının kurulmasına yönelik 5449 sayılı Kanunun çıkmasıyla ajansların işlevselliği ve anayasaya uygunluğu tartışmaları başlamıştır. Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki bir seviyede örgütlenen ajansların bir aktör olarak üstleneceği “rol” 5449 sayılı Kanunda tanımlanmasına rağmen, bu aktörün oynayacağı rolün “senaryosu” kurgulanmamış olup, bu senaryoyu aktörün doğaçlama rollerle oynamaya çalışması bir “deneme-yanılma” yöntemine başvurması anlamına gelebileceği gibi son derece sakıncalı sonuçlar doğurma ihtimali bulunmaktadır (Yılmaz ve diğ., 2007). Bu konuyu biraz daha açmak gerekirse, ulusal boyutta fiziki bir ülke planı olmaksızın ülkemizdeki kalkınma ajansları kendi bünyelerinde bölge planları üretmekte olup, başka bir deyişle kendi rollerinin senaryolarını kendileri yazmaktadır.

Anayasaya uygunluk tartışmalarının temelinde ise, anayasal tanımlara uygun olmayan, ne merkezi ne de yerel ölçekte tanımlanmayan, kamusal kaynakları kullanmasına rağmen kamu idaresi niteliği taşımayan, özel kurum niteliğine daha yakın görünmekle birlikte kamu idaresi yöneticilerinin ajansın yönetim kurulunda daha ağır basan bir şekilde örgütlenmesi, yatırımcıların iş takibini yapması nedeniyle kamu kurumlarının yetki alanlarına müdahale edilmesi, toplanan fonlarının kullanımının nasıl yapılacağı gibi konular yer almaktadır (Tunca, 2011).

Yukarıda anılan konular temel alınarak, 5449 sayılı Kanunun Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının 2., 6., 7., 8., 11., 123., 126., 127. ve 166. maddelerine aykırı olduğu

gerekçesiyle dava açılmış olup, Anayasa Mahkemesi 30.11.2007 tarih ve 2006/61 esas, 2007/91 sayılı kararı⁴⁹ ile dava konusu maddelerden iki tanesinin iptaline diğerlerinin ise anayasaya uygun olduğuna karar vermiştir. Anayasa Mahkemesine verilen dilekçede; ajansların merkezi mi yoksa mahalli bir nitelik mi taşıdığı, bunların birer kamu tüzelkişisi mi yoksa özel hukuk kişisi mi olduklarının anlaşılmadığı, kapsadıkları birden çok il ve donatıldıkları yetkiler açısından bölgesel nitelik taşıdıkları ancak tabi oldukları hukuki rejim bakımından da birer kamu idaresi olmadıkları belirtilmekte olup, Anayasanın 123., 126. ve 127. maddelerine aykırı düşen bir örgütlenme biçimi olduğu ve “idarenin bütünlüğü”, “idari vesayet” ve “yetki genişliği” ilkelerine aykırı bir yapı koyduğu nedeniyle iptali istenmiştir.

Anayasa Mahkemesi 2006/61 esas, 2007/91 sayılı kararı kararında 5449 sayılı Kanunun Anayasaya aykırı olmadığı kanaatine varmış olup, karşı oy gerekçesindeki bazı tespitler ise dikkat çekicidir. Karşı oy gerekçesinde, her ne kadar kalkınma ajanslarının, devlete verilen ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın sağlanması gibi görevleri olsa da, devletin bu görevleri yerine getirirken anayasal sınırları aşamayacağı ve Anayasada öngörülen idari yapılanma dışında bir model benimseyemeyeceği, kamu tüzelkişiliğinin ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulacağı, idarenin anayasal temelini bozabilecek kendine özgü idari yapılanmalara izin veremeyeceği, bu durumun üniter devlet özellikleriyle bağdaşmadığı, kalkınma ajanslarının kamu tüzel kişiliklerinde bulunabilecek bazı özellikleri nedeniyle özel hukuk tüzel kişisi sayılamayacağı, ancak idarelerle olan ilişkileri bakımından kamu tüzel kişiliğine özgü nitelikleri ağır basmakla birlikte, organlarının oluşumu, bütçeleri, denetim usulleri, personelle kurulan hukuki ilişkinin niteliği ve benzer özellikleri nedeniyle merkezi idare içerisinde yer alan kamu kurumu veya merkezi idare ile arasında vesayet ilişkisi bulunan yerinden yönetim idaresi olmadığına açık olduğu belirtilmektedir.

Özetle, her ne kadar kalkınma ajanslarının tüzel kişiliğinin niteliği konusunda tartışmalar olsa da, kalkınma ajansları bazı nitelikleriyle kamu kuruluşu niteliği taşısa bile faaliyetleri bakımından tamamıyla özel hukuk hükümlerine tabi bir nitelik izlemektedir ve Anayasa Mahkemesi bu durumu Anayasaya aykırı bulmamıştır.

641 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 2011 yılında DPT’nin yeniden organize edilmesiyle kurulan Kalkınma Bakanlığı, kuruluş kanununda; kalkınma ajanslarının

⁴⁹ <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/02/20080223-11.htm>, Erişim 24.04.2016

bölgesel gelişmeye yönelik uygulamalarını izlemek ve değerlendirmek, bölgesel gelişme alanında ulusal düzeyde politika önerileri geliştirmek ve bununla ilgili konularda koordinasyonu ve işbirliğini sağlamakla görevlendirilmiştir. Ancak, ajanslar arası koordinasyonu sağlamakla görevli Kalkınma Bakanlığının ulusal mekansal veya fiziki bir plan hazırladığını ve ajanslar arasında işbirliğini yönettiğini söylemek pek mümkün değildir. Yılmaz ve diğ. (2007) bu konuda yine İstanbul üzerinden bir değerlendirme yapmış ve ajanslar arasında işbirliğine gidilmediği takdirde; göç, istihdam ve yeni yatırımlar için yer seçimi başta olmak üzere İstanbul'un hiç bir sorununun çözülemeyeceği gibi, bölgeler arası dengesizliğin giderilmesi için İstanbul'un verebileceği katkıların da hedefine ulaşamayacağını ifade etmektedir.

Temel amacı bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını azaltmak olan kalkınma ajanslarına merkezi ve yerel finans kaynaklarından aktarılacak oransal kaynaklar başka bir sorunu beraberinde getirmektedir. Söz konusu kaynaklar illerin büyüklüklerine ve illerin gelir düzeylerine göre dağıtılmakta olup, bu durum zaten gelişmiş olan bölgelerin daha avantajlı olacağını öngörmek için yeterlidir. Buna ek olarak gelişmiş bölgelerde kurulan kalkınma ajanslarının gelir, bilgi birikimi, teknik personel ve politik güç gibi birçok kaynağa sahip olacağı ve bu zenginlikleri kendini daha da çekici hale getirmek için kullanacağı açıktır (Yılmaz ve diğ., 2007).

Yukarıda yapılan eleştirilerin giderilmesine yönelik olarak Kalkınma Bakanlığı tarafından Cazibe Merkezleri⁵⁰ Destekleme Programı (CMDP) geliştirilmiştir. Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan CMDP'nin genel amacı, cazibe merkezinde gerçekleşen sosyo-ekonomik kalkınmanın çevre merkezlere yayılması ile birlikte, ulusal düzeyde bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasına katkıda bulunmaktadır. CMDP pilot uygulama olarak 2008 yılında Diyarbakır'da başlatılmıştır. Kalkınma Bakanlığı bütçesinde yer alan söz konusu ödenek yıllık olarak belirlenen uygulama usul ve esaslarına göre ilgili kalkınma ajanslarınca kullandırılmaktadır. 2015 yılı için Diyarbakır, Elazığ, Erzurum, Gaziantep, Malatya, Sivas, Şanlıurfa ve Van cazibe merkezi olarak belirlenmiştir. Buna göre, Erzurum'da

⁵⁰ Cazibe merkezleri yaklaşımı, 1982 yılında yapılan "Yerleşme Merkezlerinin Kademelenmesi Çalışması" esas alınarak geliştirilen ve "Büyüme Kutupları Teorisine" dayanan bir çalışma olup, 9. Kalkınma Planı ve Yüksek Planlama Kurulu kararları ile yasal dayanağı bulunan, merkezlerin sosyo-ekonomik gelişmişlik seviyesine göre Kalkınma Bakanlığı tarafından belirlenen ve bu merkezlere yapılacak kilit müdahalelerle kalkınma ivmesinin yakalanması ve bu ivmenin çevrelerine de yayılması ile iç göçün bölge içerisinde tutulmasının amaçlandığı bir bölgesel stratejidir.

Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı, Diyarbakır ve Şanlıurfa'da Karacadağ Kalkınma Ajansı, Van'da Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı, Gaziantep'te İpekyolu Kalkınma Ajansı, Elazığ ve Malatya'da Fırat Kalkınma Ajansı ve Sivas'ta Orta Anadolu Kalkınma Ajansı sorumlu kılınmıştır. Kalkınma Bakanlığı, CMDP ile bölgesel dengesizliklerin çok olduğu bölgelerdeki ajanslara yönelik bir çalışma yürütmekte, bu sayede ülkenin gelişmiş bölgelerinde bulunan ajanslarla arasındaki farkın açılmasını engellemeye çalışmaktadır. 2015 yılında program ile Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisinde (2014-2023) bölgesel çekim merkezleri için ortaya konulan öncelik alanları dikkate alınarak belirlenen proje konularında destek verilmektedir. 2015 yılı için belirlenen konu başlıklar ise;

- i. Kentsel ekonomilerin geliştirilmesi,
- ii. Kentsel ve sınai altyapının geliştirilmesi,
- iii. Beşeri ve sosyal sermayenin geliştirilmesi,
- iv. Yurt içi ve çevre piyasalarla ticaretin ve ilişkilerin geliştirilmesi

Ajansların kamu denetimi dışında bırakılması, fonların nasıl kullanılacağına 5449 sayılı Kanunda belirtilmemiş olması, kaynakların hangi ölçüte göre ajanslara aktarılacağına belirlenmemiş olması, ajansların yönetim kurullarına başkanlık edecek valilerin tarafsızlığını yitirme olasılıklarının bulunmasını kalkınma ajanslarına yapılan olumsuz eleştirilerin başında gelmektedir (Baykal, 2010). Ancak, bu konudaki eleştirilere karşılık olarak 03.12.2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile kamu geliri kullanan tüm kurumların merkezi yönetim bütçesinde yer alıp almamasına bakılmaksızın Sayıştay denetimine alınması gerektiği hüküm altına alınmış ve böylece kalkınma ajansları Sayıştay denetimine tabii hale gelmişlerdir. Bu bağlamda Anayasal düzenlemeyle Sayıştay denetim alanına kalkınma ajanslarının dahil edilmesiyle ajansların denetimine ilişkin dayanak gösterilecek mevzuat sorunu ortadan kalkmıştır (Budak ve Eroğlu, 2013).

Bununla birlikte, Sayıştay'ın, Eylül 2015 tarihinde yayınlanan 2014 yılı kalkınma ajansları genel denetim raporunda; Sayıştay'ın halkın ödediği vergilerin halk yararına kullanımının sağlanması için parlamentolar adına denetim yapmak üzere kurulduğu, Sayıştay denetiminin saydamlığın ve hesap verme sorumluluğunun güvencesi sayıldığı, 5449 sayılı Kanunun 25. maddesinde ajansların her türlü hesap ve işlemlerinin bağımsız denetim kuruluşlarınca inceleneceği, bu koşullar altında tüzel kişiliğe sahip bir kamu kurumu olarak kamu parası kullanan kalkınma ajanslarının,

saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ilkeleri uyarınca parlamento adına Sayıştay denetimi kapsamında olduğu değerlendirilmektedir. 2014 yılı Sayıştay raporunda, denetimlerin kapsamının, kamu idaresinin mali rapor ve tabloları ile gelir, gider ve mallarına ilişkin tüm mali faaliyet, karar ve işlemleri ve bunlara ilişkin kayıt, defter, bilgi, belge ve verileri (elektronik olanlar dahil) ile mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek amacıyla yapıldığı belirtilmektedir.

Sayıştay'ın kalkınma ajansları denetim raporunda, denetimler sonucunda 5 adet sorun tespit edilmiştir. Bunlardan ilki, ajansların yönetim kurulu üyelerinin harcırah sorunudur. Ajansın yönetim kurulu üyeleri ajans personeli sayılmadığından kendilerine harcırah ödenmesi konusunda tereddütler yaşandığı ve bu konunun çözülmesi için mevzuatta değişiklik yapılması gerektiği tespit edilmiştir.

Sayıştay tarafından tespit edilen ikinci sorun ise yerel yönetimlerden alınan katkı paylarının kaydedildiği hesapların fiili durumu yansıtmamasıdır. Ajans gelirleri içerisinde sayılan yerel yönetim katkı paylarının, bu yönetimlere ait bütçe gelir kesin hesap cetvelleri temin edilmeden tahmini bir gelir saptaması yapılarak ilgili hesaba kaydedildiği ve bu durumun mali tabloların doğruluğunu ve güvenilirliğini etkilediği tespit edilmiştir. Bu durumun çözümü için yerel yönetimlerin bütçe gelir kesin hesap cetvellerinin kalkınma ajanslarına gönderilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Üçüncü olarak tespit edilen sorun ise, taşınır mal yönetimi ile ilgili bir çerçeve düzenlemenin bulunmamasıdır. Sayıştay tarafından yapılan incelemede, taşınırlarla ilgili giriş çıkış kayıtları, tutulacak defter ve belgeler ile sorumluluk ve görevlerin belirlenmesine yönelik herhangi bir çerçeve düzenlemenin bulunmadığı, kalkınma ajanslarının kendi içlerinde düzenleme yaptığı ancak ajanslar arasında içerik bakımından bir yeknesaklık bulunmadığı tespit edilmiştir. Çözüm önerisi olarak ise Kalkınma Bakanlığının bu konuda hukuki bir düzenleme yapılmasının uygun olacağı belirtilmektedir.

Sayıştay tarafından tespit edilen dördüncü sorun ise, kalkınma ajansları mevzuatında iç denetçi istihdamına yönelik belirlenen koşulların uygulama aşamasında iç denetçi alımını zorlaştırmasıdır. Kalkınma ajanslarının kendi iç kontrol mekanizmalarının temelini oluşturan risk odaklı denetim plan ve programı ile iç denetim rehberi gibi yasal düzenlemeler oluşturulmasına rağmen, iç denetçi istihdam koşullarına uygun nitelikte eleman bulunmasının zorluğu nedeniyle kalkınma ajanslarının birçoğunda iç

denetçi istihdam edilemediği ve bu nedenle de iç kontrol sisteminin fiilen etkin çalıştırılmadığı tespit edilmiştir. 2014 yılı sonuyla ülkemizde kurulan 26 kalkınma ajansının sadece 9 tanesinde iç denetçi istihdamı sağlanmıştır. Bu sorunun çözümü için Sayıştay mevzuat değişikliği yapılmasının uygun olacağını belirtmektedir.

Sayıştay tarafından tespit edilen beşinci ve son sorun ise ajans gelirlerinin tahsilinde yaşanan güçlükler olup, ajansların gelir kalemleri arasında yer alan belediye, sanayi ve ticaret odalarından aktarılması gereken payların ya hiç tahsil edilemediği ya da eksik tahsil edildiği tespit edilmiştir. Tahsilatın yapılamadığı bu kurumların üst düzey yöneticileri, yönetim kurulu ve kalkınma kurulunda üye olarak bulunmasına rağmen işlemlerin takibi yapılmamakta ve bu sebeple ajansların çalışma ve harcama programlarını hayata geçirmesi güçleşmektedir. Sayıştay'ın bu konuda çözüm önerisi ise, tahsilat takibinin ajanslar yerine Kalkınma Bakanlığı tarafından ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde takibinin yapılmasıdır.

Gerek sahip oldukları yetkiler, gerek örgütlenmesi, gerekse de bağlandığı çalışma ilkeleri bakımından, yönetsel-kamusal kaynak ve kudreti piyasa kuvvetlerinin doğrudan kullanımına açan tipik bir yönetim kurumsallaşması olarak bölgesel kalkınma ajanslarının tartışma konusu olması kaçınılmazdır (Karasu, 2009). Bölgesel kalkınma ajanslarının yerelleşmeyi hedefleyen bir politika ürünü olmadıklarını savunan Karasu (2009), bu kurumların organlarının yapısına dikkat çekmektedir. Örgütlü çıkarların temsiline dayanan bir örgütlenme yapısı olan bölgesel kalkınma ajanslarının meşruiyet kaynaklarından biri olarak gösterilen yönetişimci karar yapısı, yerel/bölgesel halkı temsil etme ya da kamunun genel çıkarını yansıtmaya açılarından sorunludur. Ajanslarda geniş halk kesimlerinin ya temsil edilmediği ya da sembolik düzeyde temsil edildiğini vurgulayan Karasu (2009), temsil açısından bu yapı, bir yandan örgütlü sermayenin ağırlıklı katılımına yol açarken diğer yandan da yerel halk açısından ayrımcı bir sonuç yaratmaktadır.

Kalkınma ajanslarına yapılan bir diğer eleştiri ise ajansların gelirleri ve bu kaynakların kullanımı hususudur. Kalkınma ajansları kaynakların kullanımında çeşitli araçlar kullanmakta olup, yılın belirli dönemlerinde bu kaynakları uygun gördüğü projelere dağıtmaktadır. Ancak, söz konusu kaynakların kullanımı için hazırlanan proje teklifleri bağımsız denetçiler tarafından incelenmekte ve belirli bir düzeyde puan alan projeler karara bağlanmak üzere yönetim kuruluna sunulmaktadır. Bilindiği üzere yönetim kurullarında, valiler, belediye başkanları, il genel meclisi

başkanları, ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşmakta, yönetim kurulu başkanlığı ise valiler arasında her yıl değişmektedir. Bazı eleştiriler ise hükümet tarafından atanmış valilerin çeşitli siyasi baskılara maruz kalarak destek kazanacak projelerin seçiminde tarafsızlığını yitirebileceği konusuna yoğunlaşmaktadır. Genel prensip olarak kalkınma ajansları kullanıma sunduğu kaynakların iller arasında eşit olarak dağıtılmasına olanak yaratmaktadır. Ancak, bu eleştiriler ajansın kurulduğu iller arasında bir dengesizlik yaratılması konusundan ziyade hangi projelerin seçileceği hususundadır.

MARKA ile yapılan yazılı mülakatta, kalkınma ajanslarının gelirlerinde önemli bir kısmını sağlayan kurumların, ajansın yönetim kurullarının doğal üyeleri olmasının, borçların tahsilini güçleştirip güçleştirmedeği sorulmuştur. MARKA (2016) tarafından verilen cevapta, ajansların gelirlerinin büyük kısmını merkezi bütçeden ajanslara aktarılan payın oluşturduğunu ifade etmektedir. Bölgede bulunan belediyeler ile ticaret ve sanayi odalarının yıllık bütçe gelirlerinin binde 5'inin ajansa aktarıldığı, ajans yönetim kurullarında bulunan belediyeler (belediye başkanı), il özel idareleri (il genel meclisi başkanı) ve ticaret ve sanayi odalarının sanılanın aksine ajansa katkı sunmakta daha istekli davrandığı MARKA (2016) tarafından ifade edilmektedir. Buna ek olarak, MARKA'ya (2016) göre ajans tarafından sunulan desteklerden yararlanabilmek için faydalanacak kurumların ajansa olan borçlarını ödemiş olmaları veya yapılandırmış olmaları şartı, bu kurumlardan yapılacak olan tahsilatı kolaylaştırmaktadır.

3.5. İllerin Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Endeksi ve Gelişmişlik Farklılıkları

Bir önceki bölümde yapılan eleştirilerden, kalkınma ajanslarının bölgesel dengesizlikleri azaltmak veya artmasını durdurmak yolunda bir etkisinin olup olmadığını değerlendirmek mümkündür. Ülkemizde belirli aralıklarla yapılan bir çalışma olan illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması çalışması genel bir değerlendirme yapabilecek veriler sunmaktadır. Bilindiği üzere illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması çalışmasında demografik, eğitim, sağlık, istihdam, sanayi, tarım, inşaat, mali, altyapı ve diğer refah göstergeleri kullanılmaktadır. Ayrıca söz konusu çalışmalarda 2003 yılı itibariyle İBBS sınıflamasına uygun olarak da gelişmişlik sıralaması yapılmaktadır. Dolayısıyla 1996 yılında yapılan çalışmayı İBBS sınıflamasına uygun olarak 2003 ve 2011 yılı çalışmaları ile değerlendirmek

mümkün olamamaktadır. Bununla birlikte, Kalkınma Bakanlığı (2013), 2011 yılında yaptığı çalışmada veri setini güncellediğini belirterek 2003 yılında yapılan çalışma ile karşılaştırma yapılmasının uygun olmayacağını belirtmektedir.

Sosyo-ekonomik Gelişmişlik Endeksi (SEGE) çalışmasında kullanılan göstergeler 81 il bazında hazırlanmış olup, bir bölümü illerin Türkiye genelindeki durumunu yansıtan sayı veya oran değerleri, bir bölümü ise illerdeki bireylerin durumlarını yansıtan oran ve kişi başına değer biçimindedir (Kalkınma Bakanlığı, 2013). Söz konusu göstergeler tespit edilirken OECD veri seti örnek alınmış olmakla birlikte, veri kısıtı nedeniyle OECD tarafından kullanılan 51 göstergeden ancak 22 tanesi SEGE çalışmasında kullanılabilmektedir. 2011 yılı SEGE çalışmasında kullanılan toplam gösterge sayısı 61 olup, bunlar demografik, istihdam, eğitim, sağlık, rekabetçi ve yenilikçi kapasite, mali, erişilebilirlik ve yaşam kalitesi göstergeleridir.

Çizelge 3.6 : Türkiye’deki İBBS-2 düzeyinde SEGE karşılaştırması.

İBBS-2 Düzeyi		2003	2011	Fark
TR10	İstanbul	1	1	0
TR21	Edirne, Kırklareli, Tekirdağ	6	8	-2
TR22	Balıkesir, Çanakkale	10	10	0
TR31	İzmir	3	3	0
TR32	Aydın, Denizli, Muğla	8	7	+1
TR33	Kütahya, Afyonkarahisar, Uşak, Manisa	12	12	0
TR41	Bilecik, Bursa, Eskişehir	4	4	0
TR42	Bolu, Düzce, Kocaeli, Yalova, Sakarya	5	6	-1
TR51	Ankara	2	2	0
TR52	Karaman, Konya	13	11	+2
TR61	Antalya, Burdur, Isparta	9	5	+4
TR62	Adana, Mersin	7	9	-2
TR63	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	15	21	-6
TR71	Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Niğde, Nevşehir	17	18	-1
TR72	Kayseri, Sivas, Yozgat	16	14	+2
TR81	Bartın, Karabük, Zonguldak	11	13	-2
TR82	Çankırı, Kastamonu, Sinop	21	19	+2
TR83	Amasya, Çorum, Samsun, Tokat	18	15	+3
TR90	Artvin, Giresun, Ordu, Rize, Gümüşhane, Trabzon	19	17	+2
TRA1	Bayburt, Erzincan, Erzurum	22	22	0
TRA2	Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars	25	25	0
TRB1	Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli	20	20	0
TRB2	Bitlis, Hakkari, Muş, Van	26	26	0
TRC1	Adıyaman, Gaziantep, Kilis	14	16	-2
TRC2	Diyarbakır, Şanlıurfa	23	23	0
TRC3	Batman, Mardin, Şırnak, Siirt	24	24	0

Çizelge 3.6’da, 2003 ve 2011 yılları SEGE sıralamaları verilmiş olup, ilk bakışta, sıralamadaki ilk 4 bölge ile son 5 bölgenin değişmediği göze çarpmaktadır. SEGE sıralamasında, İBBS-2 düzeyinde ülkemizde bulunan 26 bölgeden sadece 12 tanesinin yerini koruduğu, 7 tanesinin yükseldiği ve 7 tanesinin de düşüşe geçtiği gözlemlenmektedir. Yukarıda verilen çizelgeyi coğrafi olarak incelersek, Türkiye’nin orta kuşağında yer alan Ege, Akdeniz, İç Anadolu ve Karadeniz bölgelerinde bir gelişme eğilimi göze çarpmaktadır. Bununla birlikte, Hatay, Adana, Mersin ve Gaziantep gibi önemli şehirlerin yer aldığı Türkiye’nin güneyinde ciddi bir düşüş eğilimi dikkat çekmektedir. Diğer düşüş yaşanan bölgeler ise, önemli metropollerin etrafında yer alan Batı Karadeniz, Doğu Marmara ve Trakya bölgeleridir.

Ülkemizdeki bölgesel kalkınma ajanslarına yönelik yapılan eleştirilerden en önemlisi, bölgeler arası dengesizlikleri gidermek yerine arttırıcı bir etki yaratabilecekleri konusundadır. Her ne kadar Kalkınma Bakanlığı (2013), 2003 ve 2011 yıllarında yapılan SEGE çalışmalarının sonuçlarının karşılaştırılmasına uygun veri setleri olmadığını söylese de, gelişmişlik seviyesi üzerinden bir değerlendirme yapıldığında; Çizelge 3.6’dan da anlaşılabacağı üzere bölgesel kalkınma ajanslarının, ülkemizdeki bölgesel dengesizlikleri azalttığını söylemek pek mümkün değildir. Aksine, İstanbul metropolünün etrafındaki düşüş eğilimi izlendiğinde, ülkemizin en avantajlı ve en iyi olanaklara sahip kalkınma ajansının kendi alanının çekiciliğini arttırdığı söylenebilir.

Türkiye’deki 26 adet İBBS-2 bölgesi gelişmişlik sıralaması açısından incelendiğinde, TR42 Doğu Marmara Bölgesi gelişmişlik sıralaması homojen olmayan yapısıyla özellikle dikkat çekmektedir. TR42 İBBS-2 bölgesi Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu ve Yalova illerinden oluşmaktadır. TR42 bölgesi 2003 yılında, Türkiye genelinde 5. sıradayken 2011 yılında 6. sıraya gerilemiştir. Ancak, bu durumu gerilemeden ziyade Antalya, Isparta ve Burdur illerini kapsayan TR61 bölgesinin 9. sıradan, 5. sıraya yükselmesi açısından değerlendirmek daha doğru olacaktır. Bu durumu, özellikle 2003 yılından sonra ülkemizin turizm sektöründe yaşadığı gelişmelerin bir yansıması olarak TR61 bölgesinin yükselmesine ve TR42 bölgesinin bir basamak gerilemesine neden olduğunu söylemek mümkündür.

TR42 Doğu Marmara Bölgesi ülkemizin iki büyük metropolü olan İstanbul ve Ankara’yı birbirine bağlayan ulaşım güzergahları üzerinde yer almakta olup, aynı zamanda İstanbul, Ankara ve Bursa gibi büyükşehirlerle komşudur. Bölge içerisindeki sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi farklılıklar göstermekte ve bölgenin

temel karakteristiğini oluşturan çok sektörlü ekonomik yapı mekanda heterojen bir dağılım sergilemektedir (MARKA, 2015a). Bölgenin İstanbul'a komşu batı kesimlerinde imalat sektörü yığılması oluşmakla birlikte, doğuya ve kuzeye doğru gidildikçe doğal değerler, tarım ve hayvancılık yaygınlaşmaktadır. Bunların yanı sıra bölge genelinde bulunan turizm olanakları da sektörel çeşitliliği sağlamaktadır.

3,45 milyon kişinin yaşadığı bölge, İstanbul ve Ankara'dan sonra en çok göç alan bölgedir. Bunun yanı sıra gelir dağılımındaki eşitsizliğin en az olduğu bölge olmasına rağmen, bölge içi gelişmişlik farklılıkları öncelikli problemleri arasındadır (MARKA, 2015a). 2011 yılı verilerine göre Doğu Marmara Bölgesinde kişi başı gayri safi katma değer 13.138 \$ ile Türkiye ortalamasının 1,41 katı olup, İBBS-2 düzeyinde İstanbul'dan sonra en yüksek orandır. Ayrıca 2012 yılındaki Türkiye toplam bütçe vergi gelirlerinin % 11,7'si bölgede tahakkuk etmiş ve 2012 yılı ihracatındaki payı %9,61 olarak gerçekleşmiştir.

Bununla birlikte, TR42 bölgesinde ise bir dengesizlik olduğu göze çarpmaktadır. Bazı illerin gelişmişlik sıralaması artarken, bazıları dramatik düşüşler ve sonrasında yükselişler yaşamaktadır. Yalova ili, ülkemizin en gelişmiş ili olan İstanbul'dan 1995 yılında ayrılarak il olmuştur. Düzce ili ise, 1999 yılında yaşanan iki büyük deprem sonrasında daha hızlı kalkınabilmesi amacıyla Bolu ilinden ayrılarak 1999 yılında il yapılmıştır. SEGE sıralamaları açısından bir değerlendirme yapılmak istenirse, sonradan il olan Düzce ve Yalova dışındaki illerin SEGE sıralamasına 1996, 2003 ve 2011 yılları için erişilebilmektedir. Bu sebeple Düzce ve Yalova illerinin 1996 yılındaki sıralamasını o dönemde il olarak bağlı oldukları il üzerinden yapmak yerinde olacaktır.

Çizelge 3.7 : TR42 bölgesi SEGE karşılaştırması.

İBBS	İl	SEGE-1996	SEGE-2003	SEGE-2011
TR421	Kocaeli	4	4	4
TR422	Sakarya	27	23 (+)	18 (+)
TR423	Düzce	- (28)	45 (-)	35 (+)
TR424	Bolu	28	14 (+)	11 (+)
TR425	Yalova	- (1)	9 (-)	13 (-)

Çizelge 3.7'de en çok dikkat çeken husus, eğilim olarak adlandırabileceğimiz her türlü olgunun varlığıdır. Kocaeli ili sürekli olarak seviyesini korurken, Sakarya ve

Bolu illeri düzenli olarak gelişmişlik sıralamalarını arttırmaktadır. Bununlar birlikte, Yalova düzenli bir şekilde sıralamada gerilerken, Düzce ili dramatik bir düşüşten sonra hızla yükselmeye başlamıştır. Kocaeli ili sahip olduğu sanayi tesisleri sayesinde Türkiye'nin 3 büyük metropolü olan İstanbul, Ankara ve İzmir'den sonraki pozisyonunu korumaktadır. Sakarya ili son dönemde tarım ve sanayi sektörlerinin yanına yaz ve kış turizmlerini de eklemeyi başarmış olup, gelişimini düzenli bir şekilde arttırmaktadır. Yalova ise İstanbul'un himayesinde gelişmişlik sıralamasında en üstte yer alırken, il olması sonrasında ise bir düşüş eğilimi göstermektedir.

Düzce ve Bolu illerini ise birlikte değerlendirmek yerinde olacaktır. Düzce'nin Bolu'nun bir ilçesi olarak yer aldığı 1996 yılı SEGE çalışmasında sıralaması 28 iken, Düzce'nin il olarak ayrılması sonrasında Bolu ili 14 sıra birden yükselerek 14. sıraya çıkarken, Düzce ise il olduktan sonra 17 sıra birden düşerek 45. sıraya gerilemiştir. Elbetteki bu durumda, Düzce'nin 1999 yılında yaşanan iki büyük depremde çok ciddi zarar görürken, Bolu'nun nispeten çok az zarar görmesinin büyük etkisi bulunmaktadır.

1999 yılında il olan Düzce'nin kurumsal yapısını kurması, buna işlerlik kazandırması ve yatırıma uygun hale gelmesi uzun bir zaman almıştır. Nitekim 2011 yılında 45. sıradan 35. sıraya yükselmesi de bazı şeylerin başarıldığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Bununla birlikte, Kocaeli ve Sakarya'nın da benzer şekilde depremlerden etkilendiğini, ancak buna rağmen seviyelerini korudukları veya geliştiklerini de unutmamalıdır. TR42 bölgesinin en az gelişmiş ili olan Düzce'nin bölgesindeki illere göre geri kalmış olmasını sadece depremselliğe bağlamak doğru olmaz.

Düzce ili alanının yaklaşık yüzde 67'si ve nüfusunun yüzde 89'unun yaşadığı Düzce ovası, 07.05.2008 tarihli ve 2008/13681 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile İstanbul iline içme suyu havzası olarak ilan edilmiştir. Dolayısıyla Düzce ovası İSKİ denetimine girmiş sadece çok kısıtlı türlerde sanayi tesisleri kurulmasına izin verilir hale gelmiştir. Bu durum da ister istemez birçok yatırımın engellenmekte ve Düzce ilinin sanayi sektöründen ziyade tarım ve turizm gibi diğer sektörlerle yönelmesine neden olmaktadır. Ancak tarım ve turizm sektöründe de Düzce ovasının içmesuyu havzası olarak ilan edilmesi sebebiyle birçok dezavantaj yaşanmaktadır. Örneğin Düzce'nin Dokuzdeğirmen köyünde bulunan ve Türkiye'nin amatörler için en uygun

rafting parkurlarından birini barındıran bölge, İSKİ tarafından İstanbul'a içmesuyu temin etmesi için yapılacak baraj nedeniyle kullanılamaz hale gelecektir.

3.6. Doğu Marmara Kalkınma Ajansı (MARKA)

Doğu Marmara Kalkınma Ajansı (MARKA), Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu ve Yalova illerini kapsayan TR42 Düzey 2 İBBS bölgesinde 25.07.2009 tarihli ve 27299 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2009/15236 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulmuştur. MARKA, resmi internet sitesinde kendisini “sorumlu olduğu Kocaeli, Sakarya, Bolu, Düzce ve Yalova illerindeki kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliği ve eşgüdüm sağlayarak bölge kalkınma stratejileri hazırlayan, bölge kaynak ve potansiyellerinin yerinde ve etkin kullanılmasıyla bölgenin kalkınmasını hızlandırmak ve küresel rekabette güçlendirmek amacıyla çalışmalar yürüten tüzel kişiliği haiz bir kamu kurumu” olarak tanımlamaktadır⁵¹.

MARKA, yasal dayanağının verdiği güçle, kamu kesimi, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve üniversiteler arasındaki işbirliği ve eşgüdümü sağlarken; ulusal kalkınma planı çerçevesinde bölge gelişim planı hazırlamakta, bölge gelişim stratejilerini belirlemekte ve bölgesinin geleceğini planlamaktadır. Belirlediği bölgesel gelişim stratejileri doğrultusunda girişimcilere mali destekler sunmakta, kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşları için teknik destekler vermekte, yatırım destek ofisleri aracılığıyla bölgede yatırım yapmak isteyen girişimcilere yol göstererek işlerini takip etmekte, bölge potansiyellerinin iş ve yatırım imkanlarının ulusal ve uluslararası platformda tanıtımını yapmakta ve yatırımları bölgeye çekmektedir⁵².

MARKA misyonunu “Doğu Marmara'da sürdürülebilir kalkınmayı sağlayabilmek amacı ile sosyal ve iktisadi kaynakların en fazla katkı sağlayacak şekilde değerlendirileceği stratejileri belirlemek ve tüm paydaşlarla koordinasyonu ve çalışanlarının katılımını sağlayarak, bu stratejileri uygulamak için hazırlanan plan ve programlar çerçevesinde nitelikli ve yönlendirici faaliyetlerde bulunmak” olarak tarif ederken, vizyonunu ise “Doğu Marmara için sürdürülebilir kalkınmada küresel

⁵¹ <http://www.marka.org.tr/sayfa/13/74/hakkimizda>, Erişim: 19.01.2016

⁵² <http://www.marka.org.tr/sayfa/13/74/hakkimizda>, Erişim: 19.01.2016

standartları yakalamış ve iş mükemmelliği doğrultusunda sürekli kendini yenileyen MARKA ajans olmak” olarak belirlemiştir⁵³.

MARKA, genel olarak tüm faaliyetlerine bazı temel değeri ve ilkeyi yansıtmakta olup söz konusu temel değerler katılımcılık, şeffaflık, yönetim, sürdürülebilirlik, ortaklık ve bilimselliktir⁵⁴. MARKA, sürdürülebilir kalkınmayı başaran bölge olmak için çeşitli hedefler belirlemiştir;

- i. Yerel kaynakları yerinde ve etkin kullanma,
- ii. Ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırma ve rekabet gücünü arttırmaya yönelik araştırmalar yapmak,
- iii. AR-GE ve teknolojiye, nitelikli iş gücü sağlayacak eğitim olanaklarına önem vermek,
- iv. Ortaklık ruhunu geliştirmek,
- v. Küresel rekabette güç sahibi olmak için ilgili kuruluşlara işbirliği halinde bölgenin ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak,
- vi. Kurum ve kuruluşların proje üretme kültürünü ve yeteneğini geliştirmek,
- vii. Yerel potansiyeli, katılımcı bir anlayışla “ortak akıl” kullanarak planlamak ve insan odaklı programlarla desteklemek.

3.6.1. Doğu Marmara Kalkınma Ajansının organizasyon şeması

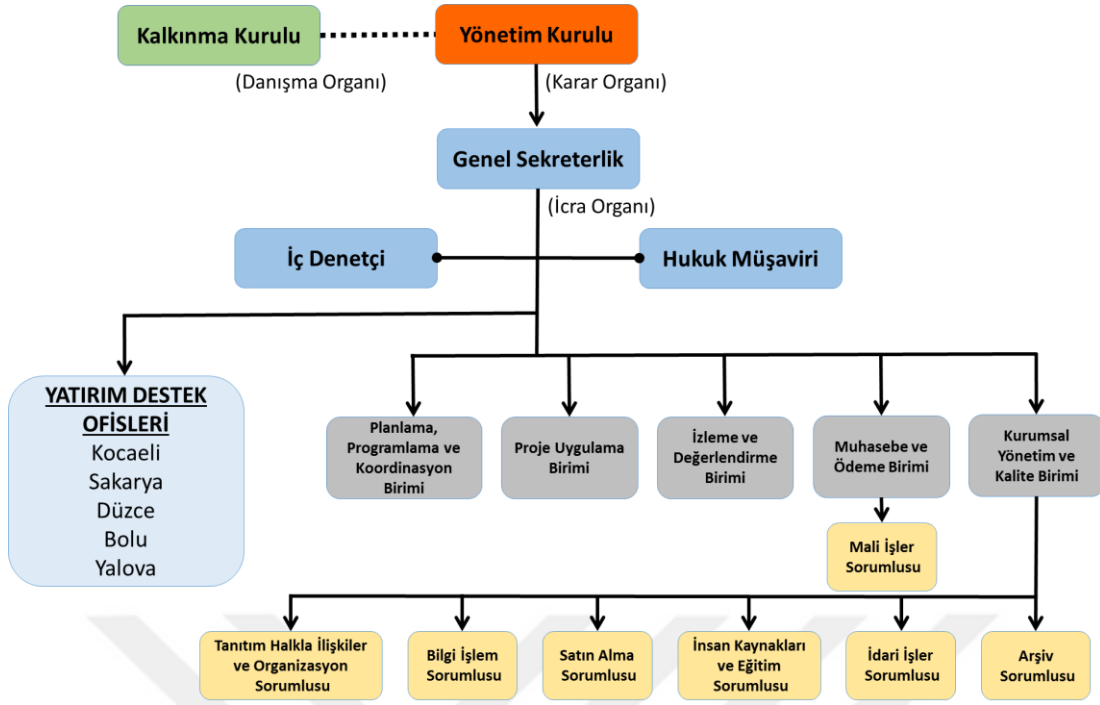
TR42 İBBS bölgesindeki illerin Valileri, Belediye Başkanları, İl Genel Meclisi Başkanları ve Sanayi ve Ticaret Odaları Başkanları MARKA’nın Yönetim Kurulunu (toplamda 20 kişi) başka bir deyişle karar organını oluşturmaktadır.

Kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluşan Kalkınma Kurulu (toplamda en fazla 100 kişi), danışma organı olarak Yönetim Kurulu’na önerilerde bulunmaktadır. Kalkınma kuruluna temsilci gönderecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerin sayısı, görev süresi ve diğer hususlar kuruluş kararnamesi ile belirlenmektedir.

İcra organı olan Genel Sekreterlik ise kamu kesimi, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve üniversiteler arasındaki işbirliği ve eşgüdümü sağlamaktadır. Şekil 3.1’de 5449 sayılı kanun kapsamında ülkemizde kurulan kalkınma ajanslarının organizasyon şeması gösterilmektedir.

⁵³ <http://www.marka.org.tr/sayfa/13/75/misyon-ve-vizyon>, Erişim:19.01.2016

⁵⁴ <http://www.marka.org.tr/sayfa/13/83/temel-degerler>, Erişim:19.01.2016



Şekil 3.1 : Doğu Marmara Kalkınma Ajansının organizasyon şeması.

MARKA yönetim kurulunda 2014 yılına kadar 20 üye bulunmaktayken, 30 Mart 2014 tarihinde yapılan yerel seçimler ile büyükşehir belediyesi olan Kocaeli ve Sakarya illerindeki il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin sona ermesiyle bu sayı 18'e düşmüştür. Kocaeli ve Sakarya illerinde il genel meclisi başkanları bulunmadığından MARKA'nın yönetim kurulu üye sayısı 20 yerine 18 olarak gerçekleşmektedir (Çizelge 3.8). Yönetim kuruluna başkanlığı valiler birer yıllık görev süreleriyle, sırasıyla yapmaktadırlar.

Çizelge 3.8 : MARKA yönetim kurulu üyeleri (18 üye)⁵⁵.

	Kocaeli	Sakarya	Düzce	Bolu	Yalova
Vali	+	+	+	+	+
İl Genel Meclisi Başkanı	-	-	+	+	+
Belediye Başkanı	+	+	+	+	+
Ticaret Odası Başkanı	+	-	-	-	-
Ticaret ve Sanayi Odası Başkanı	-	+	+	+	+

Kalkınma Kurulu yapacağı ilk toplantı ile kendi içerisinde 1 başkan ve 1 başkan vekilini 2 yıllığına seçmektedir. Bunlara ilaveten 2 adet de katip üye belirlenmektedir. Çizelge 3.9'da MARKA'nın kalkınma kurulunun oluşturan üyelerin illere ve türlerine göre dağılımı verilmektedir.

⁵⁵ MARKA 2014 Yılı Ara Faaliyet Raporu

Çizelge 3.9 : MARKA kalkınma kurulu üyeleri (98 üye)⁵⁶.

	Kocaeli	Sakarya	Düzce	Bolu	Yalova
Kamu kurumları	8	9	6	5	5
Üniversite vb.	2	1	1	1	1
OSB, KOSGEB, TUBİTAK vb.	5	2	1	2	1
Oda, borsa vb.	4	5	5	3	1
Kent konseyi vb.	2	1	1	1	1
STK, dernek, birlik vb.	12	5	1	2	4
Toplam	33	23	15	14	13

3.6.2. Doğu Marmara Kalkınma Ajansının faaliyetleri

Kalkınma ajanslarının görev ve yetkileri 5449 sayılı Kanunun 5. maddesinde detaylıca açıklanmaktadır. MARKA internet sitesinde⁵⁷ faaliyetlerini hiyerarşik olarak düzenlemiş ve gruplamış olup bunlar özetle; bölge gelişim planını hazırlamak ve bölgenin geleceğini planlamak, mali destekler sunmak, kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşlarının gelişimi için teknik destek vermek, bölgede yatırım yapmak isteyen girişimcilere yol göstermek, bölgenin tanıtımını yapmak ve yatırımları bölgeye çekmektir.

Bunlara ek olarak, MARKA yukarıda belirtilen faaliyetleri yerine getirirken katılımcılık, şeffaflık, yönetim, sürdürülebilirlik, ortaklık ve bilimsellik gibi temel değerleri benimsediğini açıkça ifade etmekte olup, vizyonunda; Doğu Marmara'da sürdürülebilir kalkınmayı sağlayabilmek amacı ile sosyal ve iktisadi kaynakların en fazla katkı sağlayacak şekilde değerlendirileceği stratejileri belirleyeceğini ve tüm paydaşlarla koordinasyonu ve çalışanlarının katılımını sağlayarak, bu stratejileri uygulamak için hazırlanan plan ve programlar çerçevesinde nitelikli ve yönlendirici faaliyetlerde bulunacağını taahhüt etmektedir.

Özetlemek gerekirse, MARKA'nın faaliyetleri genel olarak bölge planını hazırlamak, mali ve teknik destekler sağlamak ile yatırım ve yatırımcılara yönelik faaliyetler olarak üç ana grupta toplanabilir.

3.6.2.1. Doğu Marmara bölge planları

Bölge planları 3194 sayılı İmar Kanunu'na göre sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve altyapıların dağılımını belirmemek üzere hazırlanmakta olup gerekli görüldüğü

⁵⁶ MARKA 2014 Yılı Ara Faaliyet Raporu'ndan üretilmiştir.

⁵⁷ <http://www.marka.org.tr/sayfa/13/74/hakkimizda>, Erişim: 22.03.2016

takdirde Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından yapılır ve yaptırılır. DPT, 2011 yılında yeniden organize edilerek Kalkınma Bakanlığına dönüştürülmüş olup, Kalkınma Bakanlığının yayınladığı B.02.1.DPT.0.10.04-91.418/3031 sayılı yazısı ile bölge planlarının hazırlığı ve koordinatörlüğü işleri için kalkınma ajansları görevlendirilmiştir⁵⁸. Doğu Marmara Bölge Planları, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 8. maddesine dayanarak Kalkınma Bakanlığı tarafından, 5449 sayılı Kanun'da belirtilen görevleriyle örtüşmesi sebebiyle Doğu Marmara Kalkınma Ajansına hazırlattırılmıştır.

2010-2013 Doğu Marmara Bölge Planı

MARKA 2009 yılında kurulduktan sonra temel görevlerinin en başında gelen bölgesel gelişim planının hazırlama çalışmalarına başlamıştır. İlk etapta 2010-2013 yılları arasını kapsayan ve ulusal kalkınma ilkeleri ile uyumlu bir bölge planı hazırlanmış olup, Kocaeli, Sakarya, Bolu, Düzce ve Yalova İllerini kapsayan bu planın amacı; bölgenin sosyo-ekonomik kurgusunun oluşturulması ve bölgenin kalkınmasının stratejik olarak tanımlanmasıdır. MARKA'ya göre, 2010-2013 Doğu Marmara Bölge Planı, bölgesel kalkınmaya hizmet eden tüm çalışmaları yönlendiren ve bölgesel gelişmeyi koordine eden bir politika belgesidir⁵⁹.

2009 yılı içerisinde başlanan bölge planı çalışmalarını, bölge illerinin sanayi ve ticaret odası başkanları, bölge üniversitelerinden 6 öğretim üyesi ve ajans genel sekreterin oluşan Bölge Planı Yönlendirme Komitesi tarafından yönlendirilmiştir. Bölge planı çalışmaları sırasında bölge paydaşlarının görüşlerini teknik, şehircilik, çevre, enerji, sosyo-ekonomik, rekabetçilik ve kümelenme başlıkları altında toplanmış ve 23 farklı odak grup toplantısı gerçekleştirmiştir. 3 gün süre odak çalışmalarına 69 kamu kurumu temsilcisi, 48 belediye başkanı ve temsilcisi, 4 il özel idaresi temsilcisi, 9 organize sanayi bölgesi müdürü veya uzmanı, 48 sivil toplum kuruluşu temsilcisi, 31 ilçe kaymakamı, 35 özel sektör temsilcisi olmak üzere 244 kişi katılmıştır. Buna ilaveten üst düzey yetkililer ile mülakatlar ve kalkınma kurulu üyelerine de anketler uygulanmıştır.

Yukarıdaki çalışmalar neticesinde Doğu Marmara 2010-2013 Bölge Planı'nın ana gelişme senaryosu İstanbul'da konumlanmış olan sanayinin doğuya doğru yönelme genişleme eğiliminin planlı bir şekilde bölgedeki planlara ve bölgenin

⁵⁸ <http://www.ankaraka.org.tr/tr/content.asp?id=63>

⁵⁹ Doğu Marmara Bölge Planı 2010-2013, MARKA, Sayfa V,

hassasiyetlerine uygun olarak yönetilmesi ve bu süreçte sanayi yatırımlarının, altyapının ve işgücünün niteliklerinin artırılması olarak belirlenmiştir.

2014-2023 Doğu Marmara Bölge Planı

2014-2023 yılları arasında kalan 10 yıllık dönemi kapsayan Doğu Marmara Bölge Planı 2014-2023 yaklaşık 1 yılı aşkın bir süre zarfında MARKA tarafından hiçbir kurum, kuruluş ve kişiden hizmet alımı yapılmadan tamamen kendi öz kaynaklarıyla hazırlanmıştır. Doğu Marmara 2014-2023 Bölge Planı, 200'e yakın araştırma raporu incelenmesi, 19 çalıştay, 67 kurumlar resmi yazışma, 5 il ve 102 ilçe (51 ilçede 2 defa olmak üzere) toplantısı ve ziyaretler, ajansın kalkınma kurulunda yapılan çalışmalar, çeşitli analizler, araştırmalar, Kalkınma Bakanlığı ile müzakereler sonucunda hazırlanmıştır.

Doğu Marmara Bölgesi için hazırlanan bu planın amacı; bölgenin sosyo-ekonomik kalkınmasını mekânsal olarak tanımlayabilmek ve kalkınma sürecini stratejik olarak programlamaktır. Kalkınma Planının yanı sıra, ulusal ölçekte kabul edilen diğer strateji ve politikaları Doğu Marmara Bölgesi'ne uyarlamak üzere hazırlanmış olan Doğu Marmara 2014-2023 Bölge Planı; planlama hiyerarşisinde altında yer alan planların sosyo-ekonomik kalkınma ilkelerini belirlemekte ve mekânsal gelişmeyi tanımlamaktadır. Bu sebeple Doğu Marmara 2014-2023 Bölge Planı, bölgede yapılacak her türlü planlama çalışmasını hem sosyo-ekonomik yönden hem de mekânsal kararlar açısından bağlayıcıdır. Bununla beraber, özel sektör ve kamu sektörü yatırımlarının bölgede yönlendirilmesi adına çerçeve doküman niteliği de taşımaktadır.

Doğu Marmara 2014-2023 Bölge Planında, analiz çalışmaları neticesinde 6 gelişmişlik seviyesi, birbiriyle çalışan 11 ilçe kümesi ve 3 alt bölge birimi oluşturulmuş ve gelişme senaryoları bunlar üzerinden yürütülmüştür. Global Altbölgeler olarak tanımlanan grupta yabancı sermayeli şirketlerin, büyük ölçekli firmaların ve bölgenin ihracatının yoğunlaştığı alanlar bulunmaktadır. Dinamik Altbölgeler olarak adlandırılan ikinci grupta ise küresel ekonomiye entegrasyonda hızlı atılım gösteren ve sanayi yatırımları için cazibe merkezi haline gelmesi hedeflenen, bölgede nüfusun, kentsel hizmetlerin ve ekonomik faaliyetlerin global altbölgelerden sonra en fazla yoğunlaştığı alanlardır. Son grupta ise; kırsal karakterin baskın olduğu, bazı istisnai ilçeler olmakla beraber genellikle sosyo-ekonomik

gelişmişlik sıralamasında en az gelişmişlik seviyesine sahip ilçelerin yer aldığı ve kentsel hizmetler açısından dinamik ve global altbölge ilçelerine bağımlılığın söz konusu olduğu, bölgenin çeperinde bulunan alanlardır.

MARKA, Doğu Marmara 2014-2023 Bölge Planı'nda her bir altbölge için farklı gelişme senaryosu öngörmüştür. Global Altbölge, Gebze, İzmit ve Adapazarı ile beraber bu ilçelerin etki alanında kalan yerleşim alanlarını kapsamakta olup; gelişim senaryosunda bu bölgede ekonomik gelişmişliğin altında kalan yaşam kalitesini yükseltilmesi, nitelikli işgücünün çekilmesi ve yüksek katma değer odaklı yenilikçi üretimin sağlanmasıdır. Düzce, Bolu ve Yalova illerinin merkezleri ve çevresini kapsayan Dinamik Altbölgenin gelişim senaryosu ise mevcut ekonomik faaliyetlerin daha rekabetçi hale gelmesi ve 10 senelik süreçte global altbölgeler seviyesine çıkması olarak belirlenmiştir. Yukarıda anılan altbölgelerin etrafında yer alan Çevre Altbölgelerin gelişim senaryosu ise, mevcut ekonomik ve sosyal faaliyetlerin nitelik ve nicelik olarak sürdürülebilir bir şekilde arttırmak ve bu doğrultuda beşeri kaynakların yerinde verimli bir şekilde değerlendirmektir.

Yukarıda ifade edilen altbölge gelişim senaryoları doğrultusunda MARKA'ya göre Yaşanabilir Bölge, Rekabetçi Bölge ve Öğrenen Bölge üç ana bölge ortaya çıkma olup bunlar için çeşitli planlama amaç ve hedefleri tanımlanmıştır.

3.6.2.2. MARKA'nın sunduğu destekler

MARKA kurulduğu 2009 yılından itibaren bölgenin kalkınma sürecinin hızlandırılması ve bölge için kritik öneme sahip faaliyetlerin hayata geçirilmesi amacıyla kendisi tarafından önceden belirlenmiş uygunluk kriterleri doğrultusunda; bölge planı ve programlarında belirlenmiş olan öncelikli alanlarda bölgedeki paydaşlara destekler sağlamak ve bunları mali ve teknik destek olmak üzere iki ana başlıkta toplamaktadır.

Doğu Marmara Kalkınma ajansı, 2014 yılı sonuna kadar geçen 4,5 yıllık süreçte; 12 adet proje teklif çağrısı, 6 adet teknik destek, 3 adet güdümlü proje desteği ve 4 adet doğrudan faaliyet desteği programı yürütmüş ve bu programlar kapsamında toplamda 140.000.000 TL bütçeli 692 adet projeye 74.000.000 TL civarında mali ve teknik destek sağlamıştır (MARKA, 2015a). MARKA destek sağlayacağı programları belirlerken ulusal politikalara uygun olarak davranmakta ve her yıl belirlenen önceliklere göre destek konularını seçmektedir.

Teknik destekler

MARKA, bölgedeki yerel aktörler tarafından gerçekleştirilecek ve bölgesel kalkınma açısından önem arz eden, ancak kurumsal kapasite eksikliği nedeniyle hazırlık ve uygulama aşamalarında sıkıntı ile karşılaşılan çalışmalara destek sağlamaktadır. MARKA tarafından, yerel yönetimlerin başta planlama çalışmaları ile bölge plan ve programlarını uygulayıcı veya yerel kalkınma kapasitesini artırıcı faaliyetleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarının ve bölgedeki sivil toplum kuruluşlarının yerel ve bölgesel kalkınmaya katkıda bulunabilecek çalışmaları için Teknik Destek sağlanabilmektedir. Sağlanan destek; eğitim verme, program ve proje hazırlanmasına katkı sağlama, geçici uzman personel görevlendirme, danışmanlık sağlama ve lobi faaliyetleri ve uluslararası ilişkiler kurma gibi kurumsal nitelikli ve kapasite geliştirici hizmetleri içermektedir. Faaliyetlerin en çok 1 ay içinde tamamlanması ve faaliyet bütçesinin 15.000,00 TL'yi aşmaması gerekli olup başvuranın eş-financeman sağlamasına gerek bulunmamaktadır⁶⁰.

Mali destekler

MARKA'nın sağladığı mali destekler, Proje Teklif Çağrısı, Doğrudan Faaliyet Desteği, GÜDÜMLÜ Proje Desteği ile Faiz ve Faizsiz Kredi Desteği olmak üzere 4 ana başlık altında toplanmaktadır.

Proje teklif çağrısı

Proje Teklif Çağrısı Yöntemi, MARKA tarafından belirli dönemlerde ilan edilen bir destek programı olup, bu kapsamda nitelikleri net bir şekilde belirlenmiş olan potansiyel başvuru sahiplerinin, önceden belirlenen konu ve koşullara uygun olarak proje teklifi sunmaya davet edilmesidir. Bu yöntemde MARKA'nın bölgenin gelişmesi ve kalkınması için belirlediği öncelikler kapsamında, hem kar amacı güden gerçek ve tüzel kişiliklere, hem de kar amacı gütmeyen kurum ve kuruluşlara destek sağlanabilmektedir. Destek tutarı MARKA tarafından belirlenmekle birlikte, kar amacı güden kurumlar için proje tutarının % 50'sinin aşılması gerekmektedir⁶¹.

Proje Teklif Çağrısı yönteminde projelerin uygun bulunması için; bölge illeri sınırları içerisinde yer alması, bir yıllık süre içerisinde tamamlanacak olması, projeyi gerçekleştirecek kurum ve faaliyetleri ile doğrudan ilgili olması ve aracı olarak

⁶⁰ <http://www.marka.org.tr/sayfa/90/113/teknik-destekler>, Erişim: 22.03.2016

⁶¹ <http://www.marka.org.tr/sayfa/112/168/-proje-teklif-%C3%A7agrisi>, Erişim: 22.03.2016

hareket etmemesi gerekmektedir. 2015 yılı Mali Destek programı incelendiğinde 4 konuda proje teklif çağrısı yapıldığı görülmekte olup bunlar⁶²;

- i. Makina İmalat Sektörünün Geliştirilmesi Mali Destek Programı (3.500.000 tl)
- ii. Temiz Üretim Mali Destek Programı (3.000.000 tl)
- iii. Kültür ve Turizm Küçük Ölçekli Altyapı Mali Destek Programı (3.500.000 tl)
- iv. Turizm Mali Destek Programı (3.500.000 tl)

Ajans, desteğin hedef kitlesi, kapsamı ve olası yararlanıcıların uygulama kapasitesini göz önüne alarak aşamalı proje teklifi çağrısı yöntemi uygulayabilmektedir. Bu yöntemde yararlanıcılardan bir ön başvuru alınmakta ve yapılacak değerlendirme neticesinde uygun bulunanlardan nihai başvurunun yapılması talep edilmektedir.

Doğrudan faaliyet desteği

MARKA istisnai olarak, proje teklif çağrısı yapmaksızın ve proje hazırlığı konusundaki yükümlülüklerinden bazılarını hafifletmek veya proje hazırlık sürecini doğrudan yönetmek suretiyle, doğrudan faaliyet desteği verebilmektedir. Doğrudan faaliyet desteği;

- i. Bölgenin kalkınması ve rekabet gücü açısından önemli fırsatlardan yararlanılmasına, bölge ekonomisine yönelik tehdit ve risklerin önlenmesinde acil tedbirlerin alınmasına ve kritik öneme sahip araştırma ve planlama çalışmalarına,
- ii. Bölgenin yenilikçilik ve girişimcilik kapasitesini geliştirmeye yönelik iş geliştirme merkezleri, teknoloji geliştirme merkezleri, teknoparklar gibi kuruluşların ve bunların tesislerinin kurulması amacıyla yapılacak fizibilite benzeri ön çalışmalar gibi bölge için önemli olabilecek stratejik eylemlerin başlatılmasına ve gerçekleştirilmesine,
- iii. Büyük hacimli yatırım kararlarına kısa vadede etki edilmesi ve yönlendirilmesine katkı sağlayacak olan faaliyetlere sağlanmaktadır.

Destek tutarı, her yıl ilgili ihale mevzuatına göre Büyükşehir Belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idareler için belirlenen, doğrudan temin usulüne göre yapılan satın almaların üst sınırının iki katını geçmemektedir⁶³.

⁶² <http://www.marka.org.tr/haber/detay/2190/2015-yili-mali-destek-programlari>, Erişim: 22.03.2016

⁶³ <http://www.marka.org.tr/sayfa/112/169/dogrudan-faaliyet-destegi>, Erişim: 22.03.2016

2015 yılı Doğrudan Faaliyet Desteği kapsamında asgari 25.000 TL, azami 80.000 TL tutar belirlenmiş olup, destek oranı %25 ile %100 arasında değişebilmektedir. Uygun projeler için azami uygulama süresi 3 aydır.⁶⁴

Güdümlü proje desteği

MARKA, doğrudan faaliyet desteğinde olduğu gibi proje teklif çağrısı yapmaksızın ve proje hazırlığı konusundaki yükümlülüklerinden bazılarını hafifletmek veya proje hazırlık sürecini doğrudan yönetmek amacıyla güdümlü proje desteği verebilmektedir. Bu destek kapsamında; bölgesel gelişmeyi hızlandırmak amacıyla, bölge planlarında ya da saha çalışmaları sonucunda belirlenen alanlar için bölgedeki girişimcilik ve yenilikçilik kapasitesini geliştirecek nitelikteki iş geliştirme merkezleri, teknoparklar, teknoloji geliştirme merkezleri ve işletmelerin ortak kullanımına açık fuar, ticaret merkezi, sergi salonu, laboratuvar ve atölye gibi büyük bütçeli altyapı ve/veya işletme desteklerini içeren projelere, proje teklif çağrısı yöntemi uygulamadan doğrudan mali ve teknik destek sağlanabilmektedir.⁶⁵

Faiz ve faizsiz kredi desteği

MARKA tarafından sağlanan Faiz Desteği, kâr amacı güden gerçek ve tüzel kişilerin başvuru rehberinde belirtilen nitelikteki projeleri için, ilgili aracı kuruluşlardan alacakları krediler karşılığında ödeyecekleri faiz giderlerinin, MARKA tarafından karşılanmasını öngören karşılıksız bir yardım türüdür. Faizsiz Kredi Desteği ise, MARKA tarafından kâr amacı güden gerçek ve tüzel kişilerin başvuru rehberinde belirtilen nitelikteki projeleri için, ilgili aracı kuruluşlar eliyle kredi verilmesini ve bu mali desteğin mevzuat kapsamında belirtilen usul ve esaslar dâhilinde ajansa faiz ödenmeksizin taksitler halinde geri ödenmesini öngören karşılıksız yardımdır.⁶⁶

3.6.2.3. MARKA'nın yatırım ve yatırımcılara yönelik faaliyetleri

MARKA faaliyetlerinin önemli bir bölümünü de yatırımcılara sunulan çeşitli hizmetler ile bölgenin tanıtımını yaparak yatırımcı çekme çalışmaları oluşturmaktadır. MARKA bu faaliyetlerden yatırımcılara yönelik olanları genellikle yerel ayağı olan yatırım destek ofisleri aracılığıyla yürütmektedir. Destek ofisleri bulundukları iller için hazırladıkları yerel yatırım rehberleriyle bölgelerine gelen yatırımcılara hem bilgi vermekte, hem de kuruluş kanununda öngörüldüğü üzere

⁶⁴ <http://www.marka.org.tr/destek/2015-yili-dogrudan-faaliyet-destegi/1>, Erişim: 22.03.2016

⁶⁵ <http://www.marka.org.tr/sayfa/112/170/gudumlu-proje-destegi>, Erişim: 22.03.2016

⁶⁶ <http://www.marka.org.tr/sayfa/112/171/faiz-ve-faizsiz-kredi-destegi>, Erişim: 22.03.2016

yatırımcıların işlerini takip etmektedir. MARKA, 2009 yılında kurduğu Kalkınma Ajansı Sürekli Eğitim Merkezi (KASEM) aracılığıyla bölge illerinde bulunan insan kaynaklarının gelişimine ve bölgede verilen hizmetlerin kalitesini artırmaya yönelik, konularında uzman kişiler tarafından eğitim ve seminerler düzenlenmektedir. Ajans bu kapsamda 2015 yılında bölge illerinde 100'ü aşkın eğitim düzenleyeceğini internet sitesi üzerinden ilan etmiştir.⁶⁷

MARKA, bunlara ek olarak bölge illerin ulusal ve uluslararası alanlarda tanıtımını yapmak üzere çeşitli organizasyonlar düzenlemekte veya benzer organizasyonlara katılmakta, coğrafi bilgi sistemi altyapısı kullanarak yatırımcılara uygun arazileri gösterebileceği interaktif haritalar hazırlamaktadır.

MARKA ayrıca bölgede bulunan ve benzer faaliyetler gösteren kurumlar arasında işbirliği ağları oluşturmakta, çeşitli eğitim programları düzenlemekte, birlikte çalışmalarını teşvik etmekte ve bir nevi koordinasyon görevi üstlenmektedir. Bu bağlamda kurulun işbirliği ağları aşağıda listelenmektedir⁶⁸;

- i. Dış Ticaret ve ihracat İşbirliği Ağı
- ii. Kamu-Yerel Yönetimler İşbirliği Ağı
- iii. İşletmeler İşbirliği Ağı
- iv. AB ve Dış İlişkiler İşbirliği Ağı
- v. İş Adamları Dernekleri İşbirliği Ağı
- vi. Genç Girişimciler İşbirliği Ağı
- vii. Kadın Girişimciler İşbirliği Ağı
- viii. Kent Konseyleri İşbirliği Ağı
- ix. Turizm ve Markalaşma İşbirliği Ağı
- x. Üniversitelerarası İşbirliği Ağı
- xi. Afet ve Acil Durum İşbirliği Ağı
- xii. Otomotiv Teknolojileri İşbirliği Ağı

3.7. Bölüm Değerlendirmesi

Bölgesel kalkınma ajansları, özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın olumsuz etkileri sonrasında yaşanan yeniden yapılanma faaliyetleri sonucu ortaya çıkmış olup, giderek daha da belirginleşmeye başlayan bölgelerarası farklılıkları gidermeye

⁶⁷ <http://www.marka.org.tr/sayfa/17/131/kasem-seminerleri>, Erişim: 22.03.2016

⁶⁸ <http://www.marka.org.tr/sayfa/19/223/dis-ticaret-ve-ihracat-isbirligi-agi>, Erişim: 22.03.2016

yönelik politikalar üretme ve uygulama araçlarından biridir. Bölgesel kalkınma ajansları İkinci Dünya Savaşı'nın ardından 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ortaya çıkmaya başlanmış olup, 50 yılı aşkın bir süredir etkin bir biçimde birçok ülkede faaliyet göstermektedir. Bölgesel kalkınma ajansları, genellikle kamu yönetimi tarafından finanse edilen ve bölgesel ekonomik gelişmeyi özendirmek üzere merkezi ve yerel hükümetin arasında bir düzeyde oluşturulan kurumsal yapılardır.

Bölgesel kalkınma ajansları dünya üzerinde birçok ülkede var olmakla birlikte, genellikle benzer yapılarda ancak farklı amaçlar doğrultusunda kurulmaktadır. Bu amaçları, yerel kalkınma doğrultusunda bölgesel dengesizliklerin giderilmesi, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması, yerel ve bölgesel girişimciliğin desteklenmesi, bölge dışından sermaye ve yatırımcı çekmek olarak sayılabilmektedir. Kalkınma ajanslarının finansmanı, olarak paydaşlarından elde ettiği gelirler ile ulusal ve uluslararası bütçe/fonlardan aldığı kaynaklarla sağlanmaktadır.

Ülkemizde bölgesel kalkınma ajansları kurma çabaları 2000'li yıllarda, Avrupa Birliği'ne üye olma sürecinin hızlanmasına paralel olarak hız kazanmıştır. 2002 yılında İBBS sınıflamasının kabul edilmesiyle başlayan süreç, 2003 yılında Avrupa Birliği'ne Katılım Ortaklığı Belgesinde ve Ön Ulusal Kalkınma Planında kalkınma ajansların kurulmasına yönelik taahhütler verilmesiyle devam etmiş; 2006 yılında ise bu yönde en somut adım atılmış ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Kanunun çıkmasını takiben 2006 yılından 2009 yılına kadar 26 İBBS-2 düzey bölgesinde 26 adet bölgesel kalkınma ajansı kurulmuş ve faaliyete geçmiştir.

Kalkınma ajanslarına henüz kurulmadan önce bile birçok eleştiri gelmeye başlamış olup, İBBS sınıflamasının işlevselliğinden, ülkemizin idari yapısına uymaması ve ülkenin bölgesel federal yapılara kavuşturularak üniter yapıya zarar vereceği tartışmalarıyla devam etmiştir. 5449 sayılı Kanun sonrasında kalkınma ajanslarının Anayasada öngörülme-yen bir şekilde yapılandığı, kamu kaynaklarının kamu denetimi olmadan kullanıldığı ve kaynakların kullanımında siyasi irade tarafından atanan bürokratların bağımsız olamayacağı gibi konular tartışılmış, hatta bu tartışmalar Anayasa Mahkemesine kadar taşınmıştır. Anayasa Mahkemesinin kararı sonrasında birçok konuda tartışmalar sona ermekle birlikte, yapılan bazı düzenlemelerle (Sayıştay Kanununun değiştirilerek ajansların Sayıştay denetimine

tabii tutulması gibi) eleştirilere neden olan sorunlar hakkında iyileştirmeler yapılmıştır.

2009 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan Doğu Marmara Kalkınma Ajansı (MARKA), 2010 yılından itibaren destekler sunmaya başlamış ve günümüze kadar gelen süreçte; 12 proje teklif çağrısı, 6 teknik destek, 3 güdümlü proje desteği ve 4 doğrudan faaliyet desteği programı yürütmüş ve bu programlar kapsamında 140.000.000 TL bütçeli 692 adet projeye 74.000.000 TL civarında mali ve teknik destek sağlamıştır.

Doğu Marmara Kalkınma Ajansı kaynaklarının bölgesindeki illere dağıtımını sağlarken belirli bir nitelik ve yeterlilik aramakta olup, gelen projelerin kabul edilebilirliğini göre değerlendirmektedir. Ancak bazı kaynakları ise illere eşit olarak ayrılmakta olup, yıl içerisinde başvuru sırasına göre başarılı olanlara dağıtmakta ve kaynak bitene kadar başvurular kabul edilmektedir.

4. MARKA UYGULAMASI OLARAK DÜZCE TURİZM STRATEJİ VE EYLEM PLANI

Tez çalışmasının bu bölümüne kadar olan kısmında; ilk olarak modern yönetim kavramına değinilerek yönetimin iyi yapılabilmesi için gerekli ilkeler detaylı bir şekilde açıklanmıştır. Sonraki bölümde ise ülkemizde de son on yıldır deneyimlenen bölgesel kalkınma ajanslarının odaklanılmış ve Doğu Marmara Kalkınma Ajansı (MARKA) hakkında genel bilgiler verilmiştir. Bir önceki bölümde, bölgesel kalkınma ajanslarının bir iyi yönetim aracı olarak Türkiye'ne ne ölçüde kullanılabileceğine dair genel bir değerlendirme yapılırken çalışmanın bu bölümünde ise, MARKA'nın yönetim unsurları açısından kurumsal bir değerlendirmesi yapılarak örnek bir uygulama üzerinden elde edilen sonuçlar değerlendirilecektir.

MARKA bilindiği üzere ulusal kalkınma planı çerçevesinde bölge planlarını hazırlamakta, bölgesel gelişim stratejilerini belirlemekte, bu stratejiler doğrultusunda girişimcilere mali destekler sunmakta, kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşlarına gelişim için teknik destek vermekte, yatırım destek ofisleri ile bölgede yatırım yapmak isteyen girişimcilere yol göstermekte, iş takibi yapmakta, bölge potansiyellerinin, iş ve yatırım imkanlarının ulusal ve uluslararası platformlarda tanıtımlarını yapmakta ve yatırımları bölgeye yönlendirmektedir⁶⁹.

MARKA, kuruluş yasası gereği birçok temel değeri ve ilkeyi faaliyetlerine yansıtmakta olup, bunları katılımcılık, şeffaflık, yönetim, sürdürülebilirlik, ortaklık ve bilimsellik⁷⁰ olarak benimsemiştir. Bu temel değerlere ek olarak, MARKA yaşam kalitesini yükseltmek amacıyla bazı ilkeler⁷¹ belirlemiş olup kendisini;

- i. Tüm paydaşları aynı çatı altında bir araya getirmesi, bölgenin geleceğinin planlanmasında bölge insanların söz sahibi olmasını sağlamasıyla KATILIMCI,

⁶⁹ <http://www.marka.org.tr/sayfa/13/74/hakkimizda>, Erişim 25.04.2016

⁷⁰ <http://www.marka.org.tr/sayfa/13/83/temel-degerler>, Erişim 25.04.2016

⁷¹ <http://www.marka.org.tr/sayfa/13/74/hakkimizda>, Erişim 25.04.2016

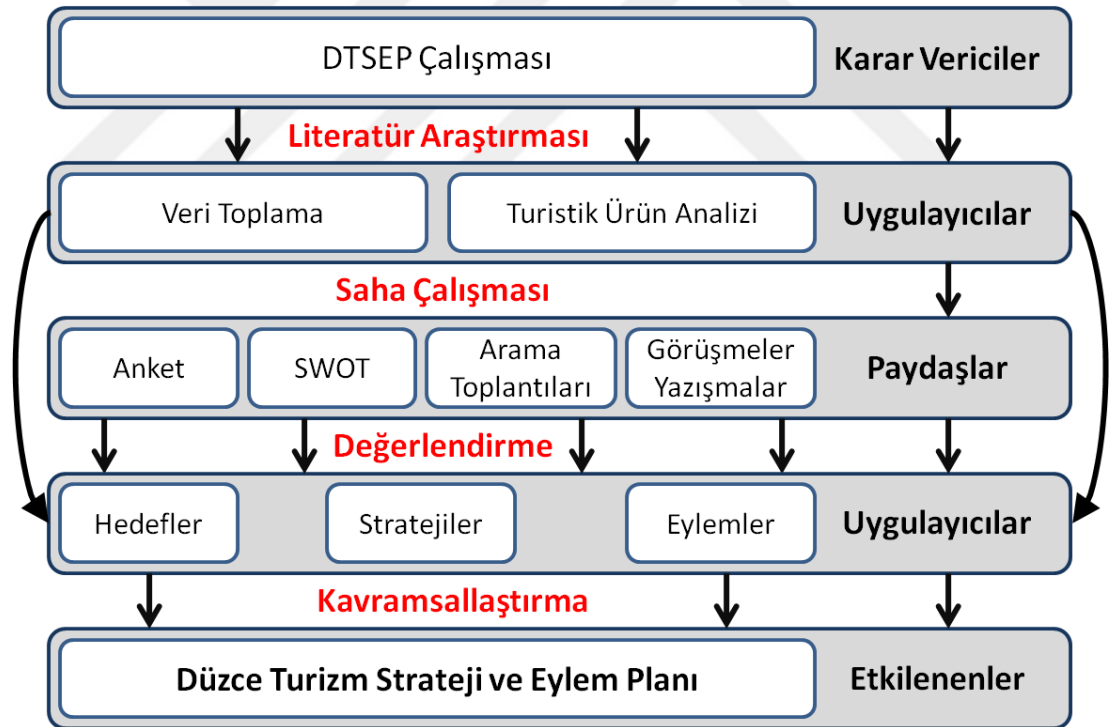
- ii. Kendine has mevzuatı, yüzde 84'ü yüksek lisans ve doktora çalışması yapmış teknik kapasitesi yüksek uzmanlardan oluşan insan kaynağı, performansa dayalı esnek ve yoğun çalışma temposuyla hızlı ve kaliteli hizmet sunmasıyla DİNAMİK,
- iii. Yasada öngörülen iç kontrol, dış denetim ve bağımsız denetleme mekanizmalarıyla tüm faaliyetlerinde hesap verebilirliği önde tutmasıyla ŞEFFAF,
- iv. İnsani kalkınmanın temel taşı olarak görmesi, bilginin üstünlüğü ve vazgeçilmezliğini referans almasıyla İNSAN ve BİLGİ ODAKLI,
- v. Gelişme eksenine değişim ve yenilikçiliği koyar, bilgi ve iletişim teknolojilerini etkin kullanarak dünyadaki gelişmeleri yakından takip etmesiyle YENİLİKÇİ,
- vi. Bölge illerin ulusal ve uluslararası alanda rekabet gücünü arttırmayı en önemli amaçlarından biri saymasıyla REKABETÇİ,
- vii. Yasadan aldığı güçle bölgedeki tüm kurum ve kuruluşları kalkınma ekseninde koordine etmesi, bilgi ve veri akışını sağlaması, kamu yatırımlarının etkinliği ve verimliliğini takip etmesiyle ve elde edilen gelişim ve kalkındırma düzeylerinin sürdürülebilir olmasını hedeflemesiyle KOORDİNATÖR olarak tanımlanmaktadır.

Yukarıda belirtilen temel değerler ve ilkelerden de anlaşılacağı üzere, MARKA tüm faaliyetlerinde hesap verebilirlik, şeffaflık, katılım, uyum ve hukukun üstünlüğü gibi modern yönetim unsurlarına yer verdiğini ve desteklediği projelerde de bu unsurlara dikkat edeceğini özellikle vurgulamaktadır.

MARKA'nın sorumluluk alanı içerisinde kalan beş ilden biri olan Düzce; İstanbul ve Ankara gibi iki önemli metropolün tam orta noktasında yer almaktadır. Düzce, etrafı dağlarla çevrili verimli bir ova üzerine kurulmuş olup, ovanın neredeyse tamamı İstanbul'un en önemli su havzalarından biridir. Akçakoca ilçesi, Düzce'nin denize açılan penceresi olmakla birlikte, Amasra ile birlikte Türkiye'nin en eski turizm merkezlerinden biridir. Düzce sahip olduğu çeşitli doğal kaynakları sayesinde çok önemli bir turizm potansiyeli göstermekle birlikte, 25 milyon civarında bir nüfusun bulunduğu İstanbul, Ankara, Kocaeli, Bursa ve Sakarya gibi büyük bir kentsel alanın ortasında ülkenin en belki de iyi erişilebilirlik olanaklarına sahip olmasına rağmen turizm sektöründe yeterince gelişmemiştir.

Bu bağlamda, Düzce ilinin turizmde sürdürülebilir gelişimine yönelik yol haritasının oluşturulması amacıyla bir turizm master planı yapılması ihtiyacı doğmuş ve ilin en büyük mülki amiri olan valinin koordinasyonu ile il genelinde turizme yönelik faaliyetlerde bulunan iki kurumun ortaklığında bir proje hazırlanmıştır. Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı (DTSEP), Düzce İl Özel İdaresi tarafından, Düzce Kültür ve Turizm Müdürlüğü ortaklığında hazırlanmış ve MARKA'nın 2013 yılı Doğrudan Faaliyet Desteği (DFD) kapsamında finansmanı sağlanmış bir projedir.

Düzce İl Özel İdaresi, 5302 sayılı İl Özel Kanunu'nda da belirtildiği üzere il bütününde turizme yönelik çalışmalar yürütülmekle görevli yerel yönetim organıdır. Turizme yönelik görevleri olan bir diğer kurum ise merkezi idarenin yerel yapılanması olan İl Kültür ve Turizm Müdürlüğüdür. DTSEP ile bu iki kurum bir araya gelmiş ve birçok kurumu da paydaş olarak sürece dahil ederek modern yönetim unsurlarını kapsamaya çalışmıştır. Şekil 4.1'de Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı çalışmasının kavramsal şeması gösterilmektedir.



Şekil 4.1 : Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı şeması.

Şekil 4.1'de “**Karar Vericiler**” olarak gösterilen kesim ilin üst düzey yöneticilerinden oluşmakta olup, genellikle vali seviyesini ifade etmektedir. DTSEP çalışması özelinde “**Uygulayıcılar**” ise proje başvuru sahibi olan Düzce İl Özel İdaresi ile proje ortağı olan Düzce Kültür ve Turizm Müdürlüğüdür. Proje çalışması

sırasında aktif katılımı veya katkıları alınan “**Paydaşlar**” ise Düzce’de turizme yönelik faaliyetlerde bulunan turistik tesisler, seyahat acenteleri, üniversite, esnaflar, mahalli idareler, dernekler ve turistlerdir. Projeden “**Etkilenenler**” ise yöre halkı, turistler, turistik tesisler, yatırımcılar, sivil toplum kuruluşları vb. gruplardır.

4.1. MARKA’nın İyi Yönetişim İlkeleri Açısından Değerlendirmesi

Doğu Marmara Kalkınma Ajansının kuruluş amaçları ve iyi yönetim unsurları açısından değerlendirmesi derin görüşme tekniği uygulanmış ve görüşme yazılı mülakat yoluyla gerçekleştirilmiştir. Ülkemizde kurulmuş olan bölgesel kalkınma ajanslarının rollerinin iyi tanımlanıp tanımlanmadığı ve iyi yönetim unsurlarının uygulanmasına olanak verip vermediği araştırılmıştır.

Yapılan derin görüşmede; MARKA’nın bölgesel kalkınma ve gelişmişlik farklılıklarının giderilmesi açısından rollerinin yeterince tanımlanıp tanımlandığı, hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, katılım, şeffaflık ve uyum gibi iyi yönetim ilkelerinin uygulanmasına ne kadar olanak verdiğine ilişkin sorular yöneltilmiştir. Bu sorularla temel olarak amaçlanan MARKA’nın hem kurumsal yapısı, hem de işleyişi açısından yönetim olgusuna yatkınlığının sorgulanmasıdır.

Bölgesel kalkınma ajanslarının 5449 sayılı Kanunda tarif edilen görev ve yetkilerine bakıldığında, temel olarak odaklandıkları olgunun bölgelerinin gelişimine yönelik plan ve programlar hazırlamak ve bu amaçla geliştirilecek projelere destek vermek olarak ön plana çıkmaktadır.

Yapılan yazılı mülakatta, MARKA’ya 5449 sayılı Kanunda kalkınma ajanslarının bölgesel kalkınmanın sağlanması ve bölgesel dengesizliklerin azaltılması açısından rollerinin yeterince iyi tanımlanıp tanımlanmadığı sorulmuştur. MARKA (2016) tarafından verilen cevapta;

- i. Ajansların 5449 sayılı Kanun gereği bölge planlarında belirlenen faaliyetlerin uygulamasından sorumlu tutulduğu,
- ii. 3194 sayılı İmar Kanunu gereği Kalkınma Bakanlığınca hazırlanması gereken bölge planlarının yapım yetkisinin münferit yazılar ile kalkınma ajanslarına devredildiği,

- iii. Ajansların hazırlıklarını kendilerinin yaptığı bölge planları çerçevesinde esnek olarak bölge önceliklerine göre hareket ettiğini ve planları buna göre şekillendirdiğini,
- iv. Kanunda belirtilen esneklikler doğrultusunda önceliği turizm olan bir kalkınma ajansının tanıtıma yönelik birimler kurmasına olanak sağladığını,
- v. 5449 sayılı Kanunda bazı olgular kısıtlı olarak tanımlanmış olsa da, bunların ilgili yönetmeliklerle daha detaylı bir şekilde açıklandığını,
- vi. 5449 sayılı Kanunun ajanslar için temel teşkil ettiği, edilen tecrübeler doğrultusunda ek yönetmelikler oluşturulabildiği düşünüldüğünde ajansların rollerinin yeterli tanımlamaya sahip olduğu ifade etmektedir.

MARKA tarafından verilen cevaptan da anlaşılacağı üzere, 5449 sayılı Kanun kurumsal temelleri oluşturan bir yasal çerçeve çizerken, buna bağlı olarak çıkarılan ve çıkarılabilecek olan yönetmeliklerle eksik görünen yönlerin tamamlanabildiği açıktır. Her ne kadar 5449 sayılı Kanunda açıkça ifade edilmese de, kalkınma ajanslarının işleyişinde bir esneklik olduğu yazılı mülakatta ifade edilmektedir. Bu esnekliğin, kalkınma ajansına kendi belirleyeceği önceliklere yönelmesi yolunu açmaktadır.

Bu noktadan hareketle, MARKA ile yapılan yazılı mülakatta, MARKA tarafından sunulan desteklerin bölgesel kalkınmaya ve bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasına olan etkileri sorulmuştur. MARKA (2016) gelişmişlik farklılıklarının bölgeler arası ve bölge içi olmak üzere ikiye ayrıldığını, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesini Kalkınma Bakanlığının koordine ettiğini, kalkınma ajanslarına sağlanan ödeneklerin bu çerçeve kapsamında farklılaştığını ve Kalkınma Bakanlığının, Bölgesel Kalkınma İdareleri gibi diğer kuruluşlarla da yönettiğini ifade etmektedir. Bölge içi gelişmişlik farklılıklarının kalkınma ajanslarınca ele alındığını belirten MARKA (2016), Doğu Marmara Bölgesi için uygulamada bulunan bölge planında mikro bölgeleme çalışması yapıldığını ve ajansın mali desteklerini kurgularken ve kullandırırken bu alt bölgelemeyi kullandığını açıklamaktadır. Bu kapsamda, Doğu Marmara için, ekonomik olarak görece fazla gelişmiş olan Global Alt Bölge’de yaşanabilirliği artırıcı faaliyetler, gelişme aşamasında olan Dinamik Alt Bölge’de rekabetçiliği artırıcı faaliyetler, kırsal olarak kabul edilebilecek Çevre

Alt Bölge’de ise istihdamı arttırıcı faaliyetlerin MARKA tarafından öncelikli olarak desteklendiği belirtilmektedir.

4.1.1. Hesap verebilirlik ilkesi açısından değerlendirme

Çoğu ülkede bölgesel kalkınma ajansları, kamusal harcamaların azaltılması eğilimleri nedeniyle kamuoyunun dikkatle izlediği kurumlar konumunda olup, bu kurumlar kendi işlevselliklerini ispatlamak adına etki değerlendirmesi çalışmaları yaparak kendilerine bir hesap verebilirlik çerçevesi çizmektedir (Sertesin, 2015). Ülkemizdeki kalkınma ajanslarının sundukları mali desteklerin bölgelerine olan etkilerine yönelik değerlendirmeleri olsa da, bunların bölgesel ölçekte değerlendirmelerden çok, destek verilen kurum veya firmalar açısından yapıldığını söylemek mümkündür.

MARKA ile yapılan yazılı mülakatta, ajansların hesap verebilirlik ilkesi açısından değerlendirilmesi istenmiş ve 5449 sayılı Kanunda hesap verebilirliğe yönelik mekanizmaların yeterince tanımlanıp tanımlandığı sorulmuştur. MARKA (2016) tarafından verilen cevapta ilgili kanunda ajans faaliyetlerinin denetimine yönelik tanımlamaların detaylı olarak yapıldığı belirtilerek bunların;

- i. İç ve dış denetim,
- ii. Proje ve faaliyetlere yönelik destekler,
- iii. Çalışma programı ve bütçe,
- iv. Uygulama sonuç ve raporlarının kamuoyu ile paylaşımı,
- v. Kalkınma Kurulunca ajans faaliyetlerine ilişkin denetim raporlarının görüşülmesi,
- vi. Mali denetim olduğu belirtilmektedir.

MARKA (2016), buna ek olarak Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinde desteklenecek projelere ilişkin saydamlık unsurlarının detaylı olarak tanımlandığını ve bununda hesap verebilirlik konusundaki riskleri ortada kaldırdığı belirterek, hesap verebilirlik ilkesine yönelik uygulamaların ilgili mevzuatta yeterince tanımlı olduğunu ifade etmektedir.

Bu noktada, MARKA tarafından hesap verebilirlik ilkesine yönelik verilen cevap doğrultusunda ilgili mevzuatı derinlemesine incelemek yerinde olacaktır. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu 21. maddesinde; ajansların, finansal

kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında, denetiminin sağlanması amacıyla kamuoyunu zamanında bilgilendirmekle yükümlü olduğu belirtilmektedir. Aynı maddede, ajansların, (i) görev, yetki ve sorumlulukların açık olarak tanımlanması, (ii) yıllık çalışma programı ile bütçenin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve uygulama sonuçları ile raporların kamuoyuna açık ve ulaşılabilir olması, (iii) ajanslar tarafından proje ve faaliyetlere sağlanan desteklerin bir yılı geçmemek üzere belirli dönemler itibarıyla kamuoyuna açıklanması, (iv) ajans hesaplarının standart bir muhasebe sistemi ve genel kabul görmüş muhasebe prensiplerine uygun bir muhasebe düzenine göre oluşturulması zorunludur.

5449 sayılı Kanun ajansların; malî ve finansal kaynaklarının elde edilmesi, kullanılması ve malî denetiminin sağlanmasında görevli ve yetkili olanlar; kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumlu olduğunu özellikle vurgulamaktadır.

Doğu Marmara Kalkınma Ajansı (MARKA), 5449 sayılı Kanunun 21. maddesi uyarınca her yıl düzenli olarak, yıllık çalışma programı özeti, yıllık faaliyet raporu ve bütçe gerçekleştirmelerini ise çeyrek yıllık olarak raporlamakta ve internet sitesin üzerinden de kamuoyuna sunmaktadır. Bu durum, kalkınma ajansı yöneticilerinin hesap verebilirliğini arttırmakta, aynı zamanda destek verilen projelere sunulan bütçenin nasıl kullanıldığı konusunda fikir vermektedir. Bunlara ek olarak, verilen desteklerin periyodik olarak izlenmesi ve değerlendirilmesi, hesap verilebilirliğin arttırılmasını sağlamaktadır.

Kalkınma ajansları, 5449 sayılı Kanuna dayanılarak hazırlanan birçok mevzuatla hesap verebilirliğe yönelik düzenlemelere tabi tutulmaktadır. Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğine göre ajansların bütçeleri, hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanmalıdır ve faaliyet raporları mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğunu sağlayacak şekilde hazırlanmalıdır⁷².

Kalkınma ajanslarının hesap verebilirliğine dair en önemli mevzuat ise Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği⁷³ olup, bu yönetmeliğin amacı ajansların iç ve dış denetimi ile mali yönetim yeterliliğine ilişkin standartlar ile usul ve esasları

⁷² <http://www.marka.org.tr/sayfa/13/77/mevzuat>, Erişim: 26.04.2016

⁷³ <http://www.marka.org.tr/sayfa/13/77/mevzuat>, Erişim: 26.04.2016

belirlemektir. Denetim yönetmeliğine göre ajansların denetimi iç ve dış olmak üzere iki şekilde yapılmaktadır. İç denetim; ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri, performansı, yönetim ve kontrol yapıları ile finansal işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde yapılmaktadır. İç denetim faaliyetleri sistematik ve disiplinli olarak uluslararası standartlar ve kamu iç denetim standartlarına uygun şekilde gerçekleştirilmektedir. 2014 yılı Sayıştay raporuna göre ülkemizde kurulan 26 adet kalkınma ajansından sadece 9 tanesinde iç denetçi bulunmakta olup, MARKA iç denetçi istihdam edebilmiş kalkınma ajanslarından biridir. Bu durumun MARKA'nın ve faaliyetlerinin hesap verebilirliğini arttıran önemli bir unsur olarak ön plana çıkmaktadır.

Bununla birlikte, iç denetçi ve hukuk müşavirinin yönetim kurulu yerine doğrudan ajans genel sekreterine bağlı olması ise dikkat çekicidir. Genel sekreterin kendisini denetleyecek ve hukuki olarak inceleyecek kişilerin doğrudan amiri olması ciddi bir zayıf nokta olarak görülebilmektedir. MARKA ile yapılan yazılı mülakatta bu durumun hesap verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkeleri açısından bir zafiyet yaratıp yaratmadığı sorulmuş ve MARKA (2016) tarafından verilen cevapta;

- i. İç denetimde, ajans faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansının yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlendiği,
- ii. Organizasyon şemasında iç denetçi, genel sekretere bağlı olarak görev yapıyor olsa da, genel sekreterin de denetim sorumluluğu bulunduğu,
- iii. Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliğinde iç denetçinin görevlerinin ayrıntılı olarak düzenlendiği,
- iv. İç denetçiye kendi görev ve sorumlulukları dışında herhangi bir iş ve görev verilmediği ve bu sayede iç denetçinin bağımsızlığının sağlandığı,
- v. Hukuk müşavirliğinin ise doğrudan genel sekreterliğe hizmet veren bir bir olması sebebiyle, genel sekretere bağlı olmasının uygun olduğu belirtilmektedir.

Dış denetim faaliyetleri ise ajansların faaliyet, karar ve işlemlerinin mevzuata, programlara, kurumsal amaç ve hedeflere uygunluğunun incelenmesi, iç kontrol sisteminin değerlendirilmesini, Kalkınma Bakanlığı Müsteşarlığınca yapılacak performans değerlendirmelerinde dikkate alınacak bilgi, belgelerin toplanmasını ve

bunların raporlanmasını kapsamaktadır. Ajanslar kendi aralarında işbirliği yaparak dış denetim için ortak hizmet alımıyla tek bir kuruluşa denetim yaptırabilir. Ajanslar aynı kuruluştan, arka arkaya en fazla üç hesap dönemi için denetim hizmeti alabilmektedir. Dış denetim her yıl Mart ayında yapılmakta olup, gerekli görülen durumlarda da yaptırılabilmekte olup, hazırlanan raporlar yönetim kuruluna, Müsteşarlığa ve Kalkınma Bakanlığına sunulmaktadır. Buna ek olarak, ajans tarafından desteklenen proje ve faaliyetlerin en az yüzde onu ajans personeli veya ajans tarafından yetkilendirilmiş ve görevlendirilmiş denetçiler tarafından denetlenmektedir.

MARKA ile yapılan yazılı mülakatta, dış denetimin etkin olarak kullanılıp kullanılmadığı ve bu denetimlerin bir yaptırım gücü olup olmadığı sorulmuştur. MARKA (2016) bu soruya genel bir cevap vererek; dış denetimin, bağımsız dış denetim kuruluşlarına yaptırıldığını ve eş zamanlı olarak İçişleri Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığına sunulduğunu, dış denetim raporlarının tavsiye niteliğinde ele alınarak süreçlerin iyileştirilmesi ve çıktılara yönelik çözümler üretmesi amacıyla kullanıldığını ifade etmektedir.

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği⁷⁴, kalkınma ajanslarının sağlayacağı proje ve faaliyet destekleri ile ilgili iş ve işlemlerin usul ve esaslarını, bunlardan yararlanma ilke ve kurallarını düzenlemektedir. Söz konusu yönetmelikte, iş ve işlemlerde açık, anlaşılır ve kapsamlı bilgilendirme yapılması, şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanmasının esas olduğu belirtilmektedir.

Hesap verebilirlik ilkesi açısından genel bir değerlendirme yapılırsa, kalkınma ajansları genelinde ve MARKA özelinde, hesap verebilirliğe yönelik araçların ilgili yasal mevzuatta yeterince detaylı tanımlandığı ve bu araçların da MARKA tarafından iyi bir şekilde çalıştırılarak hesap verebilirlik sağlanmaktadır. Ancak, her ne kadar MARKA iç denetçinin yönetim kurulu yerine, doğrudan ajans genel sekreterine bağlı olmasını bir zafiyet olarak görmese de söz konusu konumlandırmanın, suistimal edilmeye açık bir durum yaratması sebebiyle zayıf nokta olarak değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

⁷⁴ <http://www.marka.org.tr/sayfa/13/77/mevzuat>, Erişim: 26.04.2016

4.1.2. Hukukun üstünlüğü ilkesi açısından değerlendirme

5449 sayılı kanunda ajanslarda görevli ve yetkili olanların, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından ve kötüye kullanılmamasından sorumlu oldukları açıkça belirtilmektedir. Ülkemizde kurulan kalkınma ajansları ise, 5449 sayılı Kanunda düzenlenmemiş bütün işlemlerde özel hukuk hükümlerine tabidir.

5449 sayılı Kanunun genel gerekçesinde, ajansların; kamu-özel sektör ortaklığı anlayışına uygun bir yapıda kurulmakta olduğu, bu bakımdan normal kamu kuruluşu niteliğinde bir kurum olmadığı gibi kanunda düzenlenmeyen bütün işlemlerde özel hukuk hükümlerine tabi olarak faaliyet göstereceği, ajansların istihdam ve harcama usullerinde, kamu kurum ve kuruluşlarının tabi olduğu genel bütçe, harcama, ihale, işe alma, işten çıkarma, personel, ücret ödemesi, muhasebe yöntemlerinden bağımsız olarak esnek hareket edebilen, küçük fakat etkin ve dinamik bir birim olacağı ifade edilmektedir.

MARKA'ya yapılan başvuru neticesinde destek almaya hak kazanan projeler ile imzalanan sözleşmede özel koşullar belirtilmekte ve genel koşullar sözleşmeye ek olarak verilmektedir. Doğu Marmara Kalkınma Ajansı tarafından finanse edilen destek sözleşmeleri için geçerli koşullar olarak belirlenen hükümlerde; destek yararlanıcısının projeyi kendi sorumluluğu altında, varsa ortaklarıyla işbirliği içerisinde, proje amaçları ve performans göstergelerini dikkate alarak uygulayacağı vurgulanmaktadır. Bu çerçevede yararlanıcı, performans gereklerinin yerine getirilmesine yönelik olarak öngörülen yaptırımları kabul etmektedir.

MARKA ile yapılan yazılı mülakatta, destek almaya hak kazanan projelerle yapılan sözleşmelerde hukukun üstünlüğü ilkesini sağlamak üzere maddeler veya düzenlemeler bulunup bulunmadığı sorulmuştur. MARKA (2016) tarafından verilen cevapta;

- i. Sözleşmelerin özel hukuk hükümlerine tabi olarak hazırlandığı,
- ii. Destek yararlanıcısının ve ajansın tabi olduğu tüm kural ve yükümlülüklerin şeffaf olarak belirtildiği,
- iii. Hukuk denetimine tabi olduğu muhakkak olan destek sözleşmelerinin hukukun üstünlüğü ilkesine doğal olarak tabi şekilde hazırlandığı belirtilmektedir.

MARKA, destek yararlanıcısının; projeyi, ilgili alandaki ulusal ve uluslararası iyi uygulama örnekleri paralelinde, gerekli özen, verimlilik, şeffaflık ve gayretle ve aynı zamanda imzalanan sözleşme hükümleri ile uyumlu olarak uygulaması gerektiğini belirtmektedir. MARKA, inceleme ve denetleme sürecinde satın alma işleminin kurallara uygun olmadığı veya şaibeli olduğu kanaatine vardığında gerekli müdahalede bulunabilmekte, sürecine yenilenmesini isteyebilmekte veya mali destek sözleşmesi ve ilgili mevzuat hükümlerine göre gerekli gördüğü hukuki yollara başvurabilmektedir. Bu sebeple projenin aksamasından doğabilecek zarardan Ajans kendini sorumlu tutmamaktadır. Bu durum sözleşmenin imzalanmasıyla destek yararlanıcısı tarafından da kabul edilmektedir.

Destek yararlanıcısının, proje uygulamalarının sözleşmede belirtilen usul ve esaslara göre yürütülmesi ve belgelendirilmesi, belgelerin proje sona erdikten sonra 10 yıl boyunca muhafaza edilmesinden ve yapılacak denetimlerde bu belgelerin görevlilere sunulmasından sorumlu olduğu MARKA tarafından genel koşullarda belirtilmektedir. Destek yararlanıcısı, MARKA'nın iş ve işlemlerini düzenleyen mevzuatına ve destek programına ilişkin bu çerçevede tayin edilmiş esas ve usullere uygun olarak hareket etmekle yükümlüdür.

Destek yararlanıcısı, projenin uygulanması hakkında gereken her türlü bilgi ve belgeyi MARKA'ya sağlamakla yükümlü olup, bu amaçla beyan raporları, ara raporlar, nihai rapor ve proje sonrası değerlendirme raporları hazırlamaktadır. MARKA, özel koşullarda belirtmek şartıyla denetim raporu da talep edebilmektedir. Bu bağlamda her türlü ilave raporlamanın özel koşullarda belirtilmesi gerekmektedir. Destek yararlanıcısı bu raporları MARKA tarafından belirlenen esaslara göre hazırlamakta ve MARKA'ya hem yazılı, hem de elektronik ortamda (ajansın bilgi sistemine internet üzerinden girmek yoluyla) iletmek zorundadır.

Ara rapor; kapsadığı dönem içerisinde proje uygulamasının tüm yönlerinin tam bir tasvirini vermekte olup, sağlanan imkanlar, amaçlar, beklenen sonuçlar, bütçe ayrıntıları ve yapılan harcamalar ve (başarı göstergeleri kullanılarak ifade edilecek olan) sonuçlar arasında karşılaştırmaya imkan verecek şekilde hazırlanmaktadır. Ara rapor, özel koşullarda belirlenen raporlama dönemi bittikten sonraki 7 gün içerisinde MARKA'ya sunulmak zorundadır.

Nihai rapor, ara rapordaki hususlara ek olarak, projenin hangi koşullar altında yürütüldüğüne ilişkin ayrıntılı bir açıklama, MARKA'nın finansmanının görünürlüğünün teminine ilişkin bilgi ve belge, projenin etkisini değerlendirmede kullanılmak üzere gerekli bilgi ve belge, projenin tüm uygun maliyetleri hakkında hesaplar ve projenin gelir ve giderleri ile destek ödemelerinin bir özetini gösteren mali tabloyu içermektedir. Nihai raporun mali bölümünde, raporun ait olduğu dönemde yapılan masrafların her ögesini ayrıntılarıyla anlatan ve yapılan masrafların her başlığını, miktarını, projenin ilgili bütçe kalemini gösteren tablolar hazırlanmak olup, destekleyici belgeler eklenmektedir. Nihai rapor, proje uygulamasının tamamlanmasından sonraki 30 gün içerisinde MARKA'ya sunulmak zorundadır.

Destek yararlanıcısı, proje sonuçlarının başarısı, etkilerinin sürdürülebilirliği, hedeflerin gerçekleştirilme düzeyinin proje tamamlandıktan sonra değerlendirilmesi, izlenimleri, sorunları ve önerileri içeren proje sonrası değerlendirme raporunu, projenin tamamlanmasından sonraki 3 ay içerisinde MARKA'ya sunmak zorundadır. Ara, nihai ve değerlendirme raporlarını zamanında MARKA'ya sunmayan destek yararlanıcıları, sözleşme özel koşullarında öngörülen yaptırımları kabul etmektedir.

MARKA, faaliyetlerin projeye ve sözleşmeye uygun olarak yürütülüp yürütülmediği, destek yararlanıcısının karşılaştığı sorunlara çözüm bulunması ve projenin uygulanabilirliğinin sağlanması amacıyla yerinde izleme ziyaretleri yapmaktadır. Ayrıca, satın alma ve ihale işlemlerinde sağlanan ekipman, hizmet ve yapım işlerinin fiziksel varlığının kontrolü için destek yararlanıcısına haber vermeksizin anlık izleme ziyaretleri de yapılabilmektedir.

MARKA ve destek yararlanıcısından biri artık sözleşmenin etkin ve uygun bir şekilde icra edilemeyeceğini düşünüyorsa sözleşme feshedilebilir. Fesih talebi destek yararlanıcısında geliyorsa gerekçelerini ayrıntılı olarak ajansa sunmak zorundadır. Fesih halinde projenin tamamlanan kısmı için destek ödemesi yapılmasına kalkınma ajansı karar verebilir. Destek yararlanıcısının sakıncalı bir fiili veya durumu halinde MARKA, herhangi bir tazminat ödemeden sözleşmeyi feshetme hakkına sahip olup, bunlar genel koşullarda detaylı olarak açıklanmaktadır. Destek yararlanıcısının kusuru nedeniyle feshedildiği durumlarda, o zaman kadar kendisine ödenen destek tutarını faiziyle birlikte geri ödemeyi ve özel koşullarda belirlenen cezai şart miktarını ödemeyi kayıtsız şartsız kabul ve taahhüt etmektedir. Bunun yanı sıra fesih sebebiyle MARKA'nın uğradığı zararlar için tazminat hakkı saklıdır. Ayrıca suç

teşkil eden durumlarda, MARKA bu kişiler hakkında savcılığa suç duyurusunda bulunmaktadır.

Başvuru sırasında uygun görülen bazı faaliyet ve maliyetlerin, projenin sona ermesinden sonraki nihai değerlendirme sonucunda uygun görülmemesi gibi durumlarla karşılaşıp karşılaşılmadığı ve bu gibi durumlarda hukukun üstünlüğü ilkesinin nasıl çalıştığı yazılı mülakatta MARKA'ya sorulmuştur. MARKA (2016) tarafından verilen cevapta, başvuru sırasında uygun görülen faaliyet ve maliyetlerin, proje uygulama sürecinde uygun görülmemesinin söz konusu olmadığı belirtilerek, proje faaliyetleri ve bütçesinin açık şekilde yer aldığı projeye ait tüm evrakların sözleşme aşamasında her iki tarafça kabul edildiği ifade edilmektedir.

Destek yararlanıcısı ile MARKA arasında imzalanan sözleşmenin uygulanmasından doğacak her türlü anlaşmazlıkların çözümünde Kocaeli Mahkemeleri ve İcra Daireleri yetkilidir.

MARKA, kamu kurumları ile imzaladığı sözleşmelerde, Merkezi Bütçe Kanununa ekli (E) işaretli cetvelin 78. maddesine dayanılarak hazırlanan Kalkınma Ajansları Mali Desteklerinden Yararlanan Kamu İdarelerine Tahsis Edilen Kaynakların Aktarımı, Kullanımı, Muhasebeleştirilmesi ile Diğer Hususlara İlişkin Usul ve Esaslara⁷⁵ göre işlemlerini yürütmektedir. Söz konusu usul ve esaslar ile yapılacak harcamalar, proje için açılacak özel hesap ve işleyişi, muhasebe işlemleri ve denetim gibi konular açıklanmaktadır. MARKA, bu usul ve esaslar kapsamında kamu kurumunca yapılan harcamalar Sayıştay denetimine tabi olduğunu belirtmektedir.

4.1.3. Katılım ilkesi açısından değerlendirme

Doğu Marmara Kalkınma Ajansı, daha önceki bölümde de belirtildiği üzere faaliyetlerini yerine getirirken katılımcılık, şeffaflık, yönetim, sürdürülebilirlik, ortaklık ve bilimsellik gibi temel değerleri benimsediğini açıkça ifade etmekte olup, vizyonunda; Doğu Marmara'da sürdürülebilir kalkınmayı sağlayabilmek amacı ile sosyal ve iktisadi kaynakların en fazla katkı sağlayacak şekilde değerlendirileceği stratejileri belirleyeceğini ve tüm paydaşlarla koordinasyonu ve çalışanlarının katılımını sağlayarak, bu stratejileri uygulamak için hazırlanan plan ve programlar çerçevesinde nitelikli ve yönlendirici faaliyetlerde bulunacağını taahhüt etmektedir.

⁷⁵ ⁷⁵ <http://www.marka.org.tr/sayfa/13/77/mevzuat>, Erişim: 28.04.2016

Söz konusu vizyonu yerine getirmek ve yaşam kalitesini yükseltmek amacıyla kendi katılımcılığını; tüm paydaşları aynı çatı altında bir araya getirmesi, bölgenin geleceğinin planlanmasında bölge insanlarının söz sahibi olmasını sağlaması olarak tanımlamaktadır⁷⁶. MARKA 2014-2023 Bölge Planında (2015a); bölge planının meşru zemin kazanması, yerel talep ve ihtiyaçların belirlenerek yerel çözümler üretilmesi, kaynakların ortak hedeflere yönlendirilebilmesi, bölgenin değişen koşullarına uyum sağlayabilmesi planlama sürecinin farklı aşamalarında uygun düzeylerde katılımcılık gerektirdiğini ifade etmektedir. Bu noktadan hareketle, MARKA (2015a) bölge planı hazırlık sürecinde katılımcı bir planlama yaklaşımı belirlemiş ve katılımcılık spektrumunu aşağıdaki gibi belirlemiştir;

- i. **Veri Temini:** Paydaşlardan birincil ve ikincil veri temini
- ii. **Bilgi Verme:** Kararlardan etkilenenlere bilgi verme
- iii. **Danışma:** Analizler, alternatifler veya kararlar hakkında paydaşların geri bildirimini alma
- iv. **İşbirliği:** Kararların alınma sürecine paydaşların müdahil olması ve plan kararlarının paydaşlarla işbirliği içerisinde oluşturulması

Bu doğrultuda, bölge planı oluşturulurken planlama sürecinde etkin olan veya rol sahibi kurum ve kuruluşlar belirlenmiş olup bunların; sorun ve konum tanımlama, mikro bölgeleme, strateji belirleme, uygulama süreci tanımlama, müzakere süreci ve plan onay süreci olmak üzere belirlenen 6 farklı süreçte yukarıda belirtilen 4 rolden hangisiyle yer alacağı bir matrisle açıklanmıştır. Ancak burada açıklanan katılım olgusu planlama sürecinden ibaret olup, MARKA'nın diğer uygulamalarında katılımın nasıl sağlandığı internet sitesinde veya başkaca kaynaklarda yeterince açıklanmamaktadır. Bu nedenle MARKA ile yapılan yazılı mülakatta katılıma yönelik bir dizi soru sorulmuştur.

MARKA'ya ilk olarak, ajansın desteklediği projelerde katılımı teşvik eden bir yönü olup olmadığı, yoksa katılım olgusunu destek yararlanıcısının inisiyatifine mi bıraktığı sorulmuştur. MARKA (2016) tarafından verilen cevapta, katılım olgusunun başvuruda bulunan projenin, proje teklif çağrısına uygun olması koşuluyla başvuru sahibinin inisiyatifinde olduğu belirtilmektedir. Ancak, projelerin geliştirilmesi aşamasında yatırım destek ofisleri ile proje uygulama birimi ile görüşmeler gerçekleştirildiği ve proje fikrinin geliştirilmesine yönelik yönlendirmelerin yapıldığı

⁷⁶ <http://www.marka.org.tr/sayfa/13/74/hakimizda>, Erişim 25.04.2016

belirtilmektedir. Proje başvuru dönemi öncesinde çağrı ve teklif toplama dönemlerinde, teknik yardım masaları kurularak başvuru sahipleri ile görüşmeler yapıldığı, katılımcılıkla ilgili olarak birden fazla kurumun yetki alanında olan projelerde ilgili izinlerin alınmasının şart koşulduğu ve proje ortaklıklarının geliştirilmesinin teşvik edildiği MARKA (2016) tarafından özellikle vurgulanmaktadır.

Görüldüğü üzere, MARKA proje başvuru aşamasından itibaren sürece müdahil olmakta ve gerekli gördüğü yönlendirmeleri veya değişiklikleri başvuru sahiplerine telkin etmektedir. Bununla birlikte, MARKA proje kabul olduktan sonraki süreçlerde müdahale eden veya bir paydaş gibi davranmamaktadır. Proje süreçleri denetim açısından bir gözlemci gibi izlemektedir. Bu bağlamda MARKA'ya yazılı mülakatta, proje uygulama süreçlerine aktif olarak katılıp katılmadığı, yoksa sadece izleme-değerlendirme amacıyla gözlemci olarak mı katıldığı, katılmıyorsa özel bir sebebi bulunup bulunmadığı sorulmuştur. MARKA (2016) verdiği cevapta, projelerin uygulama aşamasında mevzuatlarında tanımlı izleme ve değerlendirme faaliyetleri ile idari incelemelerin düzenli olarak yapıldığını, proje yürütücülerine bu konuda teknik destek sağlandığı belirtilmektedir. Bunlara ek olarak MARKA (2016), projelerin teknik ve içerik açısından değerlendirilmesinin ise projenin niteliğine bağlı olarak planlama, programlama ve koordinasyon birimi ile yatırım destek ofislerince yapıldığını, nihai teknik raporların da içerik açısından incelenerek gerekli revizyonların talep edildiğini ifade etmektedir.

MARKA, ilgili mevzuatı gereğince katılım olgusunu daha çok başvuru sahibinin inisiyatifine bıraktığını ifade ederken, başvuru aşamalarında başvuru sahiplerini yönlendirerek çeşitli işbirlikleri kurulmasını teşvik etmektedir. Bu bağlamda, MARKA'ya iller arasında ve il içerisinde farklı veya aynı birimlerde bulunan kurumlar arası işbirliğinin nasıl teşvik edildiği sorulmuştur. MARKA (2016) verdiği cevapta, 5449 sayılı Kanunun 1. maddesine atıfta bulunarak kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmenin görevi olduğunu belirtmiştir. Ayrıca, tema ve konu bazlı olarak koordinasyon işlerinin ajans tarafından yürütüldüğü, örneğin turizm konusunda oluşturulan Turizm ve Markalaşma İşbirliği Ağı ile bölgesindeki il kültür ve turizm müdürlükleri ile belediyelerin tanıtım birimleri veya tanıtımda önemli yer tutan sivil toplum kuruluşlarının bir araya getirilerek tanıtım çalışmaları yapmasının sağlandığı

belirlenmektedir. MARKA (2016) örnekte olduğu gibi, benzer sektör temsilcilerini de dönem dönem bir araya getirildiği ve ortak çalışma alanları konusunda değerlendirmeler yapıldığını açıklamaktadır.

Kurumlar arasında işbirliğini destekleyen MARKA'ya, kamu ve özel sektör işbirliklerini ne kadar desteklediği sorulmuş olup, MARKA (2016) tarafından verilen cevapta; desteklenen projelerin genel olarak kamu ya da özel sektörün kendi içindeki uygulamalarına yönelik olduğu belirtilmektedir. Ancak, çeşitli proje teklif çağrıları ve koordinasyon faaliyetlerinde özel sektöre yönelik ortak altyapının geliştirilmesi gibi çağrılar yoluyla işbirliklerinin teşvik edilmesinin yanı sıra, KOSGEB'in İşbirliği Güçbirliği Programı ve AB kaynaklı fonlara başvurular gibi ortak hareket edilmesini destekleyen çalışmaların da teşvik edildiği MARKA (2016) tarafından açıklanmaktadır.

MARKA, kalkınma ajanslarının sunduğu desteklerde en az iki kurumun ortak başvurusu gerektiğini ifade etmektedir. Kamu ile özel sektör ortaklıklarını teşvik ettiğini belirten MARKA'ya sivil toplum kuruluşlarının da projelere ortak olarak dahil edilmesinin mümkün olup olmadığı sorulmuştur. MARKA (2016) verdiği cevapta, sivil toplum kuruluşlarının proje ortağı veya iştirakçisi olarak projelerde yer alabileceğini ifade etmektedir.

MARKA tarafından verilen cevapta, her ne kadar katılım ilkesinin teşvik edildiği ifade edilse de desteklenen projelerde bir temsiliyet sorunu olduğunu düşünüp düşünmedikleri ve sivil toplum örgütlerini proje başvurularındaki varlığını ne kadar teşvik ettikleri sorulmuştur. MARKA (2016) tarafından verilen cevapta;

- i. Sivil toplum kuruluşlarının mali destek, teknik destek ve doğrudan faaliyet desteği programlarında uygun yararlanıcı kategorisinde bulunduğu,
- ii. MARKA'nın faaliyete geçtiği dönemden itibaren sürekli olarak sivil toplum kuruluşlarının ajans desteklerinden yararlandığı,
- iii. Sosyal kalkınma, kültür ve turizm, üretim altyapıları mali destek programlarından sivil toplum kuruluşlarının daha önce yararlandığı ve yararlanmaya devam ettiği belirtilmektedir.

MARKA sivil toplum kuruluşlarına destekler sunmakta olduğunu ifade etmesine rağmen bu desteklerin ne oranda olduğu veya sunduğu desteklerin ne kadarının sivil toplum kuruluşlarına yönelik olduğu konusunda net bir bilgi vermemektedir. Bu

nedenle yazılı mülakatta MARKA'ya kurulduğu günden bu yana sivil toplum kuruluşlarına ne kadar destek sağladığı, sivil toplum kuruluşlarının geliştirilmesine yönelik sosyal ve mali destekler sağlayıp sağlamadığı sorulmuştur. MARKA (2016) bu konuda verdiği cevapta, 2010 yılından günümüze kadar olan dönemdeki teknik destek programlarında 68 sivil toplum kuruluşuna destek verildiğini, toplamda ise 341 projenin desteklendiğini açıklamaktadır. Başka bir deyişle teknik destek programı kapsamında desteklenen projelerin yaklaşık yüzde 20'si sivil toplum kuruluşlarına yöneliktir. Doğrudan faaliyet desteği programı kapsamında ise pek çok sivil toplum kuruluşu projesinin desteklendiği ve desteklenmeye devam ettiği bildirilmektedir. Bununla birlikte sivil toplum kuruluşlarının mali destek programlarına başvurmadığı, bu program için uygun başvuru sahiplerinin kamu kurumları, özel sektör ile oda ve birlikler olduğu vurgulanmaktadır.

Ancak bu noktada MARKA tarafından açıklanmaya şu hususu belirtmekte fayda olacaktır. Sivil toplum kuruluşlarının en çok faydalandığı teknik destek programı için MARKA'nın 2016 yılında ayırdığı kaynak toplam 300.000,00 TL olup, her bir başvuru için kullanılabilecek kaynak 15.000,00TL'den fazla olamamaktadır. Doğrudan faaliyet desteği programı için MARKA'nın 2016 yılında ayırdığı kaynak toplam 1.200.000,00 TL olup, her bir başvuru için kullanılabilecek kaynak 90.000,00TL'den fazla olamamaktadır. Mali destek programında ise MARKA 2016 yılı için üç farklı alanda toplamda 10.500.000,00 TL kaynak ayırmış olup her bir başvuru için kullanılabilecek kaynak 400.000,00 TL ile 750.000 TL arasında değişmektedir (Çizelge 4.1). Yukarıda verilen rakamlar ile bir önceki paragrafta verilen oranlar karşılaştırıldığında sivil toplum kuruluşlarının bölgesel kalkınmaya yönelik olarak hazırlanan pastadan çok küçük bir dilim aldığını ifade etmek yerinde olacaktır.

Çizelge 4.1 : MARKA 2016 Yılı Destek Programları⁷⁷.

	Toplam Bütçe (TL)	Destek Tutarı (en fazla)
Teknik Destek	300.000	15.000
Doğrudan Faaliyet Desteği	1.200.000	90.000
Mali Destek	10.500.000	750.000
Toplam	12.000.000	-

Sivil toplum kuruluşlarının sağlanan desteklerden az pay almasının sebeplerinden biri olarak sivil toplumun ajansın karar organı olan yönetim kurulunda yeterince

⁷⁷ <http://www.marka.org.tr>

temsil edilememesi ön plana çıkmaktadır. Bu durum MARKA'ya yazılı mülakatta, sivil toplum kuruluşlarının yönetim kurulundaki temsiliyet oranının düşük olması konusunda düşüncelerinin neler olduğu ve bu oranın artırılması düşünülüp düşünülmediği şeklinde sorulmuştur. MARKA (2016), kalkınma ajanslarının yönetim kurullarının kuruluş kanunu gereği görev alanındaki illerin valisi, büyükşehir ya da merkez ilçe belediye başkanı, il genel meclisi başkanı ile ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluştuğu ifade etmektedir. MARKA (2016), sivil toplumun, kalkınma ajansındaki yönetimdeki temsiliyetin kalkınma kurulu marifetiyle olduğunu, kalkınma kurulunun 100 kişiden oluştuğunu ve Bakanlar Kurulu kararı ile belirlendiğini, MARKA örneğinde kalkınma kurulunun 38'inin sivil toplum temsilcilerinden oluştuğunu ifade etmektedir. Bilindiği üzere kalkınma kurulunu temsilen başkan ve başkan yardımcısı kalkınma ajanslarının yönetim kurulu toplantılarına gözlemci olarak katılmaktadırlar. MARKA bunun haricinde, çeşitli işbirliği ağları üzerinden sivil toplum kuruluşları ile doğrudan işbirlikleri kurulduğunu ifade etmektedir.

Genel olarak özetlemek gerekirse, MARKA yaptığı planlama çalışmalarında katılıma büyük önem vermekte ve bölge içerisindeki paydaşlarına birebir görüşmeler yoluyla ulaşarak sürece dahil etmektedir. Ancak bu durumun, ajans bünyesinde bulunan kalifiye personel nedeniyle bilimsel çalışmaya verilen önem ve gösterilen özenden ileri geldiği düşünülmektedir. Ajansın vermiş olduğu destekler dışındaki faaliyetlerinde de bu özeni görmek mümkündür. Bununla birlikte, MARKA'nın vermiş olduğu desteklerde, katılım olgusunun varlığını bir gerek şart olarak aramadığı, işbirliklerini teşvik etmekle birlikte sivil toplum katılımını teşvik edecek özel bir yaptırım olmadığı, sağladığı desteklerde sivil toplum kuruluşlarının pastadan çok küçük bir pay aldığı açık bir şekilde görülmektedir.

4.1.4. Şeffaflık ilkesi açısından değerlendirme

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinde⁷⁸, ajansların iş ve işlemlerde açık, anlaşılır ve kapsamlı bilgilendirme yapılması, şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanmasının esas olduğu belirtilmektedir. Aynı yönetmelikte, ajansların her projede teklif çağrısı döneminde, şeffaflık, açıklık ve tam rekabet koşullarının sağlanması amacıyla potansiyel başvuru sahiplerine bilgilendirme ve

⁷⁸ <http://www.marka.org.tr/sayfa/13/77/mevzuat>, Erişim: 26.04.2016

eğitim faaliyetlerinde bulunması gerektiği belirtilmekte olup, MARKA destek programı açıklandığında eğitim ve bilgilendirme toplantıları yapılmaktadır.

MARKA ile yapılan yazılı mülakatta, ajansın faaliyetleri ve desteklenen projelerde şeffaflığın nasıl sağlandığı sorulmuştur. MARKA (2016), projelere ilişkin tüm duyuruların, ihale ilanlarının, sonuç raporlarının ve etki analizlerinin ajansın internet sitesi üzerinden düzenli olarak yayınlandığını belirtmektedir. MARKA, ajans internet sitesinde il ve ilçelere yönelik istatistiki verilerin MarkaStat⁷⁹ üzerinden ve projelerin detaylı bilgilerinin ise yine ajans internet sitesi üzerinden yayınlandığını belirtmektedir. Bunlara ek olarak projelere ilişkin çeşitli kataloglarda bastırılmaktadır.

Buna ek olarak, proje teklif çağrısı sonucunda desteklenen projelerin izlemesinde görev almayacak ajans uzmanları ile gerekli görüldüğünde Kalkınma Bakanlığı uzmanları, proje değerlendirme sürecinin adilliğine, şeffaflığına, kullanılan değerlendirme kriterlerine ve izlenen usule ilişkin olarak gerektiğinde bilgi vermek ve açıklamalarda bulunmak üzere, proje değerlendirme komitesi çalışmalarına gözlemci olarak katılabilmektedir. Ayrıca, izleme faaliyetlerinde gerekli bilgi ve iletişim altyapısını oluşturarak bilgiye erişimi kolaylaştırmak, şeffaflığı ve hızlı bilgi akışını sağlamak ve gerekli önlemlerin en kısa zamanda alınmasını temin etmek üzere; belirli zaman aralıkları ile farklı veri kaynaklarından güncel veriler toplayarak yararlanıcıların sorunlarını ve ihtiyaçlarını tespit etmek, risklerini analiz etmek, destek yönetimini kolaylaştırmak, destek uygulama sürecinde ortaya çıkabilecek acil durumlarda ilgili birimleri uyarmak üzere erken uyarı raporlarını üretmek ve her kullanıcının kendi statüsüne göre belirli bir seviyedeki bilgiye ulaşabilmesini sağlamak amacıyla Kalkınma Bakanlığı tarafından internet tabanlı uygulama yapısı olan ortak ve standart bir izleme bilgi sistemi oluşturulmuştur. Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi (KAYS) olarak adlandırılan bu sistem MARKA'nın şeffaflığını sağlama araçlarından biridir.

Bunun yanı sıra, yapılan yazılı mülakatta mali ve idari saydamlığın nasıl sağlandığı, Sayıştay denetimine ilişkin raporların kamuoyuna açıklanıp açıklanmadığı ve eksik görülen bir durumun mevcut olup olmadığı sorulmuştur. MARKA (2016), Sayıştay tarafından yapılan denetim raporlarının ajans yönetim kuruluna sunulduğunu ve kamuoyu ile paylaşıldığını ifade etmektedir. Mali saydamlığa yönelik olarak bütçe gerçekleştirmelerinin her yıl dört çeyreklik dilimlerde ajans internet sitesinden

⁷⁹ <http://www.dogumarmarabolgeplani.gov.tr/markastat/statplanet.html>, Erişim 28.08.2016

yayınlanırken, faaliyetlere yönelik ise yılda bir kez ara, bir kez de yıllık olmak üzere faaliyet raporlarının yayınlandığını belirtilmektedir. Bunlara ek olarak, aylık raporların ajans yönetim kurulu ile paylaşıldığı, haber niteliği taşıyan faaliyetlerin internet sitesinden ve basına duyurulma yoluyla yayınlandığını, ayrıca talebe istinaden bilgi edinme çerçevesinde ilgililerle detaylı olarak paylaşıldığı MARKA (2016) tarafından belirtilmektedir.

4.1.5. Uyum ilkesi açısından değerlendirme

Etkinlik, tutarlılık, bağlılık ve yerindelik/yerindenlik gibi birçok ilkeyi kapsayan uyum ilkesi, birçok paydaşı ve kurumu bir araya getirmekte ve ortak karar almaya birlikte çalışmaya yöneltmektedir. Bu bağlamda önemli noktalardan biri, birlikte çalışmaya başlayacak birçok paydaşın birlikte çalışabilme becerisinin ne düzeyde olduğu ve olması gerektiğidir. Esas itibarıyla; kaynakların etkin kullanımı, verimlilik, uygun seviyede eylemler gerçekleştirme, orantılı davranma ve farklı kararların birbiriyle uyumu gibi konulara değinen uyum ilkesi; aynı zamanda, paydaşlar arasında uzlaşmayı ve görüş birliğine varmayı da teşvik etmektedir.

MARKA ile yapılan yazılı mülakatta, ajansların uyum ilkesi açısından çalışması birden fazla soru ile sorgulanmıştır. MARKA'ya ilk olarak stratejik bir planlama yaklaşımı olup olmadığı sorulmuştur. MARKA (2016) tarafından verilen cevapta ajansın kurumsal olarak ikinci stratejik planlama dönemi içerisinde yer aldığı belirtilerek, ilgili internet sitesinin⁸⁰ adresi verilmiştir. Söz konusu internet sitesi incelendiğinde, MARKA tarafından yapılmış olan 2012-2014 ve 2015-2020 yıllarını kapsayan iki adet stratejik plana erişilebilmektedir.



Şekil 4.2 : MARKA'nın 2015-2020 Stratejik Planı planlama yaklaşımı.

⁸⁰ <http://www.marka.org.tr/sayfa/13/89/kurumsal-stratejik-plan>, Erişim: 30.08.2016

MARKA (2015b), 2015-2020 yılları arasını kapsayan stratejik planında planlama yaklaşımını belirlerken, kapsadığı bölgenin dinamik altyapısına uygun olarak esnek, katılımcı ve değişimlere açık planlama anlayışı içerisinde bir stratejiler ağı kurduğunu ifade etmektedir. Bu yeni adaptif anlayışın, içinde bulunduğu dinamik çevrenin değişen paradigmalara uyum sağlama ihtiyacından doğduğunu açıklayan MARKA (2015b), klasik stratejinin varsayımlar, veri toplama ve tepeden inme bir uygulama sürecine sahipken, yeni adaptif stratejinin pratik süreçlerin bütüncül uygulamalarına dayandığını ifade etmektedir (Şekil 4.2).

Uyum ilkesi hakkında ikinci soru ise, üst ölçekli planlar ile alt ölçekli planlar arasındaki uyumu sağlama konusunda MARKA'nın herhangi bir çalışması olup olmadığı konusunda sorulmuştur. MARKA (2016), üst ölçekli plan kararlarının yani ulusal kararların bölgeye uyarlanması amacıyla yayınlanan tüm ulusal kalkınma planı, sektör stratejisi, resmi rapor ve kararların düzenli olarak takip edildiğini ve bölgeye yönelik yansımalarının incelendiğini ifade etmektedir. Ayrıca, alt ölçek plan kararları ile bunların hazırlanması aşamasında kullanılan verilerin de bölgesel planlama çalışmalarında kullanıldığını ve bölge planının hem yukarıdan aşağıya (top-down) hem de aşağıdan yukarıya (bottom-up) unsurları içerdiğini belirtmektedir.

Uyum ilkesi kapsamında bölge planlarının nasıl çalıştığına dair daha detaylı bir inceleme yapmak amacıyla MARKA'ya; stratejik kararların alındığı ülkesel politikalar ile mekansal kararların alındığı çevre düzeni planları arasındaki ölçekte yer alan ve kalkınma ajanslarınca üretilen bölge planlarının bu köprü görevini nasıl gördüğü sorulmuştur. (MARKA 2016), bölge planlarının;

- i. Sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyellerini, sektörel hedefleri, faaliyetleri ve altyapıların dağılımını belirlemek üzere yapıldığını,
- ii. Ulusal stratejiler ve bölge potansiyelini bir araya getiren bölge planının, sosyal ve ekonomik aktivitelerin mekanda dağılımını mekansal gelişim stratejisini de belirleyerek çevre düzeni planlarına altlık teşkil ettiğini,
- iii. Doğrudan mekanı etkileyecek bir karar bulunmadığını ve ölçeksiz olarak stratejilerin mekana yansıtıldığını belirtmektedir.

Bunun yanı sıra MARKA (2016), Türkiye'deki planlama hiyerarşisinin bu açıdan yer yer olumsuzluklar gösterdiğini, içinde bulunan döneme ait Kalkınma Planı

(2014-2018), Bölge Planı (2014-2023), çevre düzeni planlarının 15 ila 20 yıla yönelik, sektörel stratejilerin ise farklı dönemlere yönelik olduğunu açıklamaktadır. Özetle her bir planın farklı uygulama dönemleri olması yüzünden bu farklılıkların senkronizasyonunda olumsuzluklar yaşanabilmektedir.

Uyum ilkesi kapsamında sorulan son soru ise uygulamaya yönelik olup, MARKA tarafından desteklenen projelerin planlama hiyerarşik yapısı içerisindeki stratejilere uygun olarak hedefler belirmesi hususunda bir bağımsız denetçiler tarafından bir denetim yapıp yapılmadığıdır. MARKA (2016) verdiği cevapta;

- i. Bütün başvuruların ayrı ayrı ulusal ve bölgesel plan kararlarıyla uyumluluğunun sorgulandığını,
- ii. Başvuru sahiplerinin bu plan ve raporlardan alıntılar yaparak ilgililiğini kanıtlamak zorunda olduklarını,
- iii. Proje teklif çağrılarının doğrudan bölge planı kararlarıyla ilişkili olduğunu,
- iv. Bağımsız denetçilerin, başvuru sahiplerince belirtilen ilişkileri değerlendirerek puanladığını
- v. Bu konuda yukarıda sayılanlar dışında ayrıca bir denetim yapılmadığını ifade etmektedir.

4.2. MARKA'nın Örnek Uygulaması: Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı Çalışması (DTSEP) ve İyi Yönetişim İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi

Düzce Turizm ve Strateji Eylem Planı (DTSEP), yerel yönetim olan Düzce İl Özel İdaresi tarafından, merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan Düzce Kültür ve Turizm Müdürlüğü ortaklığında hazırlanmış ve 5302 sayılı Kanunda belirtilen görevleri kapsamında gerçekleştirilmiş bir projedir. Çalışmanın bu aşamasında DTSEP'nin iyi yönetim ilkeleri açısından değerlendirmesi bir süreç analizi şeklinde gerçekleştirilmiş olup, projenin başvuru aşamasından uygulama aşamasına kadar bütün geçirdiği süreçler detaylı olarak irdelenerek ve iyi yönetim ilkeleri proje içerisinde ne kadar başarıldığı ve nelerin eksik kaldığı detaylı olarak değerlendirilecektir.

Türkiye Cumhuriyeti bir üniter devlet olarak merkezi yönetim ve yerel yönetimin birlikte uygulandığı bir biçimde örgütlenmiştir. Merkezi yönetim genel olarak

ülkenin yönetimi konusunda ana kararları merkezde alarak uygularken, bu kararların ülkenin her noktasında verimli bir şekilde uygulanabilmesi için; merkez tarafından atanan yetkililer tarafından yönetilen merkezi yönetim kuruluşları ve yerel halk tarafından seçilen yöneticilerin yer aldığı yerinden yönetim birimleri kurulmuştur.

Yerel yönetim veya yerinden yönetim olarak tabir edilen sistem içinde il özel idarelerini, belediyeleri ve köyleri barındırmakta ve mahalli idareleri adıyla da anılmaktadır. Anayasanın 127. maddesinde mahalli idareler; müşterek ihtiyaçları karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen; seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri olarak tarif edilmektedir. Mahalli idareler hiyerarşik olarak Bakanlar Kurulu'nun altında İçişleri Bakanı'na bağlıdır.

İl özel idareleri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3. maddesinde; il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmaktadır. Görev alanı ilin idari sınırlarının tamamını kapsayan il özel idaresinin karar organı il genel meclisidir ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. İl genel meclislerine başkan kendi içerisinde seçilmektedir. İl özel idarelerinin yürütme organı ise il encümeni ve validir.

Düzce, 1999 yılında yaşadığı iki büyük deprem sonrasında yaralarını daha hızlı sarabilmesi amacıyla, 9 Aralık 1999 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararı ile Türkiye Cumhuriyetinin 81. vilayeti olmuştur. Düzce, il statüsüne kavuşmasıyla hem fiziki anlamda hem de idari anlamda yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Mevcut kurumsal yapısına ise fiilen 2007 yılında geçmiştir.

Düzce İl Özel İdaresinin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6. maddesinde belirtilen (il bütünündeki) genel görevleri; gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri yerine getirmekle yükümlüdür. Buna ek olarak, belediye sınırları dışında kalan alanlarda Düzce İl Özel İdaresi; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık,

çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri ifa etmektedir.

4.2.1. Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı (DTSEP)

DTSEP hem niteliği, hem de bütçesi bakımından Düzce İl Özel İdaresi veya turizme yönelik olarak ilde faaliyette bulunan kurumlardan herhangi biri tarafından gerçekleştirilebilecek bir projedir. Ancak, bu projenin MARKA'nın gözetiminde ve denetiminde yaptırılması Düzce ilinde bulunan üst düzey yöneticiler tarafından benimsenmiş ve modern yönetim unsurlarını barındıracak olması sebebiyle projenin meşruiyetinin artacağı öngörülmüştür. Bu sebeple, projenin Düzce İl Özel İdaresince, MARKA'nın belirlediği usul ve esaslara uygun olarak hazırlanması ve MARKA'nın denetimi ve gözetiminde yapılmasına karar verilmiştir.

4.2.1.1. Projenin başvuru ve kabul aşamaları

Projenin başvurusu, Kalkınma Bakanlığı tarafından hayata geçirilen Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi⁸¹ (KAYS) üzerinden internet sitesi aracılığıyla o dönem açık olan destek programına yapılmaktadır. Web sitesi üzerinden doldurulan başvuru formu, bütün belgeler sisteme yüklendikten ve onaylandıktan sonra çıktısı alınarak her ilde bulunan kalkınma ajansı yatırım destek ofisine teslim edilmektedir. KAYS, proje başvurusu sırasında; projede yer alacak bütün faaliyetlerin detaylı olarak açıklanmasını, iş takviminin sunulmasını, maliyetlere ilişkin detaylı bilgi ve belgelerin (teklif mektupları, piyasa araştırmaları, proforma faturalar vb.) hazırlanmasını, projenin amaçları, beklenen sonuçları, çıktıları, çarpan etkileri, sürdürülebilirliği, görünürlük faaliyetleri, projeyi ortaya çıkaran temel gerekçe, desteklenecek alanlarla olan ilgisi, aciliyet taşıyan unsurları ve katma değer yaratan unsurlarının açıklanmasını talep etmektedir. Başvuru formunda talep edilen bilgi ve belgelerden anlaşılabileceği üzere kalkınma ajansları hesap verebilirlik ve şeffaflık gibi yönetim ilkelerine daha başvuru aşamasında vurgu yapmaktadır.

Proje ofislerine teslim edilen projeler, kalkınma ajansı tarafından belirlenen denetçilere gönderilmekte ve belli kriterler doğrultusunda değerlendirilmesi istenmektedir. Denetçiler tarafından yapılan inceleme sonucunda belli bir seviyede puan alan projeler, destek verilip verilmeyeceği hususunda nihai kararın verilmesi amacıyla kalkınma ajansının yönetim kuruluna sunulmaktadır. Yönetim kurulu 5449

⁸¹ <https://kaysuygulama.kalkinma.gov.tr/Kays/KaysIstemci/giris.jsp>, Erişim: 26.04.2016

sayılı Kanunda belirtildiği üzere her ay toplanmakta olup, başvuruları ve diğer konuları değerlendirmektedir.

Bu aşamada, kalkınma ajanslarına yapılan destek başvurularını değerlendiren bağımsız denetçilerin seçimi hakkında bilgi vermek yerinde olacaktır. MARKA ile yapılan yazılı mülakatta, bağımsız denetçilerin kalkınma ajansı ile sürekli bir iş ilişkine sahip olup olmadığı, proje bazlı mı çalıştığı, hangi kriterlere göre istihdam edildiği sorulmuştur. MARKA (2016), bağımsız denetçilerin ajansla sürekli bir iş ilişkileri bulunmadığını, proje değerlendirme süreçlerinde ilana çıkılarak denetçi başvurularının toplandığını, projenin konusuna göre farklı uzmanlık alanlarından kişilerin seçildiğini ifade etmektedir. MARKA, aşağıda verilen çizelgedeki kriterlere göre denetçilerini belirlemektedir (Çizelge 4.2).

Çizelge 4.2 : MARKA, bağımsız denetçi seçim kriterleri (MARKA, 2016).

Değerlendirme Kriteri	Puan
Doktora	5
Yüksek Lisans	5
Tecrübe	5 (5-10 yıl arası ise) 5 (10 yıl ve üzeri ise)
Proje Uygulama Bilgisi	5 (1-2 proje uygulamasında yer aldıysa) 5 (3-5 proje uygulamasında yer aldıysa) 5 (5 ve üzeri proje uygulamasında yer aldıysa)
Proje Değerlendirme Bilgisi	8 (AB ve diğer yabancı kaynak projeleri) 8 (TÜBİTAK gibi yurtiçi kaynak projeleri) 9 (Toplamda 5 ve üzeri değerlendirme hizmeti veriyse)
Alt Toplam	60
Destek programı öncelikleri kapsamında değerlendirme ve ajanslar tarafından değerlendirilen performans puanı	40
Toplam	100

MARKA'ya sunulan her bir proje teklifi genel sekreter başkanlığında ilgili ajans uzmanlarından (bağımsız değerlendiricilerden) oluşturulacak en az üç kişilik bir değerlendirme komisyonu tarafından değerlendirilerek yönetim kurulu onayına sunulmaktadır. Ajans, başvuruya konu olan projeleri ön inceleme ile teknik ve mali

değerlendirme olmak üzere iki aşamalı bir değerlendirme sürecinden geçmektedir. Bunlardan ilki olan ön inceleme aşamasında idari kontrol ve uygunluk kontrolü yapılmaktadır. Bu aşamada proje teklifinin, başvuru kontrol formu listesinde yer alan kriterleri karşılayıp karşılamadığı değerlendirilmektedir. Bu kriterleri sağlamayan proje teklifleri sonraki aşamaya geçememekte ve reddedilmektedir. İlk aşamayı geçen proje teklifleri teknik ve mali değerlendirme aşamasına geçmekte, bu aşamada sırasıyla; başvuranın mali ve yönetim kapasitesi, proje konusu programın amaç ve öncelikleri ile ilgililiği, önerilen metodolojinin kalitesi ve geçerliliği, projenin destek sonrası sürdürülebilirliği ile projenin bütçe ve maliyet etkinliği göz önünde bulundurulmaktadır.

Çizelge 4.3 : MARKA proje değerlendirme tablosu.

Bölüm	Puan
1. İlgililik	45
Teklif, doğrudan faaliyet desteği kapsamında desteklenecek alanlarla ne kadar ilgili?	10
Teklif, TR42 Doğu Marmara Bölge Planı'nda tanımlanmış stratejik amaç ve eylemlerle ne kadar ilgili ve Ajansın ihtiyaçlarına hangi yönde ne kadar cevap veriyor?	10
İhtiyaçlar ve sorunlar ne doğru bir şekilde tanımlanmış?	10
Teklif edilen proje diğer uygulanan/uygulanacak programların etkisini pozitif yönde etkileyebilecek tamamlayıcı öğeler içeriyor mu?	10
Faaliyet teklifi doğrudan faaliyet desteği kapsamında desteklenebilecek nitelikte bir aciliyete ne kadar sahip?	5
2. Yöntem ve Sürdürülebilirlik	30
Projede amaçlar, beklenen sonuçlar, faaliyetler yeterince tutarlı tanımlanmış mı?	10
Önerilen faaliyetler uygun ve uygulanabilir mi?	10
Teklif edilen faaliyetin beklenen sonuçları mali ve kurumsal açıdan sürdürülebilir mi?	5
Başvuru sahibi ve ortakları (eğer var ise) proje yönetimi ve teknik uzmanlık konusunda yeterli deneyime sahip mi?	5
3. Bütçe ve maliyet etkinliği	25
Tahmini maliyetler ile beklenen sonuçlar arasındaki oran yeterli mi?	10
Yapılması öngörülen harcamalar faaliyetlerin uygulanması için gerekli mi?	15
Toplam	100

Çizelge 4.3'te verilen değerlendirme tablosuna göre 70 puan ve üzeri alan projeler başarılı proje olarak değerlendirilmektedir. Faaliyet teklifleri değerlendirme komisyonu üyelerinin ikisi tarafından çizelge 4.3'te verilen puanlama dikkate alınarak ayrı ayrı değerlendirmektedir. Faaliyet teklifinin başarılı kabul edilmesi için birinci bölümden en az 35 puan ve tüm değerlendirme komisyonu üyelerinden ortalama en az 70 puan alması zorunludur.

Değerlendirme sonuncunda başarılı bulunan proje teklifleri değerlendirme raporu ile birlikte yönetim kurulunun onayına sunulmaktadır. Yönetim kurulu üyeleri, temsilcisi oldukları proje tekliflerinin değerlendirildiği toplantılara katılamamaktadır. Yönetim kurulun onayından sonra destek almaya hak kazanan projelerin başvuru sahiplerine sözleşme imzalaması için yazılı bildirim yapılmaktadır. Sözleşmenin imzalanmasıyla projenin uygulanması için öngörülen süre başlamakta olup, Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanan ve MARKA'nın web sitesinden temin edilebilen proje uygulama rehberi esas alınmaktadır.

DTSEP çalışması, öngörülen süre içerisinde başvurusunu kalkınma ajansının talep ettiği koşullarda hazırlamış ve destek almaya hak kazanmıştır. Proje MARKA'nın 2013 yılı Doğrudan Faaliyet Desteği kapsamında, 2013 yılı Kasım ayı ile 2014 yılı Şubat ayı arasındaki 3 aylık (90 günlük) dönemde gerçekleştirilmiştir.

4.2.1.2. Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planının amaç ve faaliyetleri

DTSEP ile temel olarak hedeflenen Düzce'nin turizm politikasının oluşturulmasıdır. Turizm kendine has bir olgu gibi görünmekle birlikte, birçok kamu kurumunu, sivil toplum kuruluşunu, özel sektörü, eğitim kurumlarını ve çevresel unsurları doğrudan veya dolaylı olarak kapsamaktadır. DTSEP çalışması modern yönetim unsurları çerçevesinde turizm sektörünün stratejik yol haritasını çizmeye çalışmaktadır. DTSEP temelde bir politika belgesi olup, Ulusal Kalkınma Planı, Türkiye Turizm Stratejisi 2023, Doğu Marmara Bölge Planı ve Düzce İli Çevre Düzeni Planları gibi yönlendirici üst ölçekli planlar ve belgeleri kendisine yol gösterici olarak benimsemiş ve yerinde yapmış olduğu toplantılar, görüşmeler, anketler, araştırmalar ile yerel paydaşları da sürece dahil etmiştir.

DTSEP çalışmasının genel amacı, sürdürülebilir turizm gelişimini sağlamak amacıyla yerel aktörlerin tercihleri ile üst ölçekli stratejik kararları bir araya getirerek politik, sosyo-kültürel, çevresel ve ekonomik hedeflerin oluşturulmasıdır. Bu

hedefler sayesinde Düzce’de bulunan kaynakların korunarak kullanılmasıyla İl turizmde markalaşarak cazibe merkezi haline gelecektir (DTSEP, 2014).

DTSEP çalışması sürecinde yapılan faaliyetler, çeşitli ölçütlere göre gruplanmış ve 5 rapor altında toplanmıştır. Bunlar; (i) Düzce İli Turizm Verilerinin Toplanması, İşlenmesi, Analiz Edilmesi ve Raporlanması, (ii) Düzce İli Turizm Algısının Ölçülmesi Raporu, (iii) Düzce İli Turistik Ürün Analizi, (iv) Bir Ekonomik Sektör ve Toplumsal Kalkınma Aracı Olarak Turizm Bağlamında Turizm Eğitimi ve Algı Yönetimi Raporu, (v) Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı Raporudur (DTSEP, 2014). Tüm bu raporlar doğrultusunda ise DTSEP çalışmasında belirlenen hedef, strateji ve eylemlerin altyapısı oluşturulmuştur.

DTSEP çalışması sürecinde üretilen raporlardan ilki olan Düzce İli Turizm Verilerinin Toplanması, İşlenmesi, Analiz Edilmesi ve Raporlanması aşamasında, sektörel planlama altlık olacak veriler toplanmış, ilde bulunan turizm paydaşları tespit edilmiş, turizme yönelik yasal mevzuat incelenmiş, Düzce’deki turizm sektörünün tarihsel gelişimine yönelik araştırma yapılmış, Düzce’deki mevcut durum dünya standartlarıyla karşılaştırılarak raporlanmıştır.

DTSEP çalışması sürecinde üretilen raporlardan ikincisi Düzce İli Turizm Algısının Ölçülmesi Raporu olup, çalışmanın bu aşamasında Düzce ilinin sahip olduğu turistik değerlerin bölge içerisinde ve bölge dışında algısının ölçülmesi amacıyla araştırmalar yapılmıştır. Düzce ili turizm algısını ölçmek için, Düzce’de bulunan turizm sektörü paydaşları ve profesyonelleri (turizm acenteleri, konaklama tesisleri, turizm ve tanıtıma yönelik dernekler vb.) ile 259 adet anket yapılmıştır. Bu anketlerin 244 tanesi kamu kurum temsilcileriyle, 11 tanesi konaklama tesisi temsilcileriyle ve 4 tanesi tur operatörleriyle yapılmıştır. Çalışma sonunda Düzce’deki turizm algısının oldukça zayıf olduğu, turizm sektöründe atılım yapılabilmesi için çeşitli geliştirme çalışmalarının yapılması ve halkın turizm konusunda bilinçlendirilmesi gerektiği ortaya çıkmıştır.

DTSEP çalışması sürecinde üretilen raporlardan üçüncüsü Düzce İli Turistik Ürün Analizidir. Çalışmanın bu aşamasında, Düzce ilinde yapılan 10 adet arama toplantısında 8 ilçenin GZFT analizi yapılmış ve ilin kültürel, doğal ve tarihi değerleri ile turizme yönelik hizmetleri tespit edilmiştir. Ürün analizi çalışması

sonucunda Düzce ili turizm ürünlerinin iyileştirilmesi, çeşitlendirilmesi ve pazarlanmasına yönelik stratejiler geliştirilmiştir.

DTSEP çalışması sürecinde üretilen raporlardan dördüncüsü Bir Ekonomik Sektör ve Toplumsal Kalkınma Aracı Olarak Turizm Bağlamında Turizm Eğitimi ve Algı Yönetimi Raporudur. Çalışma kapsamında danışman firma tarafından hazırlanan turizm eğitim programı 10 eğitim seminerinde, 476 katılımcıyla gerçekleştirilmiş ve turizme yönelik farkındalık arttırılmaya çalışılmıştır.

DTSEP çalışması sürecinde üretilen son rapor ise, projenin nihai raporu olan ve 2014-2023 yılları arasında bütün paydaşlarca bir yol haritası olarak kullanılabilecek Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planıdır.

4.2.1.3. Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı yaklaşım biçimi

Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planının kavramsal altyapısı; MARKA'nın hazırladığı Doğu Marmara Bölge Planı (2014-2023), Türkiye Turizm Stratejisi 2023 ve Düzce İli Çevre Düzeni Planları gibi üst ölçek planların yönlendirmesi sonucunda ortaya çıkmıştır. DTSEP çalışmasının temel çerçevesi Düzce İli turizm sektörünün yapısal boyutlarını, geleceğe ilişkin kestirimlerini, hedeflerini, stratejilerini ve eylemlerini ortaya koymaktır (DTSEP, 2014).

DTSEP'de belirlenen hedef, strateji ve eylemler üst ölçekli planların yanı sıra arama toplantılarında interaktif katılım yöntemiyle oluşturulan GZFT (Güçlü, Zayıf, Fırsat, Tehdit) analizi ve sektörün içerisinde yer alan ilgililer ile karar verici paydaşlarla da (konaklama tesisleri, seyahat acenteleri ve kamu kurumları vb.) yapılan anket çalışmasına da dayanmaktadır.

Türkiye Turizm Stratejisi 2023

Kültür ve Turizm Bakanlığı (2007) tarafından hazırlanan Türkiye Turizm Stratejisi, turizm sektöründe, kamu ve özel sektörün yönetişim ilkesi çerçevesinde işbirliğini gündeme taşıyan ve stratejik planlama çalışmalarının yönetim ve uygulanmasına yönelik açılımlar sağlanmasını hedeflemektedir. Kültür ve Turizm Bakanlığı (2007), Türkiye Turizm Stratejisi 2023 belgesinde vizyonu; "Sürdürülebilir turizm yaklaşımı benimsenerek istihdamın artırılmasında ve bölgesel gelişmede turizmin öncü bir sektör konumuna ulaştırılması ve Türkiye'nin 2023 yılına kadar uluslararası pazarda turist sayısı ve turizm geliri bakımından ilk beş ülke arasında önemli bir varış noktası

ve uluslararası bir marka haline gelmesinin sağlanması” olarak belirlemiştir. Türkiye Turizm Stratejisi ve Eylem Planı ile üretim, yönetim ve uygulama süreçlerinde sektörün önüne bir yol haritası konularak yönlendirilmesi kabul edilmiş olup, bu yaklaşım; çalışmanın noktasal değil bölgesel, emredici değil yönlendirici, statik değil dinamik bir çerçevede geliştirilmiştir.

Doğu Marmara Bölge Planı (2014-2023)

MARKA (2015a) tarafından Kocaeli, Sakarya, Yalova, Düzce ve Bolu illerini kapsayan TR42 bölgesi için hazırlanan “Doğu Marmara Bölge Planı 2014-2023”de bölge vizyonu; “Stratejik konumu ve işbirliği ağlarından güç alan, çok yönlü ekonomik yapısı ile değer üreten, zengin beşeri potansiyeliyle geleceğe yön veren, yaşam kalitesi ile fark yaratan, insan ve bilgi odaklı, yeniliklere açık, küresel rekabette ve sürdürülebilir kalkınmada MARKA bölge olmak” olarak belirlenmiştir.

Bölge Planı ile tanımlanan potansiyel ve risklerden yola çıkılarak, hiyerarşik olarak üstünde yer alan Onuncu Kalkınma Planı ve altında yer alan bölge illerinin çevre düzeni planlarına dayanılarak ana kalkınma senaryosu tasarlanmış olup, bu senaryonun yaşanabilir bölge, rekabetçi bölge ve öğrenen bölge olmak üzere üç temel eksen bulunmaktadır. Doğu Marmara Bölge Planı ile planlama alanı, Global, Dinamik ve Çevre Bölge olmak üzere üç alt bölgeye ayrılmış ve her biri için farklı gelişme senaryoları önerilmiştir. Düzce, Yalova ve Bolu illerini kapsayan Dinamik Alt Bölge’nin gelişme senaryosu, mevcut ekonomik faaliyetlerin daha rekabetçi bir ortama taşınabilmesi ve 10 senelik perspektifte global alt bölgeye dahil olabilmesi için rekabetçi bölge ekseninde tanımlanan araçlar öncelikle gerçekleştirilmesi gereken uygulamalar olarak tespit edilmiştir (MARKA, 2015a).

Plan uygulama dönemi olarak kısa, orta ve uzun vadeli olmak üzere üç adet zaman dilimi üzerinden ele alınmış ve Bölge Planı hiyerarşisinde araçlar kademelenmesinde, aracın hizmet ettiği gelişme eksenine ve alt bölgeye göre öncelikler tanımlanmıştır. Söz konusu önceliklendirme mantığının temelinde, global alt bölgede yaşanabilir bölge eksenine araçlarına, dinamik alt bölgede rekabetçi bölge eksenine araçlarına ve çevre alt bölgede ise öğrenen bölge eksenine araçlarına öncelik verilmesi bulunmaktadır. Bununla birlikte Bölge Planında, bir araç için bir alt bölgeye öncelik verilmesi, o aracın diğer alt bölgelerde uygulanmayacağı anlamına gelmediği özellikle vurgulanmaktadır (MARKA, 2015a).

Düzce Gelişim Odağı, Düzce, Kaynaşlı ve Yığılca ilçelerini kapsayan odakta kısmi sanayi gelişiminin yanı sıra tarım ve ağırlıklı olarak ticari faaliyetler gerçekleşmekte, bu gelişim odağının çeperinde ise yine tarım ve turizm faaliyetleri bulunmaktadır. 2023 yılında odakta çevreye duyarlı sanayinin gelişiminin organize bölgelerde ve ticari faaliyetlerin İl merkezinde geliştirilmesi, çeperlerde tarım ve turizm faaliyetlerinin yaygınlaştırılması amaçlanmaktadır (MARKA, 2015a). Şekil 4.3'te Doğa Marmara Bölge Planında hedeflenen mekansal gelişim şeması gösterilmektedir.

Sakarya-Düzce Gelişim Koridoru; sanayi yatırım baskısının bulunduğu bir başka kesim olan koridor, doğal eşikler ve konumu açısından sanayi gelişiminde öne çıkmaktadır. Halihazırda tarım ve sanayi faaliyetlerinin gelişmekte olduğu koridorda Kuzey Marmara Otoyolu ile Mudurnu üzerinden yeni ulaşım bağlantılarının oluşturulacak olması gelişme potansiyelini artırmaktadır. Gümüşova gelişim odağına kadar olan kesimde, Gümüşova, Hendek, Akyazı ve Karapürçek'te sanayi

yatırımlarının mutlak tarım alanları, depremsellik riski ve hava dolaşımı dikkate alınarak arttırılması ve sanayinin temel sektör haline gelmesi hedeflenmektedir (MARKA, 2015a).

Düzce-Bolu Gelişim Koridoru; TEM otoyolunun ve Bolu dağı tünelinin faaliyete geçmesi ve Düzce'nin gelişim doğrultusu olarak kuzeydoğu aksının belirlenmesinin ardından gelişim eğilimi değişime uğrayan koridorda Kaynaşlı İlçesi ekonomik açıdan olumsuz etkilenmiştir. Koridor üzerinde özellikle Bolu Dağı'nın güneybirlik turizmde kullanımının yaygınlaştırılması ve lojistik ve taşımacılık alanlarına yönelik yöresel yemek ve ürünlerin öne çıkarıldığı bir koridor olarak ele alınması hedeflenmektedir. Öte yandan çevreye duyarlı kentsel ve üretim fonksiyonlarının da koridorda gelişmesi stratejiler arasında yer almaktadır (MARKA, 2015a).

Düzce-Akçakoca Gelişim Koridoru; dağlık ve ormanlık alanda yer alan koridor Düzce İl merkezinin kuzeye genişleme eğilimi ve Akçakoca'nın bir başka gelişim odağı olması ile Zonguldak'a ulaşım amacıyla kullanılması ile gelişme potansiyeline sahiptir. Konuralp ve üniversitenin de bu koridorda oluşu nedeniyle Düzce'nin bu hat üzerinde gelişmesi ve turizm faaliyetlerinin artması hedeflenmektedir (MARKA, 2015a).

Düzce-Yığılca Gelişim Koridoru, Alaplı aksı haricinde ulaşım bağlantılarının zayıf olduğu koridor üzerinde tarım, madencilik ve özellikle Yedigöller ve Hasanlar Barajı kaynaklı turizm aktiviteleri yer almaktadır. Arıcılığın da potansiyel barındırdığı hat üzerinde ulaşım bağlantılarının gelişmesiyle aktivitelerin artacağı öngörülmektedir (MARKA, 2015a).

Çevre düzeni planları

Düzce ili çevre düzeni planları, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu uyarınca Düzce İl Genel Meclisinin 29.04.2008 tarih ve 75 sayılı kararı ile onaylanmış ve 5393 sayılı Belediye Kanunu uyarınca Düzce Belediye Meclisinin 06.06.2008 tarih ve 167 sayılı kararı ile kabul edilmiştir. Düzce ilinde, ilin tamamını kapsayan 1/100.000 ölçekli Düzce İli Çevre Düzeni Planı, Düzce Merkez, Cumayeri, Çilimli, Gölyaka, Gümüşova ve Kaynaşlı ilçelerini kapsayan 1/25.000 ölçekli Düzce Merkez İlçesi ve Yakın Çevresi Çevre Düzeni Planı, Akçakoca ilçesini kapsayan 1/25.000 ölçekli Akçakoca Çevre Düzeni Planı ve Yığılca ilçesini kapsayan 1/25.000 ölçekli Yığılca Çevre Düzeni Planı olmak üzere dört adet çevre düzeni planı bulunmaktadır. Düzce

ili çevre düzeni planlarında turizme yönelik genel hükümler bulunmakta olup, DTSEP'nin turizm sektörünün mekânsal boyutuna yönelik uygulamaları bu planlara uygun olarak tasarlanmıştır.

DTSEP, hazırlanma aşamasındayken Düzce ilinin Gölyaka ilçesi sınırları içerisinde bulunan Kardüz yaylası, Bakanlar Kurulunun 06.10.2013 tarih ve 28787 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kararı ile Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi ilan edilmiş olup, Kültür ve Turizm Bakanlığınca planlama çalışmalarına başlanmıştır. Bu bağlamda 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planları hazırlanmış ve 30.12.2015 tarihinde Kültür ve Turizm Bakanlığınca onaylanmıştır. 1/5.000 ölçekli nazım ve 1/1.000 ölçekli uygulama imar planları MARKA tarafından hazırlanmakta olup, 2016 yılının ortalarına doğru imar planlarının da tamamlanması beklenmektedir.

Düzce İli Doğa Turizmi Master Planı

Orman ve Su İşleri Bakanlığına bağlı Doğa Koruma ve Milli Parklar Genel Müdürlüğü 9. Bölge Müdürlüğü tarafından 2013-2023 yılları arasını kapsayan “Düzce İli Doğa Turizmi Master Planı” hazırlanmış olup, bu planla, doğal güzellikleri, tarihi ve turistik yapısı ile zengin bir doğa turizmi potansiyeline sahip olan Düzce ilinde doğa turizminin geliştirilmesi için amaç, hedef ve stratejiler saptanmış ve yapılması gereken projeler belirlenmiştir.

Düzce İl Özel İdaresi Stratejik Planı

Turizm sektörünün gelişme stratejilerini belirleme ve uygulama yönünden etkileyen yerel yönetim birimi olan Düzce İl Özel İdaresinin 2010-2014 yılını kapsayan Stratejik Planında, turizmin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi başlığı, altı stratejik konu içinde üçüncü sırada yer almaktadır. Turizmin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi başlığı altında iki adet stratejik amaç doğrultusunda dokuz adet hedef ve bunların hayata geçirilmesi için yirmi iki adet faaliyet belirlenmiştir. Düzce İl Özel İdaresi Stratejik Planı kapsamında belirlenen stratejik amaçlar aşağıda listelenmektedir.

- i. Stratejik Amaç 9:** Düzcedeki kültür ve sanat faaliyetlerine her türlü desteğin sağlanarak Düzce'nin sosyal, kültürel ve sanat yaşamını çeşitlendirmek ve zenginleştirmek.

- ii. **Stratejik Amaç 10:** Düzcdeki yüksek turizm potansiyelini harekete geçirmek, Düzcdeki turizm kaynaklarının ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını sağlamak, yılın her mevsiminde turizme hizmet verilmesini sağlayarak yerli ve yabancı turist sayısını arttırmak.

4.2.1.4. Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı GZFT analizi

Güçlü, Zayıf, Fırsat, Tehdit (GZFT) analizi, bir proje, plan veya benzeri bir girişimde temel konu olan nesnenin (kurum, durum, teknik, süreç, alan, bölge, yatırım vb.) güçlü ve zayıf yanları ile tehdit ve fırsat yaratan durumlarının belirlenmesine yönelik bir teknik olup, gerçekleştirilecek işlerdeki güçlü yanları fırsat yaratan durumlarla birleştirerek olumlu yanlarını ön plana çıkartırken, zayıf yanları ile tehdit yaratan durumları belirleyerek olumsuz yönler için önlemler alabilmek için kullanılmaktadır.

DTSEP çalışması ile Düzce ili turizm sektörüne yönelik strateji ve eylemler belirlenirken, literatür taramasının yanında bölgede de çeşitli arama toplantıları gerçekleştirilmiştir. GZFT analizi, Düzce ilinde bulunan sekiz ilçede (Düzce Merkez, Akçakoca, Cumayeri, Çilimli, Gölyaka, Gümüşova, Kaynaşlı ve Yığılca) çalıştay tarzında yapılan arama toplantılarından elde edilen veri, anket ve görüşler doğrultusunda hazırlanmıştır. DTSEP GZFT analizinde, güçlü yanlar ile zayıf yönler bir tablo üzerinde yan yana, fırsat ve tehditler ise başka bir tablo üzerinde yan yana hazırlanmıştır.

GZFT analizi güçlü yanlar

Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı ile belirlenen Düzce ilinin turizm sektöründeki güçlü yanları aşağıda listelenmiştir.

- i. Kentin Ankara'yı ve Anadolu'yu, Avrupa'ya bağlayan karayolları üzerinde olması,
- ii. Mikro-klimatik değerlerin, Düzce'de ilkbahar ve yaz mevsimlerinde kıyı turizmi, yayla turizmi, doğa turizmi için uygun koşullar sağlaması,
- iii. Dağ ekosistemleri, deniz kıyıları, orman peyzajları, yaban hayatı ve bitki çeşitliliği, mağaralar, yaylalar, göller, tabiatla uyumlu kırsal mimari, kültürel çeşitliliğin doğa turizmine olanak sunması,

- iv. Karadeniz kıyısı ve güneydeki yaylaların ve diğer potansiyellerin, İl ölçeğinde tali turizm paketlerinin yapılabilmesine olanak sağlaması,
- v. Güney ve doğu yönlerindeki dağların derin akarsu vadileri ve kanyonlarla bölünmesi sonucu; Küçük Melen ve Büyük Melen ırmakları ile bunların kollarının oluşturduğu morfolojik yapının doğa turizmi (safari, trekking, rafting, fotoğrafçılık, su altı dalış, yelken) yönünden önemli potansiyel oluşturması,
- vi. Samanlı Dağlarının yamaçlarının yayla turizmine olanak sağlaması ve yaylaların birbirine yakın alt-üniteler oluşturması,
- vii. Akçakoca ve Melenagzı kesimini oluşturan Karadeniz kıyısının kıyı turizminin önemli çekim alanlarını oluşturması,
- viii. Akçakoca-Aktaş, Altınçay-Çayağzı, Dokuzdeğirmen-Melenagzı, Çilimli-Şifalısu, Yeşilyayla-Kuyudüzü, Efteni Gölü-Güzeldere Şelalesi, Güzeldere-Balıkli Yaylası, Aksu Deresi-Kardüz Yaylası, Topuk-Sinekli Yaylası-Abant, Muncurlu-Sarıçökek köyleri arasında kamping, trekking, tırmanma, foto-safari, yayla turizmine olanak sağlayan parkurların bulunması,
- ix. Efteni ve Derdin bölgelerinde sıcak su kaynaklarının bulunması,
- x. Efteni Gölü Kuş Cenneti, Güzeldere Şelalesi, Kardüz Pürenli Yaylaları, Kültür Park alanlarını içerisine alan Gölyaka Milli Parkını'nın İstanbul'a 200, Ankara'ya 250 km mesafede bulunması,
- xi. El sanatları alanında ağaç ve el yapımı silah işlemeciliğinin gelişmesi,
- xii. 15-22 Nisan arasında turizm haftası kapsamında etkinliklerin düzenlenmesi,
- xiii. İl'de, arkeolojik ve kültürel amaçlı seyahatlerin odaklanabileceği iki önemli Prusias (Konuralp) ve Diapolis (Akçakoca) tarihi alanlarının bulunması,
- xiv. Tek yapı ölçeğinde önemli eserlerin (Konuralp Hamamı, Su Kemerleri, Türbesi, Roma Köprüsü, Mozaikler, Osmanlı Dönemi camileri) bulunması,
- xv. Alabalık yetiştiriciliğinin ve alabalık restoranlarının İl bütününde önemli bir yer teşkil etmesi,
- xvi. Düzce Üniversitesi'ne bağlı akademik birimlerin turizm, işletme, tasarım vb. alanlarda çalışmaların ve girişimlerin bulunmasına olanak tanınması,
- xvii. TEM ve E5 karayolları üzerindeki restoranların ve hediyelik eşya satış birimlerinin varlığı,
- xviii. Cumayeri Dokuzdeğirmen- Gümüşova D-100 arasındaki alanda 12 kmlik Türkiye'nin en büyük 3. rafting parkurunun bulunması,

- xix.** Değirmentepe köyünde eko-turizm olanaklarının bulunması,
- xx.** Ahşap, mermer ve alçı kullanılarak hediyelik eşya üretiminin yapılması,
- xxi.** Yurtiçi ve yurtdışından avcılık sporu için turistlerin gelmesi (yaban domuzu, tavşan, bıldırcın, çulluk avı),
- xxii.** Hasanlar Barajının alternatif su sporlarına, yelken yarışlarına, olta balıkçılığına imkân sunması,
- xxiii.** İl dışında turizm sektöründe aktif olan ve İl'e yapılacak yatırım ve girişimler sonucunda değerlendirilebilecek insan kaynağının varlığı.

GZFT analizi zayıf yanlar

Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı ile belirlenen Düzce ilinin turizm sektöründeki zayıf yanları aşağıda listelenmiştir.

- i.** Turizm merkezlerine, yaylara ve köylere bağlantı sağlayan yolların ve yol kalitelerinin yetersizliği,
- ii.** Turizm sezonunun yaz ayları ile sınırlı kalması,
- iii.** İl'in doğal, tarihi, kültürel değerlerinin tanıtımının yetersiz olması, İl'in tanıtımına yönelik reklamcılık faaliyetlerinin gelişmemiş olması,
- iv.** Turizm sektörüne yönelik altyapı hizmetlerinin bulunmaması,
- v.** İl genelinde konaklama birimlerinin ve yatak kapasitesinin yetersiz olması,
- vi.** Turizm ve konaklama alanında pazarlama strateji ve eylemlerinin bulunmaması,
- vii.** Sanayi alanlarının ve bilinçsiz kullanımın kıyı ve denizleri kirletmesi,
- viii.** İl genelinde bulunan yürüyüş parkurları, göl kenarları ve milli parklarda ulaşım, günübirlik turizm birimleri, altyapı hizmetleri, konaklama hizmetlerinin yetersiz olması,
- ix.** Sıcak su kaynaklarının değerlendirilememesi,
- x.** Tescilli konutların yenilenmemesi ve yıkılma tehlikesinin bulunması,
- xi.** Proje oluşturacak yerel ekiplerin bulunmaması,
- xii.** Turizme hizmet edecek restoran, ticari birim vb. fiziki yapıların yetersiz olması,
- xiii.** Ceneviz Kalesi, tarihi yapılar, sivil mimari örneklerinin zaman içerisinde tahribata uğraması,

- xiv. Sahip olduğu kültürel mirası mekânsal ortamda sergileyememesi, Konuralp Müzesi dışında müzenin bulunmaması,
- xv. Fındık üretiminin artmasıyla, balıkçılıktan elde edilen ürün ve gelirin dönemler içerisinde düşmesi,
- xvi. Kurumlar arası koordinasyonda eksikliklerin bulunması,
- xvii. Teknik altyapı, çöp toplama servisi gibi hizmetlerin eksikliği,
- xviii. Melen Çayın'da yapılması planlanan barajın rafting sporunu sona erdirecek olması,
- xix. İşletmelerin tanıtımının yetersiz olması,
- xx. Usta-çırak ilişkisine dayalı sistemin yok olmasından dolayı el sanatları atölyelerinin niteliğini kaybediyor olması,
- xxi. Köylerin kooperatifleşmemesi,
- xxii. Turizm sektörüne yönelik yatırımlara ayrılmış bütçenin yetersiz olması.

GZFT analizi fırsat yaratan durumlar

Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı ile belirlenen Düzce ilinin turizm sektöründeki fırsat yaratan durumlar aşağıda listelenmiştir.

- i. Batı Karadeniz Demiryolu Projesi kapsamında yapılmakta olan; Adapazarı-Bartın arasında Akçakoca İlçesini de içine alan demiryolu hattının bulunması,
- ii. Doğu Marmara Kalkınma Ajansının girişimcilik ve tanıtım alanında çalışmalar yürütmesi,
- iii. Tarım toprağının organik tarıma uygun olması,
- iv. Gölyaka'nın Bakanlar Kurulu kararı ile turizm merkezi ilan edilmesi,
- v. Doğalgaz çevrim santralının bulunması ve doğalgaz kullanımının zaman içerisinde artması,
- vi. Beşiktaş Jimnastik Kulübünün Kurugöl mevkiinde tesis kurma projesi,
- vii. Galatasaray Spor Kulübünün Kuyudüzü mevkiinde tesis ve spor lisesi kurma projesi,
- viii. AB ile ortak yürütülen projelerin bulunması,

GZFT analizi tehdit yaratan durumlar

Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı ile belirlenen Düzce ilinin turizm sektöründeki tehdit yaratan durumlar aşağıda listelenmiştir.

- i. Bolu Dağı Tünelinin açılmasının İstanbul-Ankara yolu boyunca bulunan günübirlik tesisleri olumsuz etkilemesi,
- ii. Boru üretimi yapan sanayi tesisinin, kıyı kesiminde konumlanması,
- iii. İl'in potansiyelini ulusal ve uluslararası turizm pazarına tanıtmak ve sektörün gelişmesi için gerekli altyapı ve donatıyı sağlamak üzere yeterli kaynağın bulunamaması,
- iv. Ekolojik yapı ile çelişen üst ölçek plan kararlarının varlığı,

4.2.1.5. Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı hedef ve stratejiler

Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı ile Düzce ilinde turizm sektörünün gelişmesine yönelik yapılan araştırmalar ve veri toplama çalışmaları sonucunda çeşitli hedefler belirlenmiş ve bunların nasıl uygulanacağına dair stratejiler geliştirilmiştir. Söz konusu hedeflerin uluslararası düzeyde kabul görmüş kavramlar gözetilerek ve sektörün tüm ortakları tarafından benimsenmiş olması gerekmektedir. Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planında belirlenen hedef ve stratejiler, turizmin gelişimini yönlendirecek eylemlerin ana çerçevesini çizmekte olup, aşağıda listelenmiştir.

Hedef 1: Turizm sektörünü geliştirerek Düzce'ye olan talebi artırmak

Strateji 1: Düzce'nin ürün çeşitliliği olanaklarının kullanılarak mevcut ve alternatif turizm ürünleri geliştirilmesi

Strateji 2: Düzce'nin yakın çevresi ile değerlendirilmesi

Strateji 3: Ziyaretçi memnuniyetinin artırılması ve sürdürülmesi

Hedef 2: Turizmi Düzce'nin gelirini ve istihdamını arttırıcı bir faaliyet olarak değerlendirmek

Strateji 1: Yatırımların aşamalı olarak programlanması ve gerçekleştirilmesi, sektör yatırımlarından inşaat ve işletme aşamalarında istihdam arttırıcı bir olanak olarak yararlanılması

Strateji 2: Sermaye birikiminin yatırımlara katılımının sağlanması

Strateji 3: Yerel inisiyatifin güçlendirilmesi ve kurumsallaştırılması

Strateji 4: Yeni yatırımlar için cazibe merkezi olunması ve bölge dışından sermaye transferinin sağlanması

Strateji 5: Turizm ürünlerine yeni iç ve dış pazarlar açılması

Strateji 6: Yöre halkının turizm ve çevre değerleri hakkında motivasyonunun artırılması ve bilinçlendirilmesi

Hedef 3: Düzce imajını oluşturmak

Strateji 1: Etkin tanıtım

Strateji 2: Marka kent yaratılması

Strateji 3: Marka ürünler yaratılması

Hedef 4: Düzce'nin turizm sektörü açısından rekabet edilebilirlik düzeyini artırmak

Strateji 1: Farkındalık yaratılması

Strateji 2: Mevcut tesislerin rekabetçi kılınması

Strateji 3: Kaynakların sürdürülebilir kullanımının sağlanması

Hedef 5: Turizm sektöründen Düzce'deki yerleşmelerin yaşam ve mekân kalitesini artırmak üzere yararlanmak

Strateji 1: Altyapının iyileştirilmesi

Strateji 2: Sosyal donatıların artırılması

Strateji 3: Doğal, kültürel, tarihi ve arkeolojik değer üstyapının geliştirilmesi

Hedef 6: Turizm sektörü gelişmesinden Düzce'nin kurumsal kapasitesini artırmak üzere yararlanmak

Strateji 1: İnsan kaynaklarının güçlendirilmesi

Strateji 2: Konaklama ve yeme-içme tesislerinin kurum kapasitelerinin güçlendirilmesi ve sürdürülebilirliğin sağlanması

Strateji 3: Tur operatörleri işbirliği ve sektör ortakları arasındaki dayanışmanın artırılması ve koordinasyonun sağlanması

Strateji 4: İlgili kamu kuruluşlarının kapasitelerinin artırılması

Strateji 5: Kamu ve özel kesim işbirliğinin artırılması

Hedef 7: Kültürel değerleri anlamak, tanıtmak, korumak ve bu değerlerden turizm sektörünü geliştirmek amacıyla yararlanmak

Strateji 1: Kültürel değerleri ve envanteri tanıtmak, Düzce'nin farkı ve üstünlüğü olarak değerlendirmek

Strateji 2: Kültürel değerleri ve kültürel envanteri turizm sektörünün ana kaynak değeri ve motor gücü olarak değerlendirmek, Düzce'nin farkı ve üstünlüğü olarak değerlendirmek

4.2.1.6. Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı – eylem planı

Bir önceki bölümde belirlenen hedef ve stratejiler ile anlatılan soyut kavramların hayata geçirilebilmesi için çeşitli adımlar atılması gerekmekte olup, söz konusu hedef ve stratejiler somutlaştırılarak çeşitli eylemlere dönüştürülmüştür. Bu eylemler aşağıda listelenmektedir;

1. Turizm sektörünün teşviklerden yararlandırılması
2. Yeni konaklama tesisleri için destek sağlanması
3. Turizm farkındalığının geliştirilmesi
4. Çevre bilincinin arttırılması
5. Termal turizmin geliştirilmesi
6. Kongre turizminin geliştirilmesi
7. Doğa yürüyüşü (trekking) turizminin geliştirilmesi
8. Bisiklet turizminin geliştirilmesi
9. Yayla turizminin geliştirilmesi
10. Dağ ve kış sporları turizminin geliştirilmesi
11. Gastronomi turizminin geliştirilmesi
12. Off-road turizminin geliştirilmesi
13. Nehir ve durgun su (göl, baraj gölü) turizminin geliştirilmesi
14. Av turizminin geliştirilmesi
15. Golf turizminin geliştirilmesi
16. Düzce'nin yakın çevre illeriyle entegrasyonunun sağlanması
17. Ziyaretçi memnuniyetinin belirlenmesi
18. Tanıtım çalışmalarının yapılması
19. Turizm danışma bürolarının açılması
20. Düzce gezi rehberinin hazırlanması
21. Düzce'de gerçekleştirilen festivallerin güçlendirilmesi
22. Ulusal ve uluslararası ağlara üye olmak

23. Müzelerin tanıtılması
24. Geleneksel el sanatları ürünlerinin tanıtımı ve pazarlanmasına yönelik eğitim verilmesi
25. Hediyelik eşya ve yöresel ürünlerin çeşitlendirilmesi, sunumu ve pazarlanması
26. Mevcut turizm tesislerinin kalitesinin arttırılması
27. Ev pansiyonculuğunun geliştirilmesi
28. Seyahat acentelerine destek sağlanması
29. Yöresel mutfak sunumlarının geliştirilmesi
30. Doğal ve kültürel kaynak değerlerinin sürdürülebilir kullanımının sağlanması
31. Tescilli evlerin korunması ve turizm amaçlı kullanımının yaygınlaştırılması
32. Geleneksel el sanatlarının geliştirilmesi
33. İzleme ve değerlendirme raporunun hazırlanması
34. Çevre denetimlerinin gerçekleştirilmesi
35. Kentsel altyapı eksikliklerinin giderilmesi
36. Melen Çayı'nda su kirliliğinin kontrolü
37. Hava kirliliğinin kontrolü
38. Ulaşım imkânlarının geliştirilmesi/iyileştirilmesi
39. Tarihi çekim noktalarının çevresinde yeme-içme ve gününbirlik ticari merkezlerin oluşturulması
40. Kentsel üstyapı eksikliklerinin giderilmesi
41. Tarihi, kültürel ve mimari özelliği olan yapıların ve ören yerlerinin restorasyonu, onarımı ve çevre düzenlemelerinin yapılması
42. Müze evlerin kurulması
43. Kültür köylerinin oluşturulması
44. Turizm sektöründe çalışan personel için hizmet içi eğitim analizi ve eğitim çalışmalarının gerçekleştirilmesi
45. Rehberlik eğitim çalışmaları
46. Geleneksel el sanatlarına ilişkin çıraklık eğitimi çalışmaları
47. Turizm sektöründe çalışan personelde turizm terminolojisine yönelik yabancı dil eğitimi verilmesi
48. Girişimciliğin özendirilmesi
49. Bölge lise ve üniversitelerinde eğitimin kalitesinin arttırılması
50. İşletmelerde eğitimli personel çalıştırılmasının sağlanması

51. Turistik işletmelere yönelik menü oluşturma ve fiyatlandırma eğitimleri verilmesi
52. Turizm sektöründe faaliyet gösteren işletmelerin/firmaların belgelendirilmesi
53. Turizm koordinasyon kurulunun kurulması
54. Seyahat operatörlerine yönelik çalışmalar
55. Yerel yönetimlerin ve bakanlık temsilcilerinin güçlendirilmesi
56. Turizm verilerinin ulusal ve uluslararası kriterler ölçüsünde toplanması ve yayınlanması
57. Geleneksel el sanatları, kültür ve turizm odaklı faaliyet gösteren sivil toplum kuruluşlarının kapasitelerinin güçlendirilmesi
58. Kültürel değerler ve envanter konusunda yapılacak bilimsel çalışmaların desteklenmesi ve arşivlenmesi

DTSEP’de belirlenen her bir eylemde; eylemin hangi dönemi kapsadığı (2014-2018 ve 2019-2023), eylemin genel açıklaması, yatırım konusu, eylemin yerine getirilmesinden sorumlu kuruluşlar ve eylemle ilgili kuruluşlar belirlenmiştir. Böylece eylemin yerine getirileceği dönem, yatırım yapılması gereken konu ve sorumluluklar belirlenmiştir. Şekil 4.4’te DTSEP çalışmasından alınmış bir örnek eylem gösterilmektedir.

Eylem 10

Dağ ve Kış Sporları Turizminin Geliştirilmesi

Dönem: 2014-2018

İlgili Stratejiler: (H1-ST1)

Kardüz Yaylası’nın dağ ve kış sporları turizmi kapsamında altyapı eksiklikleri giderilmeli ve kayak merkezi için gerekli yol, su, elektrik, kanalizasyon, çöp toplama gibi altyapı gereksinimleri etüt edilerek planlanmalıdır. Özel sektörü bölgeye çekmek için teşvik çalışmaları yapılmalıdır. Türkiye Kayak Federasyonu ile iletişime geçilerek Kardüz Yaylası’nda ulusal ve uluslararası kış sporları yarışmalarının düzenlenmesi için girişimlerde bulunulmalıdır. Dünyaca ünlü kayak sporcuları bölgeye davet edilerek gösteriler organize edilmelidir.

Yatırım Konusu: Finansal destek (kredi vb.) sağlanması / Fizibilite çalışması yapılması / Alt ve üst yapı çalışmalarının yapılması / Tanıtım etkinlikleri ve organizasyonlarının yapılması / Kitap, broşür, afiş, poster, harita basılması ve dağıtılması / Duyuru ve ilanların yapılması (Web sitesi, Gazete, TV ve Radyo)

Sorumlu Kuruluşlar: Kültür ve Turizm Bakanlığı / Gençlik ve Spor Bakanlığı / Orman ve Su İşleri Bakanlığı / İl Özel İdaresi / Gençlik ve Spor Müdürlüğü / Kültür ve Turizm Müdürlüğü / Orman ve Su İşleri Müdürlüğü

İlgili Kuruluşlar: Türkiye Kayak Federasyonu / Özel Sektör / Sivil Toplum Kuruluşları

Şekil 4.4 : Düzce Turizm ve Strateji Eylem Planı – Eylem 10.

4.2.2. Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planının iyi yönetim ilkeleri açısından değerlendirmesi

Tezin konusu olan çalışma, daha önce anlatılan iyi yönetim ilkeleri açısından bir değerlendirmeye tabi tutulmuş olup, Doğu Marmara Kalkınma Ajansının verdiği destekler sayesinde uygulanmış olan bir çalışmanın, iyi bir yönetim örneği olup olmadığı değerlendirilmiştir. Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı; hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, katılım, şeffaflık ve uyum adları altında beş başlıkta incelenmiş olan iyi yönetim ilkeleri açısından teker teker değerlendirilmiştir.

4.2.2.1. Hesap verebilirlik açısından değerlendirme

Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı süresince yapılan çalışmalar, üç farklı denetim sisteminden geçmiştir. Bunlardan ilki başvuru aşamasında yapılan değerlendirme olup, yazılan her proje ajans tarafından denetlenmekte ve bir puan almaktadır. Söz konusu değerlendirme bağımsız değerlendiriciler aracılığıyla yapılmakta olup, Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinde bağımsız değerlendiricilerin konusunda en az 5 yıllık tecrübeye sahip olması esastır. Belli bir puanın üzerinde alan projeler, değerlendirilmek üzere yönetim kuruluna onayına sunulmaktadır. DTSEP bahse konu başvuru sürecini başarıyla tamamlayarak destek almaya hak kazanmış ve MARKA ve Düzce İl Özel İdaresi arasında 18.11.2013 tarihinde sözleşme imzalanmıştır.

Destek alan projeler uygulama aşamasında ise kalkınma ajansının çeşitli uzmanları tarafından izleme-değerlendirme ziyaretleri kapsamında faaliyetler ve harcamalar denetlenmektedir. Bunun neticesinde kalkınma ajansı tarafından faaliyetlere yönelik ödemeler serbest bırakılmaktadır. Bu kapsamda DTSEP çalışmasının başında ve ortasında olmak üzere farklı tarihlerde iki defa izleme ziyareti yapılmıştır. Sözleşme imzalandıktan hemen sonra 28.11.2013 tarihinde yapılan ilk izleme ziyaretinde iş takvimi ve yapılması gereken faaliyetler planlanmış, bir sonraki ziyarete kadar yapılması gereken işler belirlenmiş ve tutanak altına alınmıştır. 29.01.2014 tarihinde gerçekleştirilen ikinci izleme ziyaretinde ise iş takvimine uyulup uyulmadığı, faaliyetlerin zamanında yapılıp yapılmadığı denetlenmiş ve tutanak altına alınmıştır. Proje tamamlandıktan sonra ise kalkınma ajansı tarafından proje nihai değerlendirme aşamasına geçilmekte ve çeşitli uzmanlar tarafından yapılan çalışmalar ve ödemeler

tekrar değerlendirilmektedir. Bu aşamada uygun görülmeyen faaliyetler ve maliyetler destek alan kurumdan geri talep edilebilmektedir.

Çizelge 4.4 : DTSEP çalışması iş takvimi.

	Ay	Ay	Ay
Faaliyetler	1	2	3
1. Proje ekibi ile izleme ve değerlendirme sisteminin oluşturulması	X		
2. Turizm sektörünün Düzce ilindeki mevcut durumunun analizi	X	X	
2.1. Sektörel planlamaya altlık olacak verilerin derlenmesi	X	X	
2.2. Turizm paydaşlarının belirlenmesi	X		
2.3. Turizme yönelik yasal mevzuatın belirlenmesi	X		
2.4. Düzce ilinde turizm sektörünün tarihsel gelişimi	X		
2.5. Düzce ilinin turizm algısının ölçülmesi	X	X	
2.6. Düzce ilindeki durumun Dünya ve Türkiye karşılaştırması	X	X	
3. Turizm paydaşları arası diyalog geliştirme ve ağ oluşturma	X	X	
3.1. Arama toplantıları	X	X	
3.2. Turizm paydaşları ağı oluşturma	X	X	
4. Turistik ürün analizi		X	X
4.1. Düzce ili GZFT (SWOT) analizinin yapılması		X	X
4.2. Düzce ili turizm ürünleri analizinin yapılması		X	X
4.3. Turizm ürünlerinin iyileştirilmesi ve pazarlanması		X	X
5. Turizm sektörüne kalifiye personel yetiştirme eğitimi	X	X	X
6. İnteraktif iletişim platformunun kurulması ve işletilmesi	X	X	X
7. Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planının oluşturulması			X
7.1. Turizm stratejilerinin belirlenmesi			X
7.2. Turizm eylem planının oluşturulması			X
7.3. Sürdürülebilir turizm gelişimi yaklaşımının belirlenmesi			X
7.4. Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planının raporlanması			X
8. Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planının duyurulması			X
9. Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı kitapçığının hazırlanması			X

Çizelge 4.4'te çalışmanın iş takvimi detaylı olarak verilmekte olup, DTSEP yukarıda detaylı olarak anlatılan ve kalkınma ajanslarının mevzuatınca uygulanan üç farklı denetim aşamasından başarı ile geçmiş, öngörülen faaliyetler zamanında ve kalkınma ajansınca uygun görülen maliyetlerle yerine getirilmiştir.

Özellikle tekrar belirtmek gerekirse, Düzce İl Özel İdaresi tarafından hazırlanan ve Düzce Kültür ve Turizm Müdürlüğünün ortaklığında uygulanan projenin başlangıcından sonuç toplantısına kadar bütün süreçler MARKA tarafından farklı uzmanlarla izlenmiş, süreçlere aktif katılım sağlanmıştır. Bu izleme çalışmaları kimi dönemlerde mali uzmanlarca, kimi dönemlerde MARKA genel merkezinden gelen teknik uzmanlarca izlenmiştir. MARKA'nın Düzce ilinde bulunan yatırım destek ofisi uzmanları ise bütün toplantı ve çalışmalara aktif olarak katılmıştır.

MARKA ile yapılan yazılı mülakatta, DTSEP çalışmasının hesap verebilirlik ilkesi açısından değerlendirilmesi istenmiş olup, MARKA (2016) DTSEP çalışmasının yapılan destek sözleşmesine uygun olarak ajansın tabi olduğu ilgili kanun ve yönetmelikler kapsamında aynı hesap verebilirlik ilkelerine uygun olarak gerçekleştirildiğini ifade etmektedir.

Hesap verebilirlik bağlamında değerlendirilecek olursa, DTSEP çalışması, tamamen açık ve bağımsız bir başvuru sürecinden geçmiş, MARKA tarafından projenin uygulama sürecinde ve sonrasında hem mali açıdan, hem de faaliyetler açısından izlenmiş ve incelenmiştir. Bu bağlamda, hesap verebilirlik açısından hem projenin kalkınma ajansı açısından gerekli kriterleri fazlasıyla sağladığı söylenebilir.

4.2.2.2. Hukukun üstünlüğü açısından değerlendirme

DTSEP çalışması bir kamu kurumu olan Düzce İl Özel İdaresince gerçekleştirilmiştir. Çalışma sırasında yapılan tüm faaliyetler kamu kurumlarının tabi olduğu hukuk kurallarına uygun olarak yapılmış ve kamu yararı gözetilmiştir. MARKA tarafından hazırlanan sözleşme ise kamu kurumu veya özel sektör ayırmaksızın genel şartları belirlemekte olup, her kurum kendi tabi olduğu hukuki duruma uygun olarak faaliyetlerini gerçekleştirmektedir.

DTSEP başvurunun başarılı sonuçlanmasını takiben imzalanan sözleşme ile destek yararlanıcısı olan Düzce İl Özel İdaresi hukukun üstünlüğü ilkesi kapsamında her türlü hukuki denetimi ve yaptırımı kabul etmekte olup, bir önceki bölümde belirtildiği üzere çeşitli denetimlerden geçmiştir. Adil ve kapsayıcı olan kanuni

çerçeveler doğrultusunda yapılan eylemlerin denetlemesi anlamına gelen hukukun üstünlüğü ilkesi açısından genel bir değerlendirme yapılacak olursa, DTSEP başta bu ilkeyi benimseyerek başvuruya konu olmuş ve süreçleri buna uygun olarak tamamlamıştır.

MARKA ile yapılan yazılı mülakatta, DTSEP çalışmasının hukukun üstünlüğü ilkesi açısından değerlendirilmesi istenmiş olup, MARKA (2016) tarafından verilen cevapta; DTSEP çalışmasında faydalanıcı kurum olan Düzce İl Özel İdaresi ile hukukun üstünlüğü ilkesine uygun olarak sözleşme imzalandığı ve destek sözleşmesi kapsamında yapılan uygulamaların izleme faaliyetleri ile proje sonrasında yapılan denetim raporlarıyla denetlendiğini ifade etmektedir.

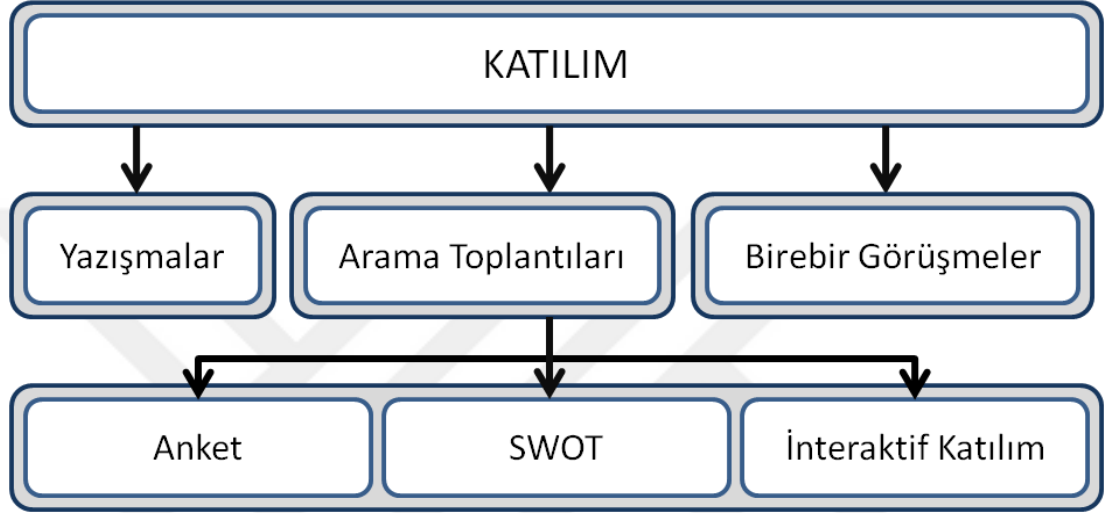
4.2.2.3. Katılım açısından değerlendirme

DTSEP çalışmasında katılım çok önemli bir girdi olarak ele alınmış olup, proje süresince bilgilendirme ve arama toplantıları yapılmıştır. Bu kapsamda yapılan ilk çalışmada (Düzce İli Turizm Verilerinin Toplanması, İşlenmesi, Analiz Edilmesi ve Raporlanması aşmasında) Düzce ilinde bulunan turizm sektörü paydaşları tespit edilmiş, ikinci çalışmada (Düzce İli Turizm Algısının Ölçülmesi Raporu aşamasında) turizm sektörü paydaşları ile turizm algısını ölçmek için, Düzce’de bulunan turizm sektörü paydaşları ve profesyonelleriyle 259 adet (244 tanesi kamu kurum temsilcileriyle, 11 tanesi konaklama tesisi temsilcileriyle ve 4 tanesi tur operatörleriyle) anket yapılmıştır.

Bunlara ek olarak Düzce’de bulunan ve turizme yönelik faaliyetlerde bulunan kamu kurum ve kuruluşlarına, sivil toplum örgütlerine, mahalli idarelere, üniversitenin ilgili bölümlerine ve merkezi yönetimin taşra teşkilatları olan müdürlüklere, Düzce ilinin turizme yönelik gelişimi hususunda düşünceleri, Düzce İl Özel İdaresinin resmi yazısı ile sorulmuştur. Ancak, söz konusu yazının cevaplanma oranı yüzde ellinin altında kalmıştır.

DTSEP çalışmasının katılım boyutunu ve alınacak kararların meşruiyetini arttırmak için yukarıda anlatılanlara ek olarak 90 günlük proje süresi içerisinde 10 adet toplantı yapılmıştır. Bu 10 adet toplantıdan ilki projenin açılış ve bilgilendirme toplantısı olarak düzenlenmiş ve kamuoyuna proje hakkında bilgi verilerek farkındalık yaratılmıştır. Daha sonra Düzce ilinde bulunan 8 adet ilçede arama toplantıları gerçekleştirilmiştir.

Bu arama toplantıları iki aşamalı bir şekilde gerçekleştirilmiş olup, ilk aşamada proje hakkında bilgi verilmiş ve katılımcıların düşünceleri hem anketler yoluyla hem de sözlü olarak alınmıştır. Daha sonrasında ise katılımcılarla birlikte Güçlü-Zayıf-Fırsat-Tehdit (GZFT) analizi yapılmıştır. Arama toplantılarının ikinci aşamasında ise katılımcılara iyi turizm örnekleri anlatılarak nasıl turizmden daha fazla getiri elde edebilecekleri anlatılmıştır. Şekil 4.5'te DTSEP çalışması sürecinde gerçekleşen katılım sürecinin kavramsallaştırılmış şeması verilmektedir.



Şekil 4.5 : Düzce Turizm ve Strateji Eylem Planı katılım süreci.

Arama toplantılarının onuncu ve sonuncusu Düzce il merkezinde gerçekleştirilmiş olup, daha önceki toplantılarda tespit edilenlerin anlatıldığı ve değerlendirildiği sonuç çalıştay şeklinde kurgulanmıştır. Bu arama toplantısına daha önceki arama toplantılarında tespit edilen bazı paydaşlar ve ilçelerin temsilcileri ile Düzce ili geneline yönelik faaliyetlerde bulunan paydaşlar davet edilmiştir. Önceki toplantılarda tespit edilen kilit paydaşlarla ile turizme yönelik sorunlar ve bunların çözümlerine yönelik strateji ve eylemler tespit edilmeye çalışılmıştır.

Proje kapsamında gerçekleştirilen 10 adet toplantıya 476 adet katılımcı/turizm paydaşı katılmıştır. Bu katılımcıların arasında Vali, milletvekilleri, kaymakamlar, belediye başkanları, il jandarma komutanlığı, emniyet teşkilatı yetkilileri, siyasi partiler, belediye meclis üyeleri, il genel meclisi üyeleri, kamu kurumlarının il ve ilçe müdürleri, çeşitli derneklerin başkan ve yöneticileri, muhtarlar, turizm tesis işletme sahip ve müdürleri, restoran sahipleri ve işletmecileri, karayolları bölge müdürlüğü temsilcileri, üniversite müdür ve öğretim üyeleri, oda temsilcileri, seyahat acenteleri, gazeteciler ve vatandaşlar vb. paydaşlar bulunmaktadır.

Çizelge 4.5 : DTSEP katılım değerlendirmesi.

Olumlu yönler	Olumsuz yönler
• Düzce İl Özel İdaresince resmi yazışma ile ilgili kurumlara görüş sorulması • İlgili kurumların turizme yönelik yaptıkları çalışmaları sunması • Kurumlardan gelen görüşlerinin anlaşılır ve net olması • Toplantılarda geniş katılımın vali ve kaymakamlık talimatıyla sağlanması • Toplantılara halkın katılımının yüksek olması • Toplantılara yerel ve ulusal basın katılımının sağlanması • Toplantılara turizme yönelik derneklerin yanı sıra bölgede aktif olan sivil toplum örgütlerinin de katılımının sağlanması • Toplantılarda uzlaşma yoluyla ortak akıl oluşturulmaya çalışılması • Toplantıların halkın rahat erişebileceği alanlarda yapılması • Toplantıya katılan herkese anket dağıtılması • Toplantıların süre kısıtlaması olmaksızın katılan herkesin düşüncesini ifade edecek kadar uzun tutulması • Toplantıların başından sonuna kadar kamera ile kayıt altına alınması • Toplantıların sonunda soru-cevap bölümüyle tereddüt oluşturan hususların açıklığa kavuşturulması • Toplantılarda paydaşların aktif katılımıyla GZFT analizi yapılması • Toplantılarda yazılı veya sözlü olarak görüş alınması • Toplantılardaki interaktif çalışma sonunda kilit paydaşların belirlenmesi • Toplantılarda katılımcı türüne göre 3 farklı anket türü uygulanması • Toplantılara katılanların yarısından fazlası ile anket yapılabilmesi • Bazı kilit paydaşlar birbiri görüşmelerin yapılması	• Resmi yazışma ile görüş sorulan 58 kurumdan 37 tanesinden görüş gelmesi • Bazı kurum görüşlerinin zamanında gelmemesi • Bazı kurum görüşlerinin proje bitiminde sonra gelmesi • Bazı kurum görüşlerinin konuyla ilgisiz olması • Toplantıların interaktif bölümünde, bazı katılımcıların çekingenlik nedeniyle görüş belirtmemesi • Toplantılarda bazı katılımcıların okuma yazma bilmemesi nedeniyle anket dolduramaması • Toplantılara ilin veya ilçenin üst düzey yöneticilerinin katılması sebebiyle, katılımcıların ilgisiz konularda söz almaları • Toplantılarda turizm konusunun dışına taşılarak ekonomik kalkınmaya yönelik farklı taleplerin olması • Toplantılarda farklı siyasi görüşlere sahip kişilerin tartışma ortamı yaratması • Toplantılara bazı grupların çeşitli nedenlerle önyargılı veya umursamaz tavırlar sergilemesi • Arama toplantılarında bütün sorunların tartışılmasından sonra çözüm önerileri ve karar alma süreçlerine geçildiği son bölümde katılımcıların toplantıları terk etmesi • Toplantılara katılan bazı kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılımı sağlamakla kalması ve görüş veya katkı vermemesi

Çizelge 4.5'te de ifade edildiği üzere DTSEP çalışmasının katılım boyutunun da çeşitli olumlu ve olumsuz yönler bulunmaktadır. Özetlemek gerekirse, proje katılım temeli üzerine kurulmuş olup özellikle arama toplantılarında katılım sağlanmaya çalışılmıştır. Yapılan toplantılarda kilit öneme sahip paydaşlar tespit edilmeye çalışılmış, birebir görüşmeler ve anket yoluyla görüşler toplanmış ve hepsi kamera ile kayıt altına alınmıştır. Bununla birlikte, katılımı teşvik eden yapısına rağmen çalışmalarda bazı paydaşların çeşitli nedenlerle görüş sunmaktan kaçındığı tespit edilmiştir.

DTSEP çalışması, katılım açısından genel bir değerlendirmeye tabi tutulacak olursa, karar alma süreçlerinin başından sonuna kadar katılımı teşvik eden bir yapıda kurgulandığını söylemek mümkündür. Bununla birlikte, projeye katılımda bulunan paydaşların, Düzce ilinde bulunan turizm sektörü paydaşlarını temsil oranını ölçmeye yönelik bir çalışma yapılmamıştır. Dolayısıyla katılımın hangi oranda sağlandığına dair bir değerlendirme yapılamamakla birlikte, katılımcılar listesi incelendiğinde paydaşların büyük oranda kapsadığını söylemek mümkündür (Şekil 4.6).



Şekil 4.6 : DTSEP Düzce Merkez ilçe arama toplantısı.

MARKA ise, projenin bütün aşamalarına gözlemci olarak katılmış olup, bunu görünürlük çalışmaları kapsamında yapmıştır. Düzce'de düzenlenen yerel bütün faaliyetlere Düzce Yatırım Destek Ofisi çalışanları katılım sağlamış ve projeyi yerinde izlemiştir. MARKA'nın temsilcilerin üzerinde özellikle durdukları konu ise

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinde belirlenen görünürlük çalışmaları olmuştur. Buna göre, ajansın mali destek sağladığı proje ve faaliyetlerde, yararlanıcılar ve alt yükleniciler, hizmet, mal alımı ve yapım işleri faaliyetlerinde ajansın sağladığı mali desteği ve Kalkınma Bakanlığı Müsteşarlığının genel koordinasyonunu görünür kılmak ve tanıtmak için gerekli önlemleri almak zorundadır. Bu kapsamda DTSEP çalışmasında, ajans faaliyet ve desteklerinin genel stratejik çerçevesini oluşturan ulusal ve bölgesel nitelikli kalkınma planlarını temsil eden amblem, logo veya sloganlar görünürlük kuralları çerçevesinde kullanılmıştır. Özetlemek gerekirse, MARKA'nın katılımı proje içeriği açısından olmayıp, ajansça belirlenen görünürlük faaliyetlerinin yerine getirilmesi ve gözlemlene amaçlıdır. Bununla birlikte, projenin MARKA tarafından desteklendiğinin bilinmesi, duyurular ve dokümanlarda bu durumunu vurgulanması katılımı teşvik edici bir unsur olarak değerlendirilebilir (Şekil 4.7).



Şekil 4.7 : MARKA görünürlük faaliyetlerine örnek.

Buna ek olarak MARKA ile yapılan yazılı mülakatta, DTSEP çalışmasının katılım ilkesi açısından değerlendirilmesi istenmiş olup, MARKA (2016) DTSEP çalışmasını modern yönetim unsurlarının etkin kullanımına bir örnek olduğunu vurgulayarak; söz konusu çalışmada ildeki bütün aktörlerin sürece katılımının sağlandığını, bu katılımcılığın proje başvuru sahibi olan Düzce İl Özel İdaresince kurgulandığını ve proje değerlendirme sürecinde yüksek puan almasına katkı sağladığını belirtmektedir.

İyi yönetişimin önemli unsurlarından biri olan katılımın temel amacı, kararların doğru seviyede alınması ve yöneten gücün, yönettiği kesimi yönetilenden ziyade paydaş olarak görmesi ve karar alma süreçlerine dahil etmesidir. DTSEP çalışması belli bir kararı almak yerine, belirli bir sektöre dair yapılacakların ortak akılla belirlenmesine yönelik çalışmadır. Dolayısıyla, katılım olgusunun temelinde yer alan adil ve kapsayıcı olma olgusunu daha rahat yerine getirebilmektedir. Çünkü DTSEP çalışmasıyla tek bir karar üzerinde uzlaşmaya çalışılmamaktadır. Bunun yerine, turizmde sürdürülebilir gelişmeyi sağlama amacı doğrultusunda planlanacak olan birçok eylemin belirlenmesine çalışılmaktadır. Başka bir deyişle, katılım ilkesinin en büyük uğraş gerektiren karar alma kısmında büyük sıkıntılara neden olacak bir mücadele konusu bulunmamaktadır. Bu sebeple DTSEP'nin katılım, karar alma ve uzlaşma konularında ciddi sıkıntılar yaşamamıştır. DTSEP çalışmasının katılım boyutunda, birçok sorun tespit edilmeye çalışılmış, gelişmesi/geliştirilmesi gereken yönler tespit edilmiş, interaktif katılımı GZFT analizi yapılmış ve potansiyeller belirlenerek bunları sürdürülebilir turizm yoluyla yerel ekonomik kalkınmaya dönüştürecek hedef, strateji ve eylemler belirlenmiştir.

4.2.2.4. Şeffaflık (Açıklık – saydamlık) açısından değerlendirme

Kurumların çeşitli hususlarda alınan kararların veya karar alma süreçlerinde bütün paydaşlara ve vatandaşlara açık olması anlamına gelen şeffaflık ilkesine DTSEP çalışmasında özellikle yer verilmiştir. Bir önceki bölümde anlatıldığı üzere, bütün paydaşların bilgi sahibi olabilmesi ve sürece dahil olabilmesi için proje açılış toplantısı düzenlenmiştir. Böylece hem paydaşların hem de kamuoyunun farkındalığı arttırılmış ve sürecin başından itibaren çalışmalara katılma fırsatı sağlanmıştır. Buna ek olarak tüm çalışmalara yerel ve ulusal basın davet edilmiş ve haberler vasıtasıyla kamuoyunun ilgisi çekilmeye çalışılmıştır.

Proje boyunca yapılan tüm çalışmalardan herkesin haberdar olabilmesi için, bir internet sitesi (www.duzceturizm.org) kurulmuş ve 1 sene boyunca yayında kalmıştır. Bu internet sitesi üzerinden projeye dair her türlü bilgi paylaşımı yapılmıştır. Ayrıca projenin yürütücüsü olan Düzce İl Özel İdaresi, proje ortağı olan Düzce Kültür ve Turizm Müdürlüğünün web sayfaları üzerinden de projeye dair bilgiler paylaşılmıştır.

MARKA, projenin başvuru aşamasından, desteklenen faaliyetlerin gerçekleştirilmesi aşamalarının tamamında gözlemci olarak projeyi izlemiştir. Ajans ayrıca yapılan

faaliyetlerin tamamına katılım sağlarken, daha çok görünürlük olgusu açısından çalışmaları izlemektedir. Ajans kendi hesap verebilirliğini açısından, projenin her aşamasının şeffaf bir şekilde gerçekleştirilmesini talep etmektedir. MARKA ile yapılan yazılı mülakatta, DTSEP çalışmasının şeffaflık ilkesi açısından değerlendirilmesi istenmiş olup, MARKA (2016) projelere ilişkin tüm duyuruların, ihale ilanlarının, sonuç raporlarının, etki analizlerinin, ajans internet sitesinden yayınlandığını, şeffaflık ilkesi kapsamında DTSEP çalışmasına dair bilgi ve belgelere de yine ajans internet sitesinden erişilebildiğini ifade etmektedir.

Şeffaflık ilkesi üzerinden genel bir değerlendirme yapılacak olursa, projenin her adımı açık bir şekilde kamuoyunun değerlendirmesine sunulmuş, paydaşlar projenin her aşamasında bulunmuş ve karar alma süreçlerinde her türlü katkıları değerlendirilmiştir. Ortaya çıkan sonuç raporu olan DTSEP projenin her bir paydaşına gönderilmiş ve belirlenen eylemlerin yerine getirilmesinde katkıları ve varsa üzerine düşen görevlerini yerine getirmeleri talep edilmiştir. Şeffaflık boyutuna kalkınma ajansı tarafından bakılacak olursa, ajans verdiği mali desteğin kullanımı açısından kendi hesap verebilirliğini sağlamak için çalışmanın her aşamasının şeffaf olmasını talep etmektedir. Bu bağlamda DTSEP çalışmasının, hem uygulayıcı kurum olan Düzce İl Özel İdaresi açısından, hem de mali desteği veren MARKA açısından başından sonuna kadar şeffaf bir şekilde gerçekleştirildiğini söylemek mümkündür.

4.2.2.5. Uyum açısından değerlendirme

DTSEP, temelde bir eylem planı olmakla birlikte aynı zamanda üst ölçekte alınmış kararları alt ölçekteki uygulayıcılara yansıtan bir strateji belgesidir. Doğu Marmara Bölge Planı, Türkiye Turizm Stratejisi ve Düzce ili çevre düzeni planları gibi üst ölçekli planlarda bulunan ve mekansal boyutu olmayan bazı kararları mekan boyutlarını da tespit ederek somutlaştıran ve yerel ölçeğe indirgeyen bir yaklaşımda hazırlanan DTSEP, kaynakların etkin kullanımı, eylemlerin uygun seviyede gerçekleştirilmesi ve uyumun sağlanması amacıyla tespit edilen her bir eylem için çeşitli kriterler belirlemiştir.

Düzce ilinde plansız ve doğaçlama bir şekilde gelişen turizm sektörüne yönelik çeşitli üst ölçekli planların kararları bulunsa da, genel olan turizm gelişimi arz ve talep doğrultusunda gelişim göstermiştir. Bunun en temel nedeni Düzce ilindeki üst ölçekli yönlendirici planların yakın dönemlerde yürürlüğe girmesidir. Türkiye

Turizm Stratejisi 2023 Eylem Planı 2007 yılında, Düzce ili çevre düzeni planları 2008 yılında, Doğu Marmara Bölge Planının ilki 2010 ve ikincisi 2014 yılında yürürlüğe girmiştir.

Türkiye Turizm Stratejisi 2023 Eylem Planında, Düzce'nin de yer aldığı Batı Karadeniz Koridorunda turizmde ihtisaslaşan yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası düzeyde yarışan marka turizm bölgelerinin tespiti yapılacağı ve bu alanların Turizm Merkezi veya Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi ilan edileceği ifade edilmektedir. Bu kapsamda, Bakanlar Kurulunun 06.10.2013 tarih ve 28787 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kararı ile Kardüz yaylası Kültür ve Turizm Koruma ve Gelişim Bölgesi ilan edilmiştir. DTSEP bu konuda, Kardüz yaylasının dağ ve kış sporları turizmi kapsamında altyapı eksikliklerinin giderilmesi gerektiğini, teşvik konusunda çalışmalar yapılması gerektiğini, Kardüz yaylasında ulusal ve uluslararası kış sporları yarışmalarının düzenlenmesi için girişimler yapılması gerektiği, bölgede dünyaca ünlü sporcuların davet edilerek organizasyonlar yapılması gerektiğini ifade etmektedir. Bu kapsamda sorumlu kuruluşlar olan Kültür ve Turizm Bakanlığı, Düzce İl Özel İdaresine Kardüz yaylasının planlama çalışmalarına başlaması için 2014 yılında yetki vermiş, 2015 yılında kış turizm merkezi olarak planlanmasına yönelik çevre düzeni planlarını onaylamıştır. Bu çalışmayı, DTSEP'nin üst ölçekli planları alt ölçeğe indirgeyerek somutlaştırmasının bir örneği olarak ifade etmek mümkündür.

MARKA ile yapılan yazılı mülakatta, DTSEP çalışmasının uyum ilkesi açısından değerlendirilmesi istenmiş olup, MARKA (2016) tarafından verilen cevapta; DTSEP çalışması içerik olarak incelendiğinde; hem turizm yönelik ulusal stratejilere, hem MARKA tarafından gerçekleştirilen bölge planlarına, hem de il düzeyindeki çeşitli planlara (çevre düzeni planları, imar planları vb.) atıflarda bulunulduğu, bu bağlamda DTSEP çalışmasının alt ve üst ölçekli mekansal stratejilere ve planlara uygun olarak hazırlandığı ifade edilmektedir.

Buna ek olarak, DTSEP'de belirlenen her bir eylemde; eylemin hangi dönemi kapsadığı (2014-2018 ve 2019-2023), eylemin genel açıklaması, yatırım konusu, eylemin yerine getirilmesinden sorumlu kuruluşlar ve eylemle ilgili kuruluşlar belirlenmiştir. Böylece eylemin yerine getirileceği dönem, yatırım yapılması gereken konu ve sorumluluklar belirlenmiştir. Uyum ilkesi açısından genel bir değerlendirme yapılacak olursa, DTSEP çalışmanın başından itibaren paydaşların uyum içerisinde

alışmasına olanak tanımış ve başlangıçta yakalamış olduğu işbirliğini gelecek aşamalara taşımayı başaramıştır.

4.3. Bölüm Değerlendirmesi

Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı (DTSEP), Düzce İl Özel İdaresi tarafından, Düzce Kùltür ve Turizm Müdürlüğü ortaklığında hazırlanmış ve Doğu Marmara Kalkınma Ajansın tarafından finansmanı sağlanmış ve 18.11.2013 ile 19.02.2014 tarihleri arasındaki 3 aylık (90 günlük) dönemde gerçekleştirilmiştir.

Düzce ili, 25 milyon civarında bir nüfusun bulunduğu İstanbul, Ankara, Kocaeli, Bursa ve Sakarya gibi büyük bir kentsel alanın ortasında ve ülkenin belki de en iyi erişilebilirlik olanaklarına sahip olmasına rağmen turizm sektöründe yeterince gelişmemiştir.

Düzce ilinin sürdürülebilir turizm gelişimini sağlamayı amaçlayan DTSEP’de belirlenen hedef, strateji ve eylemler; üst ölçekli planların yanı sıra arama toplantılarında interaktif katılım yöntemiyle oluşturulan GZFT (Güçlü, Zayıf, Fırsat, Tehdit) analizi ve sektörün içerisinde yer alan ilgililer ile karar verici paydaşlarla da (konaklama tesisleri, seyahat acenteleri ve kamu kurumları vb.) yapılan anket çalışmalarına da dayanmaktadır.

DTSEP’de belirlenen her bir eylemde; eylemin hangi dönemi kapsadığı (2014-2018 ve 2019-2023), eylemin genel açıklaması, yatırım konusu, eylemin yerine getirilmesinden sorumlu kuruluşlar ve eylemle ilgili kuruluşlar belirlenmiştir. Böylece eylemin yerine getirileceği dönem, yatırım yapılması gereken konu ve sorumluluklar belirlenmiştir.

DTSEP, iyi yönetim ilkeleri açısından bir değerlendirmeye tabi tutulmuş olup, kalkınma ajanslarının verdiği destekler sayesinde uygulanmış olan bir çalışmanın, iyi bir yönetim örneği olup olmadığı değerlendirilmiştir. Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı; hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, katılım, şeffaflık ve uyum adları altında beş başlıkta incelenmiş olan iyi yönetim ilkeleri açısından değerlendirilmiştir.

DTSEP, hesap verebilirlik ilkesi açısından üç farklı denetim aşamasından geçmiş olup, öngörülen faaliyetler zamanında ve uygun maliyetlerle yerine getirilmiştir. Hesap verebilirlik bağlamında değerlendirilecek olursa, DTSEP tamamen açık ve bağımsız bir başvuru sürecinden geçmiş, proje sürecinde ve sonrasında hem mali

açından, hem de faaliyetler açısından incelenmiştir. Bununla birlikte, iç denetçinin yönetim kurulu yerine doğrudan ajans genel sekreterine bağlı olması, başka bir deyişle genel sekreterin kendisini denetleyecek ve hukuki olarak inceleyecek kişilerin doğrudan amiri olması ajansın hesap verebilirliği açısından bir zayıf nokta olarak ön plana çıkmaktadır. Çizelge 4.6’da hesap verebilirlik ilkesi açısından MARKA ve DTSEP değerlendirilmiştir.

Çizelge 4.6 : Hesap verebilirlik ilkesi değerlendirme tablosu.

H E S A P V E R E B İ L İ R L İ K	O L U M S U Z	- Ajansın ilgili mevzuatında hesap verebilirliğin hukuki altyapısının (araçlar, usul ve esaslar, denetim şekilleri, denetçi ve denetim nitelikleri) - Ajansın faaliyet raporlarının, yıllık çalışma programının ve bütçe gerçekleştirmelerinin raporlanarak internet üzerinden duyurulması ve mali saydamlığın sağlanması - İç denetçi istihdamının sağlanması - Dış denetimin yapılmasına olanak veren mevzuat varlığı - MARKA’nın sayıştay denetimine tabii olması - Düzce İl Özel İdaresi’nin sayıştay denetimine tabii olması - DTSEP’nin proje başvuru aşamasında bağımsız değerlendiricilerce, proje uygulama sürecinde ajans teknik uzmanlarınca ve proje sonrasında ajansın mali uzmanlarınca 3 farklı denetimden geçmiş olması
	O L U M S U Z	İç denetçi istihdam edilmesine rağmen iç denetçinin ajans yönetim kurulu yerine amiri olan genel sekretere doğrudan bağlı olması

DTSEP, MARKA ile imzalanan sözleşmeyle hukukun üstünlüğü ilkesi kapsamında her türlü hukuki denetimi ve yaptırımı kabul etmiş olup, çeşitli denetimlerden geçmiş ve süreçleri buna uygun olarak tamamlamıştır. MARKA tarafından hazırlanan sözleşmede her türlü denetim ve yaptırım net olarak tanımlanmakta olup, projeyi yürüten Düzce İl Özel İdaresinin ise kamu kurumu olması sebebiyle her türlü harcaması ve faaliyeti Sayıştay denetimine tabidir. Bununla birlikte, başvuru aşamasında kabul edilen ve bütçesi onaylanan faaliyetlerin, proje uygulama sürecinde veya bittikten sonraki değerlendirmede uygun olmayan maliyet olarak görülebilme ihtimali olumsuz bir yön olarak ortaya çıkmaktadır. Çizelge 4.7’te hukukun üstünlüğü ilkesi açısından MARKA ve DTSEP değerlendirilmiştir.

Çizelge 4.7 : Hukukun üstünlüğü ilkesi değerlendirme tablosu.

H U K U K U N Ü S T Ü N L Ü Ğ Ü	O L U M L U O L U M S U Z	• Desteklenen projelerin sözleşmeyle belirlenen koşullar kapsamında hukuki güvence altına alınması • MARKA denetim ve yaptırımlarının sözleşmede açık ve net olarak tarif edilmesi • Destek yararlanıcısının, proje sürecinde ara, nihai ve proje sonrası değerlendirme raporları sunması • DTSEP'nin kamu kurumunca yapılması nedeniyle hem MARKA hem de Düzce İl Özel İdaresince Sayıştay denetimine tabii olması • Başvuru sırasında uygun görülen ve onaylanan bütçeye göre yapılan harcamaların, proje sırasında veya sonrasında uygun olmayan maliyet olarak değerlendirilmesi olasılığı
--	---	---

DTSEP çalışmasında katılım çok önemli bir girdi olarak ele alınmış olup, proje süresince bilgilendirme ve arama toplantılarına büyük önem verilmiştir. Bu kapsamda Düzce ilinde bulunan turizm sektörü paydaşları tespit edilmiş ve turizm sektörü paydaşları ile turizm algısını ölçmek amacıyla anket, yazışma ve birebir görüşme usulleriyle veri toplanmıştır. DTSEP'nin 90 günlük proje süresi içerisinde 10 adet arama toplantısı yapılmış olup, ilk aşamada proje hakkında bilgi verilmiş ve katılımcıların düşünceleri hem anketler yoluyla hem de sözlü olarak alınmıştır. Daha sonrasında ise katılımcılarla birlikte Güçlü-Zayıf-Fırsat-Tehdit (GZFT) analizi yapılmıştır.

Proje kapsamında gerçekleştirilen 10 adet toplantıya 476 adet katılımcı/turizm paydaşı katılmıştır. DTSEP çalışmasını katılım açısından değerlendirildiğinde, karar alma süreçlerinin başından sonuna kadar katılımı teşvik eden bir yapıda kurgulandığını söylemek mümkündür. Katılım açısından bir başka önemli değerlendirme ise, DTSEP'nin sadece belli bir kararı almak yerine, belirli bir sektöre dair yapılacakların belirlenmesine yönelik çalışma olması nedeniyle daha kapsayıcı nitelikte olmasıdır. Ancak, MARKA'nın projenin paydaşı olmak yerine gözlemci olmayı tercih etmesi, bazı kurum ve kuruluşların projeye yönelik görüş bildirmemesi veya geç yahut ilgisiz görüş bildirmesi, bazı katılımcıların toplantılara katılmasına rağmen görüş bildirmemesi, bazı katılımcıların çeşitli sebeplerle toplantıları farklı

tartışma zeminlerine çekmesi, toplantılara ilin üst düzey yöneticilerinin katılımını fırsat bilen bazı katılımcıların ilgisiz konuları tartışmaları veya taleplerde bulunmaları ise katılım boyutunda ortaya çıkan olumsuzluklardır. Çizelge 4.8’de katılım ilkesi açısından MARKA ve DTSEP değerlendirilmiştir.

Çizelge 4.8 : Katılım ilkesi değerlendirme tablosu.

K A T I L I M	O L U M L U	• Mülki amirlerin katılımı teşvik etmesi • Medyanın katılımı • İlgili derneklerin ve aktif sivil toplum kuruluşlarının katılımı • Uzlaşma sağlanarak karar alınması • Katılımcıların tamamının fikrini ifade etme fırsatı verilmesi • GZFT analizinin interaktif katılımı ile gerçekleştirilmesi • Kilit paydaşların tespit edilmesi ve katkılarının birebir görüşmeler yoluyla alınması • Katılımcıların yaklaşık yarısının görüşlerinin anketler yoluyla alınmış olması • Katılımcı türüne göre 3 farklı anket türü uygulanması
	O L U M S U Z	• MARKA’nın paydaş olarak çalışmaya katılmak yerine gözlemci olmayı tercih etmesi veya zorunda kalması • MARKA’nın sunmuş olduğu desteklerden sivil toplum kuruluşlarının çok az pay alması • Bazı kurum ve kuruluşların görüş bildirmemesi veya geç görüş bildirmesi, bazı görüşlerin ise ilgisiz olması • Bazı katılımcıların çekingenlik veya başka nedenlerle görüş bildirmemesi ya da anket doldurmaması • Bazı katılımcıların önyargılı veya umursamaz olması • Bazı katılımcıların farklı görüşler nedeniyle tartışma ortamı yaratılması • Düzce’nin yaz turizminde gelişmesi DTSEP çalışmasının kış aylarına denk gelmesi nedeniyle turistlerin görüşlerinin alınamaması • İlin veya ilçenin üst düzey yöneticilerinin toplantıda bulunmasını fırsat bilen bazı katılımcıların ilgisiz konuları gündeme getirmesi • Bazı katılımcıları, katılımı görev olarak yerine getirmeleri ve toplantının karar alma süreçlerine geçilen son bölümüne gelinmeden toplantıları terk etmeleri

DTSEP, şeffaflık ilkesi üzerinden değerlendirildiğinde, projenin her adımı açık bir şekilde (hem bilgilendirme toplantıları, hem de projenin internet sitesi yoluyla) kamuoyunun değerlendirmesine sunulmuş, paydaşlar projenin her aşamasında bulunmuş ve karar alma süreçlerinde her türlü katkıları değerlendirilmiştir. Her ne kadar, MARKA şeffaflığı teşvik etse ve ilgili mevzuatı olsa da; mali hususlar dışındaki faaliyetlerdeki şeffaflık olgusu proje uygulayıcısının inisiyatifine

bırakılmaktadır. Çizelge 4.9’da katılım ilkesi açısından MARKA ve DTSEP değerlendirilmiştir.

Çizelge 4.9 : Şeffaflık ilkesi değerlendirme tablosu.

Ş E F F A F L I K	O	• Kalkınma ajanslarına yönelik olarak şeffaflık ilkesi tanımlayan ilgili mevzuatın varlığı
	L	• DTSEP projesinin web sayfası olması ve 1 yıl boyunca faaliyette kalması
	U	• Bilgilendirme toplantılarıyla farkındalık yaratılması ve sürecin her aşamasında kamuoyuna açık yürütülmesi
	M	• Ajansın kendi hesap verebilirliğini arttırmak adına şeffaflığı teşvik etmesi
	L	
	U	
	O	
	L	
	U	• Her ne kadar MARKA şeffaflığı teşvik etse ve ilgili mevzuata sahip olsa da, projelerin şeffaflığı uygulayıcısının takdirine bırakılması
	M	
	S	
	U	
	Z	

DTSEP, temelde bir eylem planı olmakla birlikte aynı zamanda üst ölçekte alınmış kararları alt ölçekteki uygulayıcılara yansıtan bir strateji belgesidir. Doğu Marmara Bölge Planı, Türkiye Turizm Stratejisi ve Düzce ili çevre düzeni planları gibi üst ölçekli planlarda bulunan ve mekansal boyutu olmayan bazı kararları mekan boyutlarını da tespit ederek somutlaştıran bir yaklaşımda hazırlanan DTSEP, kaynakların etkin kullanımı, eylemlerin uygun seviyede gerçekleştirilmesi ve uyumun sağlanması amacıyla tespit edilen her bir eylem için çeşitli kriterler belirlemiştir.

Uyum ilkesi açısından genel bir değerlendirme yapılacak olursa, DTSEP çalışmanın başından itibaren paydaşların uyum içerisinde çalışmasına olanak tanımış ve başlangıçta yakalamış olduğu işbirliğini gelecek aşamalara taşımayı başarabilmiştir. Bununla birlikte, üst ölçekli planların kısa vade olarak değerlendirilebilecek bir süre önce yapılmış olması ve uygulamalarının henüz tam anlamıyla başarılabilmiş olmaması zayıf bir nokta olarak ön plana çıkmaktadır. Çizelge 4.10’da uyum ilkesi açısından MARKA ve DTSEP değerlendirilmiştir.

Çizelge 4.10 : Uyum ilkesi değerlendirme tablosu.

U Y U M	O L U M L U	• Mekansal boyutu olmayan üst ölçekli planların somutlaştırılarak yerel ölçeğe indirgenmesi • Paydaşların uyumlu çalışmasını sağlamak adına DTSEP’de tanımlanan eylemlerin sorumluları, ilgilileri, uygulama dönemi ve yatırım konularının belirlenmiş olması
	O L U M S U Z	• Üst ölçekli planların kısa vade olarak değerlendirilebilecek bir zaman önce yapılmış olması ve uygulamalarının henüz tam anlamıyla başarılabilmiş olmaması • Üst ölçekli çalışmaları hazırlayan kurumların toplantılara katılımının sağlanmaması • İlde bulunan aktörlerin birlikte çalışma ve koordinasyon konularında zaafiyet göstermesi • Kamu ve özel sektör işbirliklerinin neredeyse hiç olmaması

Özetle, DTSEP çalışması başvuru aşamasından başlayarak modern yönetim unsurlarını kapsayacak nitelikte tasarlanmış, proje aşamasında yapılacak bütün faaliyetler buna göre planlanmış ve gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın her aşaması, bütün paydaşların katılımına açık olarak şeffaf bir şekilde yürütülmüş, çeşitli denetimlerden geçmiş ve bütün mekanizmaların uyumu içerisinde tamamlanmıştır.

Bununla birlikte, hesap verebilirlik açısından her türlü olanak bulunmakla birlikte MARKA’nın iç denetçisinin doğrudan ajans genel sekreterine bağlı olması risk taşıyan bir unsur olarak ön plana çıkmaktadır. Buna ek olarak hem MARKA’nın hem de proje uygulayıcısı kurumların teşvik etmesine rağmen uyum içinde çalışma kültürünün yeterince gelişmemesi ve katılım hususunda bazı katılımcıların çeşitli nedenlerle ilgisizliği yapılan çalışmanın tabana tam anlamıyla yayılmasını engelleyen bir unsurdur. Yönetişim unsurlarının bazıları MARKA tarafından teşvik edilmekle birlikte, büyük ölçüde proje uygulayıcısının inisiyatifinde kalan bir olgudur.

DTSEP’de elde edilen tecrübeler ışığında, genel bir değerlendirme yapılacak olursa; kalkınma ajanslarına dair ilgili mevzuat ve MARKA’nın uygulamaları bazı iyi yönetim unsurlarının uygulanmasına olanak verse de; bu unsurların tamamının kapsanması proje uygulayıcısının takdirine bırakılmaktadır. Çizelge 4.11’de DTSEP süreci iyi yönetim ilkeleri açısından değerlendirilmektedir.

Çizelge 4.11 : DTSEP iyi yönetim ilkeleri değerlendirme tablosu.

Tamamlanan Yönler	Eksik Kalan Yönler
Hesap Verebilirlik İlkesi	
- Sözleşme imzalanması - Projenin zamanında tamamlanması - Projenin üç farklı denetimden geçmiş olması - Projenin Sayıştay denetiminden geçmiş olması	MARKA'nın iç denetimine ilişkin bilgiye erişilememesi
Hukukun Üstünlüğü İlkesi	
- İmzalanan sözleşmede her ayrıntının net bir şekilde açıklanması - Projenin Sayıştay denetiminden geçmiş olması	Başvuru aşamasında uygun görülen maliyetlerin, proje sırasında veya sonrasında uygun olmayan maliyet olarak değerlendirilme olasılığı
Katılım İlkesi	
- Mülki amirler, kamu kurumları, sivil toplum kuruluşları ve medya başta olmak üzere her kesimden katılımın sağlanması - GZFT analizinin interaktif bir şekilde paydaşlarla birlikte yapılması - Tespit edilen kilit paydaşlarla eylem ve kararların belirlenmesi - Toplantılara katılan paydaşların büyük çoğunluğunun görüşünün alınması	- Bazı katılımcıları görüşünün alınamaması - Bazı kurumların geç görüş bildirmesi - MARKA'nın paydaş yerine gözlemci olmayı tercih etmesi - Bazı katılımcıların çeşitli sebeplerle önyargılı veya umursamaz davranmaları - Son kullanıcı olarak turistlerin görüşlerinin alınamaması
Şeffaflık İlkesi	
- Web sayfasının kurulması - Bilgilendirme toplantılarının yapılması	Projenin şeffaflığının, uygulayıcının izin / bilgi verdiği ölçü kadar yapılabilmesi
Uyum İlkesi	
- Mekansal boyutu olmayan üst ölçekli plan kararlarının yerele indirgenmesi - Tanımlanan eylemlerin sorumluları, ilgilileri, uygulama dönemi ve yatırım konularının belirlenmiş olması	- Üst ölçekli planların kısa sayılabilecek bir süre önce tamamlanmış olması nedeniyle tam anlamıyla uygulanmamış olması - Üst ölçekli planları yapanların sürece katılımının sağlanamaması - İlgili aktörlerin birlikte çalışma alışkanlığının geliştirilememesi

Çizelge 4.11'den de anlaşılacağı üzere, DTSEP çalışmasında iyi yönetim unsurları açısından birçok unsur başarılmıştır. Bununla birlikte, özellikle katılım ve uyum

ilkeleri bakımından bazı öğeler proje başvurusunda ve yapılacak faaliyetlerde tanımlanmış olmasına rağmen gerçekleştirilememiştir. Bunun en temel nedeni ise proje süresinin 90 gün gibi kısa bir dönemi kapsamasıdır.

DTSEP çalışmasının hedeflerine tam olarak ulaşamamasının bir başka nedeni ise, projenin turizme yönelik en hareketsiz dönem olan Kasım, Aralık, Ocak ve Şubat ayları döneminde gerçekleştirilmesidir. Proje başvurusu yaz aylarında yapılmış olmasına rağmen değerlendirme ve sözleşme imzalama aşamasına gelinmesi kış aylarına denk gelmiştir. Bu da yaz turizminin olduğu Düzce ilinde kış aylarında çalışmanın yürütülmesine neden olmuştur. DTSEP çalışmasının kış aylarında yapılmasıyla turistlerin başka bir deyişle faydalanıcıların görüşleri alınamamıştır.





5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Dünyayı küçük bir köy haline getirmesi sebebiyle küreselleşme, geleneksel yönetim modelleri yerine yenilikçi yaklaşımların geliştirilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Yönetişim kavramı, klasik yönetim biçimlerinin zaafı neticesinde doğmuş gibi görünmekle birlikte, genel olarak gücün kendisinden daha ziyade, nasıl kullanılacağı ile ilgilenmektedir. Dolayısıyla yönetim; çeşitli işbirliği modellerini içinde barındıran, toplumun her kesiminden katılımı esas alan ve taraflar arasında etkileşimi yüksek tutan bir çoklu-karar verme sürecidir. İyi yönetim kavramı ise; hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, katılım, şeffaflık, uyum ve benzeri bir çok kriter bağlamında yönetişimin iyi yapılıp yapılmadığına yönelik bir değerlendirmedir.

Bölgesel kalkınma ajansları, özellikle İkinci Dünya Savaşı'nın olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılması amacıyla başlayan yeniden yapılanma faaliyetlerinin bir sonucu olup, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını gidermeye yönelik politikalar üretme ve uygulama araçlarından biridir. Yarım yüzyılı aşkın bir süredir etkin bir biçimde birçok ülkede faaliyet gösteren bölgesel kalkınma ajansları; genellikle kamu yönetimi tarafından finanse edilen, bölgesel ekonomik gelişmeyi özendirmek üzere merkezi ve yerel hükümetin arasında bir düzeyde oluşturulan ve modern yönetim unsurları çerçevesinde çalışan kurumsal yapılardır.

Ülkemizde bölgesel kalkınma ajansı kurma çabaları, 2000'li yılların başında Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinin hızlanmasına paralel olarak ivme kazanmıştır. 2002 yılında İstatistik Bölge Birimi Sınıflandırmasının (İBBS) kabul edilmesiyle başlayan süreç, 2003 yılında Avrupa Birliği'ne Katılım Ortaklığı Belgesinde ve Ön Ulusal Kalkınma Planında kalkınma ajansların kurulmasına yönelik taahhütler verilmesiyle devam etmiş; 2006 yılında 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Kanunun çıkarılmasını takip eden 3 yıl içerisinde, Türkiye genelindeki 26 adet İBBS-2 düzey bölgesinde, bölgesel kalkınma ajansları kurulmuştur.

Bu çalışma ülkemizde merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki bir ölçekte örgütlenen, karar vericiler ile toplumun her kesiminden temsilciyi içinde barındıran

bir yapıda kurgulanan, bölgesinin ekonomik kalkınmasına yönelik faaliyetlerde bulunan bölgesel kalkınma ajanslarının uygulamalarının; çeşitli iyi yönetim unsurları bakımından hangi düzeyde olduğunun araştırılması amacıyla yapılmıştır. Ülkemizde daha önce gözlemlenmeyen bir yapı dahilinde kurulmuş olan kalkınma ajansları, bölge planları üreterek bölgesel gelişmeyi yönlendirmenin yanı sıra barındırdığı kesimler ve sunduğu destekler ile yerel ekonomik kalkınmayı sağlamakta; aynı zamanda yenilikçi bir kavram olan iyi yönetim unsurlarının da uygulanabilmesine olanak tanımaktadır.

Bölgesel kalkınma ajansları, merkezi ve yerel yönetimlerin arasında bir köprü görevi görürken, aynı zamanda modern yönetim unsurlarını da içerisinde barındırmaktadır. Ülkemizde Avrupa Birliğine üyelik süreciyle birlikte kurulan ve Avrupa Birliğinin bölgesel politikaları doğrultusunda stratejiler geliştiriyor olsa da, bölgesel kalkınma ajansları sahip olduğu organlar ve yapılanma şekilleriyle aynı zamanda katılım, şeffaflık, hukukun üstünlüğü, uyum ve hesap verebilirlik gibi temel ilkeleri de benimsemektedir. Bu sebeple, bölgesel kalkınma ajansları, yönetim kavramının ülkemizde hayata geçmesine gerek yapıları, gerekse yasal mevzuatı ve çalışma şekilleri bakımından olanak sağlaması nedeniyle çalışmanın odak noktası olarak seçilmiştir.

Kalkınma ajansları, sunduğu destekleri kullanmaya yönelik olarak hazırlanan projeleri yönetim unsurları açısından doğrudan değerlendirmeye tabi tutmamaktadır. Kalkınma ajansları tarafından yapılan değerlendirmelerde, genel olarak hesap verebilirlik, hukukun üstünlüğü ve şeffaflık olgularına yönelik çok ciddi denetimler göze çarpmakla birlikte, katılım ve uyum konularında benzer seviyede bir uygulamaya rastlanılamamaktadır.

Kalkınma ajansları iyi yönetim unsurlarından bazılarına yönelik olarak gerçekleştirdiği değerlendirmeyi, kendi örgütlenmesi ve işleyiş yapısı nedeniyle zorunlu olarak yapmaktadır. Bununla birlikte, ajanslar tarafından desteklenen projelerde bu tarz bir denetim zorunluluğu bulunmamaktadır. Kalkınma ajansları iyi yönetim unsurlarından iyi uygulama örnekleri taşıyan projelerin teşvik edici mekanizmalar geliştirmelidir. Böylece, kalkınma ajansları hem kendi yapılarından kaynaklanan sorumluluklarını yerine getirirken, hem de desteklediği projeler ile iyi yönetim olgusunu teşvik ederek yaygınlaştırabilir.

Kalkınma ajansları iyi yönetim unsurlarının uygulanabilmesine olanak sağlayan bir yapıda olmakla birlikte, kararların alındığı yönetim kurulunda kamu idarecilerinin ağır bastığı göze çarpmaktadır. Kalkınma ajanslarının verdiği destekler her ne kadar bağımsız denetimlerden geçse de, nihai karar yönetim kurulunca verilmektedir. Destek alacak projelerin belirlenmesinde kamu idarecilerinin olası siyasi baskılara maruz kalabilme olasılığı düşünüldüğünde, kaynakların ihtiyaç duyulan alanlarda ziyade başka alanlara kaymasına neden olabilir. Bu durum, kalkınma ajanslarının zayıf bir noktası olarak ön plana çıkmakla birlikte, ülkemizde kurulan kalkınma ajanslarının henüz emekleme aşamasında olduğu düşünülürse, zaman içerisinde kazanılacak tecrübeler ışığında bu olumsuz durumun azalacağı söylenebilir.

Buna ek olarak, yönetim kurulunun kamu idarecilerinden oluşması, desteklenen projelerin kamusal alanlara kaynak sağlanmasına ve sivil kesimin göz ardı edilmesine neden olabilmektedir. Dolayısıyla, ajansların küreselleşme ve rekabet olgusunu ön plana çıkarırken, kalkınma sürecinin sosyal boyutunu göz ardı etmesi gibi istenmeyen sonuçlar doğurabilir. Bu sorunun çözümü için, ajansların yönetim kurullarındaki temsiliyet oranında değişiklik yapılması yerinde olacaktır. Yönetim kurullarında mahalli idareler, il merkez belediye başkanı ve il genel meclisi başkanı olarak ikili bir yapıda temsil edilmektedir. Bu ikili yapıdan il genel meclisi başkanı yerine her ilde yer alan üniversite rektörlerinin yönetim kuruluna alınması bir çözüm yolu olarak önerilebilir. Böylece yönetim kuruluna bilimsel düşünceye hakim bir yapının da girmesi sağlanmış olacaktır. Bir başka öneri ise, bulunduğu coğrafyanın ekonomisini temsil eden ticaret ve sanayi odası başkanlarının yerine sivil toplum kuruluşu temsilcilerinin yönetim kuruluna alınmasıdır.

Kalkınma ajanslarına dair yapılabilecek belki de en ciddi eleştirilerden biri, iç denetim mekanizmasındaki sorunlardır. Ülkemizdeki 26 kalkınma ajansından sadece 9 tanesinde iç denetçi istihdam edilmiş olup, Sayıştay'a göre bu sorunun sebebi iç denetçi olarak istihdam edilecek personelde aranan niteliklerdir. Ancak, kalkınma ajanslarının yapılanmasına bakıldığında, iç denetçinin ve hukuk müşavirinin genel sekretere bağlı olduğu görülmektedir. Dolayısıyla, hukukun üstünlüğü ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda faaliyetleri denetlenecek olan ajansın iç denetçisi ve hukuk müşaviri, kendi amirlerini teftiş etme durumunda kalacaklardır. Bu durum iç denetçi ve hukuk müşavirinin görevini yerine getirmelerinde çeşitli sıkıntılar doğurabileceği gibi ajansın hesap verebilirliği, hukukun üstünlüğü ve şeffaflık

ilkelerine zarar verebilir. Söz konusu sıkıntılara maruz kalınmaması için iç denetçi ve hukuk müşavirinin, genel sekreterin de bağlı olduğu yönetim kuruluna doğrudan bağlanması yerinde olacaktır.

Doğu Marmara Kalkınma Ajansı tarafından desteklenen ve örneklem olarak seçilen Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı üzerinden genel bir değerlendirme yapılacak olursa; DTSEP çalışması, önceki bölümlerde anlatıldığı üzere başvuru aşamasından başlayarak modern yönetim unsurlarını kapsayacak nitelikte tasarlanmış, proje aşamasında yapılacak bütün faaliyetler buna göre planlanmış ve gerçekleştirilmiştir. Çalışmanın her aşaması, bütün paydaşların katılımına açık olarak şeffaf bir şekilde yürütülmüş, çeşitli denetimlerden geçmiş ve bütün mekanizmaların uyumu içerisinde tamamlanmıştır.

Ancak, kalkınma ajanslarına dair ilgili mevzuat ve MARKA'nın uygulamaları bazı iyi yönetim unsurlarının uygulanmasına olanak verse de; bu unsurların tamamının kapsanması proje uygulayıcısının takdirine bırakılmaktadır. DTSEP çalışması özelinde bakıldığında, hesap verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkelerinin yeterince karşılandığı söylenebilir. Projenin uygulanmasına dair bir sözleşme imzalanmış, bütün faaliyetler ayrıntılı olarak tanımlanmış, proje takvimine uygun olarak zamanında tamamlanmış, proje farklı aşamalarda MARKA uzmanlarınca ve Sayıştay uzmanlarınca çeşitli denetimlerden geçmiştir. Bununla birlikte, MARKA'nın iç denetimine ilişkin bilgiye erişilememiştir.

DTSEP çalışması, katılım ilkesi açısından irdelendiğinde ise hem başarılı, hem de başarısız olan yönler ortaya çıkmaktadır. Katılım anlamında her kesimden katılım sağlanmakla birlikte, çeşitli sebeplerle ve tercihler nedeniyle katılımcıların tamamının görüşleri alınamamış veya geç ulaşmıştır. Buna rağmen, katılımcılarla birlikte interaktif olarak GZFT analizinin yapılması ve toplantılar sırasında tespit edilen kilit paydaşların eylemler ve kararların belirlenmesinde rol alması projenin amaçladığı katılım boyutu hedefine ulaşılmasında etkili olmuştur.

Katılım ilkesi açısından DTSEP çalışmasının eleştirilmesi gereken en ciddi nokta, turizme yönelik olan bir çalışmada turistlerin görüşlerinin alınamamış olmasıdır. Kalkınma ajansları genel olarak destek çağrısına her yılın belli dönemlerinde çıkmaktadır. Bu genellikle mali yılın başlarında olmakta ve kısa bir dönem içerisinde çağrılar kapanmaktadır. DTSEP çalışmasının destek aldığı Doğrudan Faaliyet

Desteği programı ise yılın başında çağrıya çıkmakta, yapılan başvurular bir sonraki yönetim kurulu toplantılarında değerlendirilmekte ve desteklenecek projeler belirlenmektedir. Bu durumda, programın bütçesi kısa bir süre içerisinde tükenmekte ve sonrasında ise çağrı kapanmaktadır. Projenin uygulaması ise kalkınma ajansı ile destek sözleşmesinin imzalanması ile birlikte başlamaktadır.

DTSEP çalışması, projenin turizme yönelik en hareketsiz dönem olan Kasım, Aralık, Ocak ve Şubat ayları döneminde gerçekleştirilmesidir. Proje başvurusu yaz aylarında yapılmış olmasına rağmen değerlendirme ve sözleşme imzalama aşamasına gelinmesi kış aylarına denk gelmiştir. Bu da yaz turizminin olduğu Düzce ilinde kış aylarında çalışmanın yürütülmesine neden olmuştur. DTSEP çalışmasının kış aylarında yapılmasıyla turistlerin başka bir deyişle faydalanıcıların görüşleri alınamamıştır.

Katılım anlamında, en kilit paydaş olan turistlerin görüşlerinin alınamamış olmasından şöyle bir ders çıkarmak mümkündür. Kalkınma ajansları destekleme kararı aldığı projelerin bir an önce uygulanmasını istemektedir. Bu bağlamda, kalkınma ajanslarının sunduğu destekleri, sözleşme imzalanmasını takip eden süreç yerine en uygun dönemde gerçekleştirilmesine yönelik olarak esneklik göstermesi yerinde olacaktır.

DTSEP çalışması şeffaflık ve uyum ilkeleri açısından değerlendirildiğinde, web sayfasının kurulması, bilgilendirme toplantılarının yapılması, üst ölçekli plan kararlarının yerele indirgenmesi ve somut eylemlere dönüştürülmesi açısından hedeflerine ulaşmıştır. Ancak, söz konusu hedefler destek yararlanıcısının izin verdiği ölçüde sağlanmaktadır. Bu anlamda, kalkınma ajanslarını projelerin daha şeffaf ve daha uyumlu çalışmasını teşvik edici mekanizmaları geliştirmesi yerinde olacaktır.

Doğu Marmara Kalkınma Ajansı, Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı çalışmasının başından sonuna kadar süreci çok yakından takip etmiştir. Ancak, bu takip sadece izleme ve değerlendirme amaçlı olmuştur. Projenin bir paydaşı olmaktan ziyade, verdiği desteğin doğru kullanılıp kullanılmadığını izleyen bir yatırımcı gibi kendini konumlandırmıştır. Kalkınma ajanslarının gözlemci niteliğinden çıkarak, desteklediği projelerde yönlendirici konuma doğru kayması, bulunduğu bölgenin gelişimine yönelik olarak koyduğu hedeflere ulaşmasına da yardımcı olacaktır.

Sonuç olarak; her ne kadar bazı iyi yönetişim unsurları kalkınma ajanslarının ilgili mevzuatlarında tanımlanmış olsa da, yönetişim mekanizmasının ajansa desteklenen her projede bütün unsurlarıyla yer almasının teşviki kalkınma ajansının kuruluş amacına daha uygun olacaktır.



KAYNAKLAR

- Aktan, C. C.** (1998). Globalleşme, Bölgeselleşme ve Yerelleşme, Dış Ticaret Dergisi, Yıl: 3, Sayı: 10, ss. 1-4, Ankara.
- Asis, M. G. & Acuna-Alfaro, J.** (2002). *Civic Participation in Local Governance*, Erişim: 13.03.2016,
http://info.worldbank.org/etools/docs/library/207469/assessing/pdf/asis_citizens.pdf
- Avrupa Birliği.** (2001). *European Governance: A White Paper*, Brussels, Commission of the European Communities.
- Avrupa Birliği.** (2001). *Strengthening Europe's Contribution to the World Governance, Report of White Paper on Governance Working Group No. 5*, Brussels, European Union.
- Balcı, A.** (2003). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları*, Ed. Balcı, A., Öztürk, N. K., Nohutçu, A.ve Coşkun, B., Ankara, Seçkin Yayınları.
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı.** (2009). *Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim*, Kentleşme Şurası 2009, Ankara.
- Baykal, N.** (2010). *Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Açısından Kalkınma Ajanslarının Misyonu: Kayseri Örneği* (Yüksek Lisans Tezi). Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman.
- Bayraktutan, Y.** (1994). *Bölgesel Dengesizlik ve Bölgesel Kalkınma*, Atatürk Üniversitesi İBBF Dergisi, Cilt: 10, Sayı:3-4 ss. 185
- Bell, D. J.** (2003). *Sustainability Governance and Indicators*, in International Sustainability Indicators Network Conference, Toronto, Canada, 13-16 March.
- Bitel, D.** (2000). "Boats, Votes and Human Rights", National Conference on Reconciliation, Multiculturalism, Immigration and Human Rights, Sydney, ss. 1 aktaran Maliye Bakanlığı.
- Bristol Accord** (2005). *Conclusions of Ministerial Informal Meeting on Sustainable Communities in Europe*, London, ODPM Publications,
- Budak, T. & Eroğlu O.** (2013). Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Denetiminde Sayıştay'ın Rolünün Değerlendirilmesi. Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 18, Sayı: 2, Isparta
- Cappelin, R.** (1997). *Federalism and the Network Paradigm, Regional Governance and Economic Development* içinde M. Danson, (ed.) Lloyd, M. G. And Hill, S., Pion, London.

- CGG** (2009). *State of Governance-A Framework for Assessment*, Center for Good Governance, New Delhi, Government of India.
- Clark, G.** (2004). *Local Economic Development*, World Bank,
- Clark, G., Huxley, J. & Mountford D.** (2010). *Organising Local Economic Development – The Role Of Development Agencies And Companies*, OECD, ss. 153.
- Cooke, B. & Kothari, U.** (2001). *Participation: New Tyranny?*, Zed Books Ltd., London.
- Crouch, C.** (2004). *Post Democracy*, Polity Press, Cambridge.
- CSPL** (2001). *The First Seven Reports – A Review of Progress*, Committee on Standards in Public Life, London.
- Çalt, G.** (2005). *Bölgeselleşme ve Avrupa Birliği'nin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları*, Ziraat Mühendisleri Odası, Erişim: 15.09.2016, http://www.zmo.org.tr/resimler/ekler/8df7b8e8d586a55_ek.pdf?tipi=14
- Dahl, R. A.** (1994). *A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation*, Political Science Quarterly, Volume 109, Number 1, ss. 23-34, New York.
- Demirci, M.** (2010). *Katılımcı Demokrasi Açısından Kent Konseyleri: Eleştirel Bir Değerlendirme*, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 19, Sayı 1, ss. 21-46.
- Demirel, D.** (2014). *İngiltere'de 1990 Sonrası Bölgeselleşme Politikaları*, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İBBF Dergisi, Cilt: 4, Sayı:2 ss. 85-94. Kahramanmaraş.
- Dernekler Dairesi Başkanlığı**, *Organlara Seçilen Üyelere Ait Cinsiyet Bilgileri*, Erişim: 12.03.2016, <https://www.dernekler.gov.tr/tr/AnasayfaLinkler/organ-uye-cinsiyet.aspx>
- DETR** (1997). *Building Partnership for Prosperity: Sustainable Growth, Competitiveness and Employment in the English Regions*, DETR, London.
- Dinler, Z.** (1994). *Bölgesel İktisat*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- DPT.** (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, DPT.
- DPT.** (2006). *Kamu İdareleri için Stratejik Planlama Kılavuzu 2. Sürüm*, Ankara, DPT. (www.sp.gov.tr)
- DPT** (2007). *Dokuzuncu Kalkınma Planı – Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, DPT.
- Düzce İl Özel İdaresi.** (2014). *Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı*, Düzce, Düzce İl Özel İdaresi.
- Eells, R. S. F.** (1960). *The Meaning of Modern Business: An Introduction to to the Philosophy of Large Corporate Enterprise*, New York, Columbia University Press.

- Eraydın, A.** (2006). *Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler*, Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiri Kitabı, ODTÜ-TEPAV, Ankara, ss. 137
- EURADA.** (1998). *Creation, Developoment and Management of RDA's; Does It Have to be so Difficult?*, Brussels, Erişim: 21.03.2016 <http://www.eurada.org/files/RDA/Creation%20development%20and%20management%20of%20RDA.pdf>
- Evans, B., Joas, M., Sundback, S. & Theobald K.** (2005). *Governing Sustainable Cities*, London, Earthscan.
- Fung, A.** (2006). *Varieties of Participation in Complex Governance*, Public Administration Review, Special Issue, December 2006, ss. 66-75
- François, R.** (2010). WGI World Governance Index, Erişim: 15.03.2016 http://www.world-governance.org/IMG/pdf_WGI_short_version_EN_web-4.pdf
- Frederickson, H. G., Smith K. B., Larimer C. W. & Licari M. J.** (2012). *The Public Administration Theory Primer*, Colorado, Westview Press.
- GOPAC** (2005). *Controlling Corruption: A Parliamentarian's Handbook*, World Bank Institute, Retrieved from http://gopacnetwork.org/Docs/CCH_Final_EN.pdf
- Gözlügöl, S. V.** (2013). *Uluslararası Hukuk Boyutuyla Hukukun Üstünlüğü*, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XVII, Sayı: 1-2, Ankara
- Graham, J., Amos, B. & Plumptre, T.** (2003). *Principles for Good Governance in the 21st Century*, Policy Brief no. 15, Ottawa, Institute on Governance.
- Hafızoğulları, Z.** (2002). *Türk Hukuk Düzeninde "Hukukun Üstünlüğü Prensibi" Sorunu*, Ankara Barosu Dergisi, 2002-1, Ankara, Ankara Barosu Yayınları.
- Halkier, H.** (2006). *Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Çok Düzlemli Yönetişim: Avrupa Perspektifi*, Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiri Kitabı, ODTÜ-TEPAV, Ankara, ss. 17
- Halkier, H., Danson, M. & Damborg, C.** (1998). *Regional Development Agencies in Europe*, Jessica Kingsley, London Aktaran Kayasü (2006)
- Hirst, P.** (2000). *Democracy and Governance*, ed. Pierre, J., *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, New York, Oxford University Press.
- IMF** (2007). *Manual on Fiscal Transparency*, Washington DC, IMF
- Işık, N., Baysal, D. & Ceylan, O.** (2010). *Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Bir Politika Aracı Olarak Kalkınma Ajansları*, Niğde Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 2, ss.1-18, Niğde.
- İçişleri Bakanlığı** (2009). *İyi Yönetişim*, İçişleri Bakanlığı Genel Yayın No: 654, Ankara
- Jörke, D.** (2013) *Sivil Toplum, Siyasi Partiler ve Katılımcılık*, Demokrasi ve Siyasi Katılım Uluslararası Konferansı, Ezgi Ofset, ss. 141-146, İstanbul.

- Kalkınma Bakanlığı** (2012). *Katılımcılığın İlkeleri*, Ankara, www.sp.gov.tr
- Kalkınma Bakanlığı** (2013). *İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (SEGE-2011)*, Ankara.
- Karaalp, H. S. & Erdal, F.** (2012). *Sanayileşenmenin Bölgesel Yığılması ve Komşu İllerin Büyümesi Gelir Farklılıklarını Arttırır mı? Türkiye İçin Bir Beta Yakınsama Analizi*, Ege Akademik Bakış, Ege Üniversitesi İBBF Dergisi, Cilt: 12, Sayı:4 ss. 475
- Karasu, K.** (2009). *Yerleşme Söylemi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları*, Memleket Siyaset Yönetim Dergisi, Cilt 4, Sayı 11, 2009/11, ss.1-43. Ankara.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Zoido-Lobaton, P.** (1999). *Governance Matters, Policy Rearch Working Paper 2196*, Washington D.C., World Bank.
- Kaufmann, D.** (2003). *Governance Redux: The Empirical Challenge*, MPRA Paper No. 8210, <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/8210/>, Erişim: 15.03.2016
- Kaufmann, D. & Kraay, A.** (2008). *Governance Indicators: Where Are We, Where Should Be Going?*, The World Bank Observer, Vol. 23, No. 1, Washington D.C., World Bank.
- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M.** (2010). *The Worldwide Governance Indicators – Methodology and Analytical Issues*, World Bank Policy Research Working Paper 5430
- Kayasü, S., Pıncıoğlu, M., Yaşar, S. S. & Dere, S.** (2003). *Yerel/Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Arttırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları*, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 2003-08, İstanbul
- Keleş, R.** (1980). *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, Ankara, Türk Dil Kurumu Yayınları.
- Kitthananan, A.** (2006). *Conceptualizing Governance: A Review*, Journal of Societal & Social Policy, Vol. 5/3, Casa Verde Publishing
- Kültür ve Turizm Bakanlığı.** (2007). *Türkiye Turizm Stratejisi 2023, Eylem Planı 2007-2013*, Ankara, Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları
- Lamy, P.** (2006). *The World Trade Organization: a Laboratory for Global Governance*, Erişim: 13.03.2016 https://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl47_e.htm
- Leonardi, R.** (1993). *The Regions and the European Community: The Regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Areas*, Frank Cass, London
- The Levin Institute, The State University of New York**, What is Globalization?, Erişim: 05.08.2011, http://www.globalization101.org/What_is_Globalization.html
- Maliye Bakanlığı** (2003). *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı , Ankara, Maliye Bakanlığı.
- MARKA** (2015a). *Doğu Marmara 2014-2023 Bölge Planı*, Kocaeli, Doğu Marmara Kalkınma Ajansı Yayınları.

- MARKA** (2015b). *Stratejik Plan 2015-2020*, Kocaeli, Doğu Marmara Kalkınma Ajansı Yayınları.
- MARKA** (2016). *Yazılı Mülakat*, EK-A, Doğu Marmara Kalkınma Ajansı.
- Munshi, S. & Abraham B. P.** (2004). *Good Governance, Democratic Societies and Globalisation*, London, Sage Publications.
- OECD** (1995). *Participatory Development and Good Governance*, OECD, Paris
- OECD** (1998). *European Principles for Public Administration*, Sigma Papers: No.27, OECD,
- OECD** (2001). *Citizens as Partners*, OECD, Paris
- OECD** (2003). *Public Sector Transparency and International Investor*, OECD, Paris
- OECD** (2005). *Public Sector Modernisation: Open Government*, OECD Policy Brief, ss. 2 aktaran DPT (2007), Dokuzuncu Kalkınma Planı – Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT, Ankara
- OECD** (2006). *Uses and Abuses of Governance Indicators*, OECD Publications, Paris.
- OECD**, Sigma External Audit & Financial Control Glossary, <http://www.oecd.org/dataoecd/4/3/35079748.pdf>, Erişim: 17.02.2012.
- OPM & CIPFA.** (2004). *The Independent Commission for Good Governance in Public Services, The Good Governance Standard for Public Services*, London, Hackney Press
- OSCE-ODIHR.** (2007). *Effective Participation and Representation in Democratic Societies*, <http://www.osce.org/odihr/24995?download=true>. Erişim: 15.09.2016
- Oruç, T.** (2013). *Yerel Siyasette Temsil ve Katılım: Kadın Aktörler* (Yüksek Lisans Tezi). Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Ökten, A. N., Şengezer, B. & Evren, Y.** (2010). 13. *Ulusal Bölge Bilimi – Bölge Planlama Kongresinin Ardından*, Megaron, Yıldız Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi E-Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 3, ss. 1-4,
- Özden, P.** (2005). *Bölgesel Kalkınma Ajansları*, TEPAV, Erişim: 21.03.2016 http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271245092r8246.Bolgesel_Kalkinma_Ajanslari.pdf, alındığı tarih 13.02.2013, ss. 4-5
- Özer, M. A.** (2012). *Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Sosyal Ekonomik İşlevleri*, Kamu-İş Dergisi, Cilt: 12, Sayı:2/2012
- Öztürk, N. & Uzun, A. M.** (2010). *Bölgesel Kalkınma Dinamikleri: Bölgesel Dengesizliklerin Ortaya Çıkmasında Rol Oynayan İktisadi Etmenler*, Cumhuriyet Üniversitesi İBBF Dergisi, Cilt: 11, Sayı:2 ss. 92
- Peters, B. G. & Pierre, J.** (1998). *Governance without government? Rethinking Public Administration*, Journal of Public Administration Research Theory, Vol. 8, No 2. April 2008.
- Pierre, J.** (2000). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, New York, Oxford University Press.

- Pierre, J. & Peters, B. G.** (2000). *Governance, Politics and the State*, New York, St. Martin's Press.
- Riley, T. B.** (2003). *E-Governance vs. E-Government*, I4D Magazine, Vol. 1 No. 4, Noida, India, RP Printers.
- Sertesin, S.** (2015). *Kalkınma Ajanslarının Geleceğini Nasıl Bir Çerçeveye Düşünmeliyiz?*, TEPAV, Erişim: 17.04.2016
http://www.tepav.org.tr/upload/files/1431611062-9.Kalkinma_Ajanslarinin_Gelecegini_Nasil_Dusunmeliyiz.pdf,
- Stoker, G.** (1998). *Governance as Theory; Five Propositions*, International Social Science Journal, No. 155, March 1998.
- Sweet, M. L.** (1999). *Regional Economic Development in the European Union and North America*, Westport, CT: Praeger.
- TESEV** (2008). *İyi Yönetişim El Kitabı*, İstanbul, TESEV Yayınları.
- Tunca, G.** (2011). Kalkınma Ajanslarının Kurumsal Kapasitesinin İncelenmesi: Türkiye ve Avrupa Birliği Ülkeleri Arasında Karşılaştırma (Yüksek Lisans Tezi). İstanbul Teknik Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- TÜSİAD** (2005). *Devlette Etikten Etik Devlete: Kamu Yönetiminde Etik-Kavramsal Çerçeve ve Uluslararası Uygulamalar Cilt 1: Kamu Yönetiminde Etik*, İstanbul, TÜSİAD.
- UN** (2007). *Public Governance Indicators: A Literature Review*, New York, United Nations
- UNDP** (1997). *Governance For Sustainable Development – A UNDP Policy Document*, Retrieved from <http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/undppolicydoc97-e.pdf>
- UNDP** (2006). *Governance for the Future-Democracy and Development in the Least Developed Countries*, New York, UNDP
- UNDP** (2008). *Yearbook of the United Nations 2005*, Vol. 59, United Nations Publications
- UNDP** (2011). *What is Good Governance?*, Retrieved from <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>
- UNDP** (2012). Glossary, <http://mirror.undp.org/magnet/policy/glossary.htm>, Erişim: 17.02.2012
- UNDP**, *What is Good Governance?* Erişim: 14.03.2016
<http://www.unescap.org/resources/what-good-governance>
- UNDP - GAP**, What makes a “good” governance indicator? Erişim: 15.03.2016
<http://www.gaportal.org/how-to/define-and-select-indicators/what-makes-a-good-governance-indicator>
- The World Bank** (1989). *Sub-Saharan Africa-From Crisis to Sustainable Growth: A Long Term Perspective Study*, Washington D.C., World Bank.
- The World Bank** (1991). *Managing Development: The Governance Dimension*, Washington D.C., World Bank.

- The World Bank** (1993). *Governance – The World Bank’s Experience*, Washington DC, The World Bank.
- The World Bank** (2015). *Worldwide Governance Indicators – Country Data Report for Turkey 1996-2014*, The World Bank, Erişim 16.03.2016, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c221.pdf>
- Van den Hove, S.** (2006). *Between Consensus and Compromise: Acknowledging the Negotiation Dimension in Participatory Approaches*, Land Use Policy, Vol: 23, No: 1 ss. 10-17.
- Yılmaz, A.** (2010). *Kalkınma Ajansları ve Yerel Yönetişim*, Türk İdare Dergisi, Sayı: 466, Ankara, İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ar-Ge ve Yayın Dairesi. www.tid.gov.tr
- Yılmaz, S., Dericioğlu, K. T., Elliot, I. A. & Özden, M. S.** (2007). *Kalkınma Birliklerinden Kalkınma Ajanslarına Yönelirken*, 12. Ulusal Bölge Bilimi / Bölge Planlama Kongresi, İstanbul Teknik Üniversitesi, İstanbul, 25-26 Ekim 2007.
- Yüksel, M.** (2000). *Yönetişim Kavramı Üzerine*, Ankara Barosu Dergisi, 2000-3, Ankara, Ankara Barosu Yayınları.



EKLER

EK-A - Doğu Marmara Kalkınma Ajansı İle Yapılan Yazılı Mülakat

T.C.
DOĞU MARMARA KALKINMA AJANSI
Genel Sekreterlik
Planlama Programlama ve Koordinasyon Birimi

Sayı : 96078489-806.01.03-E.613
Konu : Yüksek Lisans Tezi Yazılı Mülakat Hk 24.08.2016

DÜZCE İL ÖZEL İDARESİNE

İlgi : Düzce İl Özel İdaresinin 03.08.2016 tarihli ve 37027336-6609 sayılı yazısı.

İlgi yazınızla idareniz personellerinden Şehir Plancısı Serkan YILMAZ'ın İstanbul Teknik Üniversitesi Bölge Planlama Yüksek Lisans Bölümünde sürdürmekte olduğu ve Ajansımızca 2013 yılı Doğrudan Faaliyet Desteği kapsamında desteklenen Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı çalışmasını konu alan "Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Yönetişim: Doğu Marmara Kalkınma Ajansı ve Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı" isimli yüksek lisans tezi çalışması yaptığını belirtmekte ve bu kapsamda bölgesel kalkınma ajanslarının yönetim seviyesi tespiti ve söz konusu olguya yaklaşımının tespitine yönelik olarak hazırlanan yazılı mülakat yazınızın doldurulmasını talep etmektedir.

Söz konusu mülakat soruları ilgili birimimizce doldurulmuş olup ekte yer almaktadır.

Bilgilerinizi arz ederim.

Mustafa AYHAN
Genel Sekreter
(e-İmzalıdır)

Ek: Mülakat Soruları ve Yanıtları (7 sayfa)

Adres:Yenişehir Mah. Demokrasi Blv. No:72/A 41050 KOCAELİ
Telefon: 0.262.332 01 44 Faks: 0.262.332 01 45
Ağ: <http://www.marka.org.tr> E-posta: cembayrak@marka.org.tr
5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu'na uygun olarak Güvenli Elektronik İmza ile üretilmiştir.
Evrak teyidi <https://ebys.marka.org.tr/Sorgu> adresinden D1BR-2PEE-D62H kodu ile yapılabilir.


T.C.
DÜZCE VALİLİĞİ
İL ÖZEL İDARESİ
Sayı: 8727
25 Ağustos 2016
imar

MÜLAKAT SORULARI

1. Bölgesel kalkınma ve bölgesel dengesizliklerin azaltılması açısından Bölgesel Kalkınma Ajanslarının 5449 sayılı Kanunda rollerinin yeterince iyi tanımlandığını düşünüyor musunuz?

5449 sayılı kanun, Kalkınma Ajanslarının organizasyon yapısı ve görev ve yetkilerinin çerçevesini belirlemektedir. Kalkınma Ajansları aynı kanun gereği Bölge Planlarında belirlenen faaliyetlerin uygulanmasından sorumlu tutulmuştur. 3194 sayılı İmar Kanunu gereği Kalkınma Bakanlığı'nda olan Bölge Planı hazırlama yetkisi münferit yazılar ile Kalkınma Ajansları'na devredilmektedir. Ajanslar hazırlıklarını kendileri yaptıkları bu planlar çerçevesinde esnek olarak bölge önceliklerine göre hareket etmekte ve şekillenmektedir. Örneğin, öncelikli alanlarında turizm olan bir Kalkınma Ajansı'nda tanımla ilgili birimler oluşturulabilmektedir. Bu durum Kanun'daki esnekliklerin bir faydası olarak görülebilir. Öte yandan bu kanunla ilişkili olarak çeşitli yönetmelikler ve Kanun hükmünde Kararnameler mevcuttur. Yatırım Destek Ofisleri'nin faaliyetleri 5449 sayılı Kanunda kısıtlı çerçevede belirlenmişken, Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği'nde gerek yeni görev ve yetkilere kavuşulmuş, gerekse de detaylar belirtilmiştir. Bu girdiler doğrultusunda 5449 Sayılı Kanunun Ajanslar için temel teşkil ettiği düşünüldüğünde ve edinilen tecrübeler doğrultusunda ek yönetmelikler oluşturulabildiği düşünüldüğünde yeterli tanımlamaya sahiptir denilebilir.

2. Doğu Marmara Kalkınma Ajansı (MARKA)'nın sunduğu desteklerin bölgesel kalkınma ve bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasına olan etkisi konusundaki düşünceleriniz nelerdir?

Gelişmişlik farklılıkları bölgeler arası ve bölge içi olarak ikiye ayrılmaktadır. Bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesini Kalkınma Bakanlığı koordine etmekte, ajanslara sağlanan ödeneklerin bu çerçevede farklılaştırılması ve Bölgesel Kalkınma İdareleri gibi diğer kuruluşlarla da yönetmektedir. Bölge içi gelişmişlik farkları konusunda Doğu Marmara Kalkınma Ajansı'nca, uygulama aşamasında bulunan Bölge Planı'nda mikro bölgeleme çalışması yapılmış olup ajans mali desteklerinin verilmesinde ve desteklerin kurgulanmasında bu alt bölgeleme baz alınmaktadır. Örneğin, ekonomik olarak görece fazla gelişmiş olan Global Alt Bölge'de yaşanabilirliği artırıcı faaliyetler, gelişme aşamasında olan Dinamik Alt Bölge'de rekabetçiliği artırıcı faaliyetler, kırsal olarak kabul edilebilecek Çevre Alt Bölge'de ise istihdamı artırıcı faaliyetler öncelikli olarak desteklenmektedir.

3. Modern yönetim unsurlarından Hesap Verebilirlik ilkesi açısından değerlendirilecek olursa; Ajansların, siyasi, idari ve hukuki anlamda hesap verebilirliğini 5449 sayılı kanun kapsamında değerlendirebilir misiniz? Hesap verebilirliğe yönelik mekanizmalar yeterince tanımlı mı?

İlgili kanunda ajans faaliyetlerinin denetimiyle ilgili çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. İç ve dış denetim, Proje ve faaliyetlere ilişkin desteklerin, çalışma programı ve bütçenin, uygulama sonuç ve raporlarının kamuoyu ile paylaşımı, Kalkınma Kurulu'nca ajans faaliyetlerine ilişkin denetim raporlarını görüşmesi, mali denetim 5449 sayılı kanunda detaylı olarak tanımlanmıştır. Ayrıca, Kalkınma Ajansları Proje Ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği'nde desteklenecek projelere ilişkin saydamlık unsurları detaylı olarak tanımlanmış ve bu konudaki riskleri ortadan kaldırmaktadır. Bu kapsamda, hesap

verilebilirliğe yönelik uygulamalar yeterince tanımlıdır denilebilir. Öte yandan, yurt içi ve dışında daha da saydamlığa geçişle ilgili örnekler de mevcuttur.

Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı çalışması da, yapılan destek sözleşmesine uygun olarak Ajansımızın tabi olduğu ilgili kanun ve yönetmelikler kapsamında aynı hesap verebilirlik ilkelerine uygun olarak gerçekleştirilmektedir.

4. Ülkemizde kurulan 26 kalkınma ajansından sadece 9 tanesinde iç denetçi istihdam edilmiş olup, bunlardan bir tanesi de MARKA'da bulunmaktadır. Ancak, iç denetçinin ve hukuk müşaviri doğrudan yönetim kurulu yerine genel sekretere bağlı bulunmaktadır. Bu durumun hesap verebilirlik ve hukukun üstünlüğü ilkeleri açısından bir zafiyet yarattığı şeklinde eleştiriler bulunmakta olup, düşünceleriniz nedir?

İç denetimde; ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlenir. İç denetim raporları Yönetim Kurulu'na sunulmaktadır. Organizasyon şemasında İç Denetçi Genel Sekreter'e bağlı olarak görev yapıyor olsa da Genel Sekreter'in de denetim sorumluluğu bulunmaktadır. Ayrıca, Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nde İç Denetçi'nin görevleri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. İç Denetçi'ye kendi görev ve sorumlulukları dışında herhangi bir iş ve görev verilememektedir. Bu durum denetçinin ajans yapısı içinde bağımsızlığını sağlamaktadır. Hukuk Müşaviri ise doğrudan Genel Sekreterliğe hizmet veren bir birimdir, bu nedenle Genel Sekreter'e bağlı olması uygundur.

5. Dış Denetim mekanizması etkin olarak kullanılabiliyor mu? Desteklenen projelerin ne kadarı dış denetçiler tarafından denetlenmektedir? Bu denetimlerin yaptırım gücü var mıdır?

Dış denetim, bağımsız dış denetim kuruluşlarına yaptırılmakta ve eş zamanlı olarak İçişleri Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığı'na sunulmaktadır. Dış denetim raporları tavsiye niteliğinde ele alınarak süreçlerin iyileştirilmesi ve çıktılarına yönelik çözümler üretilmesi amacıyla kullanılmaktadır.

6. Proje başvurularını değerlendiren bağımsız denetçiler Kalkınma Ajansı ile sürekli bir iş ilişkisine sahip midir, yoksa proje bazlı olarak mı çalışmaktadırlar? Dış denetçiler hangi kriterlere göre seçilmektedir ve hangi koşullarda istihdam edilmektedir?

Bağımsız denetçilerin ajansla herhangi bir sürekli iş ilişkisi bulunmamaktadır. Proje değerlendirme süreçleri esnasında ilana çıkılarak başvurular toplanmaktadır. Proje teklif çağrısının konusuna göre farklı uzmanlık alanlarından kişiler seçilmektedir. Bağımsız değerlendiricilerin seçim kriterleri aşağıdaki gibidir:

DEĞERLENDİRME KRİTERLERİ	PUAN
Doktora	5
Yüksek Lisans	5
Tecrübe	5 (5-10 yıl ise) 5 (10 yıl ve üzeri ise)
Proje Uygulama Bilgisi	5 (1-2 proje uygulamasında yer aldıysa) 5 (3-5 proje uygulamasında yer aldıysa)

	5 (5 ve üzeri proje uygulamasında yer aldıysa)
Proje Değerlendirme Bilgisi	8 (AB ve diğer yabancı kaynaklar kapsamındaki projeler için) 8 (TÜBİTAK gibi yurtiçi kaynaklar kapsamındaki diğer projeler için) 9 (toplamda 5 ve üzeri değerlendirme hizmeti verdiyse)
ALT TOPLAM	60
Destek programı öncelikleri kapsamındaki değerlendirme ve Ajanslar tarafından değerlendirilen performans puanı	40
TOPLAM	100

7. Modern yönetim unsurlarından Katılım ilkesi açısından değerlendirilecek olursa; Kalkınma Ajansının projelerde katılımı teşvik eden bir yönü var mıdır, yoksa destek yararlanıcısının inisiyatifine mi bırakılmaktadır?

Projeler teklif çağırısı ile uyumlu olmak koşuluyla başvuru sahibinin inisiyatifindedir. Ancak, projelerin geliştirilmesi aşamasında Yatırım Destek Ofisleri ve Proje Uygulama Birimi ile görüşmeler gerçekleştirilmekte ve proje fikrinin geliştirilmesine yönelik yönlendirmeler yapılmaktadır. Çağrı ve teklif toplama dönemlerinde Teknik Yardım Masaları kurularak başvuru sahipleri ile görüşülmektedir. Katılımcılıkla ilgili olarak birden fazla kurumun yetki alanında olan projelerde ilgili izinlerin alınması şart koşulmakta, proje ortaklıklarının geliştirilmesi teşvik edilmektedir.

Modern yönetim unsurlarının etkin kullanımına önemli bir örnek olan 2013 yılı Doğrudan Faaliyet Desteği kapsamında ajansımızca desteklenen "Düzce Turizm Stratejisi ve Eylem Planı"dır. Bu çalışmada ildeki tüm aktörlerin sürece katılımı sağlanmış olup bu katılımcılık proje başvuru sahibi tarafından kurgulanmış ve değerlendirme sürecinde yüksek puan almasına katkı sağlamıştır.

8. MARKA olarak desteklediğiniz projelere aktif olarak katılıyor musunuz, yoksa sadece görünürlük amaçlı olarak izleme-değerlendirme (gözlemci) niteliğinde mi katılıyorsunuz? Katılmıyorsanız bunun özel bir sebebi bulunmakta mıdır?

Projelerin uygulama aşamasında mevzuatta tanımlı izleme ve değerlendirme faaliyetleri ile idari incelemeler düzenli olarak yapılmaktadır. Proje yürütücülerine bu konuda teknik destek de sağlanmaktadır. Projelerin teknik ve içerik açısından değerlendirilmesi ise projenin niteliğine bağlı olarak Planlama, Programlama ve Koordinasyon Birimi ile Yatırım Destek Ofislerince yapılmakta olup, nihai teknik raporlar da içerik açısından incelenmekte ve gerekli revizyonlar talep edilmektedir.

9. Modern yönetim unsurlarından Şeffaflık ilkesi açısından değerlendirilecek olursa; faaliyetleriniz ve desteklediğiniz projelerde şeffaflığı nasıl sağlıyorsunuz?

Projelere ilişkin tüm duyurular, ihale ilanları, sonuç raporları, etki analizleri ajans internet sitesinden düzenli olarak yayınlanmaktadır. Yine ajans sitesinde il ve ilçelere göre istatistik veriler MarkaStat <http://www.doqumarmarabolgeplani.gov.tr/markastat/statplanet.html>

üzerinden, projelerin detay bilgileri ise ajans internet sitesinden <http://www.marka.org.tr/altmanset/25/uygulanmis-ve-uygulanmakta-olan-proje-destekleri> yayınlanmaktadır. Ayrıca projelere ilişkin kataloglar bastırılmaktadır.

Bu bağlamda, Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı çalışmasına dair bilgi ve belgelere yukarıda açıklanan hususlar doğrultusunda erişilebilmektedir.

10. Modern yönetim unsurlarından Uyum (Cohesion) ilkesi açısından değerlendirilecek olursa; belirlemiş olduğunuz bir stratejik planlama yaklaşımı var mıdır? Üst ölçekli planlar ile alt ölçekli planlar arasındaki uyumu sağlama konusunda ne gibi çalışmalarınız bulunmaktadır?

MARKA, kurum olarak ikinci stratejik planının uygulama döneminde. Planda benimsenen yaklaşımlar rapor içerisinde yer almaktadır:

<http://www.marka.org.tr/sayfa/13/89/kurumsal-stratejik-plan>

Üst ölçekli plan kararlarının yani ulusal kararların bölgeye uyarlanması amacıyla yayınlanan tüm ulusal kalkınma planı, sektör stratejisi, resmi rapor ve karar düzenli olarak takip edilmekte ve bölgeye yönelik yansımaları incelenmektedir. Alt ölçekli plan ve kararlar ve bunların hazırlanma aşamasında kullanılan veriler de bölgesel planlama çalışmalarında kullanılmaktadır. Bölge Planı hem yukarıdan aşağı (top-down), hem aşağıdan yukarı (bottom-up) unsurları içermiştir.

Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı çalışması da içerik olarak incelendiğinde hem turizme yönelik ulusal stratejilere, hem Ajansımızca gerçekleştirilen bölge planlarına, hem de il düzeyindeki çeşitli planlara (çevre düzeni planı, imar planları vb.) atıflarda bulunduğu görülmektedir. Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı çalışması bu anlamda alt ve üst ölçekli mekânsal stratejiler ve planlara uygun olarak gerçekleştirildiği söylenebilir.

11. Stratejik kararların alındığı ülkesel politikalar ile mekânsal kararların alındığı çevre düzeni planları arasındaki ölçekte yer alan ve Ajansınızca üretilen Bölge Planları bu köprü görevini nasıl yerine getiriyor?

Bölge planları; sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetleri ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere yapılmaktadır. Ulusal stratejiler ve bölge potansiyelini bir araya getiren bölge planı sosyal ve ekonomik aktivitelerin mekânda dağılımını mekânsal gelişim stratejisinde belirleyerek çevre düzeni planlarına altlık teşkil ettirmektedir. Doğrudan mekânı etkileyecek bir karar bulunmamakta olup ölçeksiz olarak stratejileri mekana yansıtmaktadır.

Öte yandan, Türkiye'deki plan hiyerarşisi bu açıdan yer yer olumsuzluk gösterebilmektedir. İçinde bulunduğumuz döneme ait Kalkınma Planı 2014-2018, Bölge Planı 2014-2023, Çevre Düzeni Planları 15 ila 25 yıla yönelik, sektörel stratejiler ise farklı dönemlere yönelik olabilmektedir. Bu farklılıkların senkronizasyonunda olumsuzluklar yaşanabilmektedir.

12. Ajansınızca desteklenen projeler, bir önceki soruda belirtilen hiyerarşik yapılanmaya veya bunlar içerisindeki stratejilere uygun olarak hedefler belirleyip belirlemediği denetleniyor mu? Bağımsız denetçiler konuda ayrıca bir değerlendirme yapıyorlar mı?

Başvuru yapılan projelerin ayrı ayrı ulusal ve bölgesel plan kararlarıyla uyumluluğu sorgulanmaktadır. Başvuru sahipleri bu plan ve raporlardan alıntılar yaparak ilgililiği kanıtlamak durumundadırlar. Ayrıca, proje teklif çağrılarının konuları doğrudan bölge plan kararları ile ilişkili olduğundan bu tarz bir bağ zaten mevcut olmaktadır. Bağımsız

denetçiler, başvuru sahiplerinin belirttikleri ilişkileri değerlendirerek puanlamaktadırlar. Bu konuda ayrıca bir denetim yapılmamaktadır.

- 13. MARKA'nın Sayıştay denetimine dair sonuçları kamuoyuna açıklanıyor mu? Mali ve İdari saydamlık nasıl sağlanıyor? Eksik gördüğünüz bir durum mevcut mudur?**

Sayıştay tarafından yapılan denetimlerin raporları Yönetim Kurulu'na sunulmakta olup kamuoyu ile paylaşılmamaktadır. Mali saydamlığa yönelik bütçe gerçekleştirmeleri her yıl dört çeyreklik dilimlerde ajans internet sitesinden yayınlanmaktadır. Faaliyetlere yönelikse yılda bir sefer ara, bir sefer de yıllık olmak üzere raporlar yine ajans internet sitesinden yayınlanmaktadır. Bunlara ek olarak aylık raporlar Yönetim Kurulu ile paylaşılmakta, haber niteliği taşıyan faaliyetler siteden ve basına duyurulma yoluyla yayınlanmakta, ayrıca talebe istinaden bilgi edinme çerçevesinde ilgililerle detaylı olarak paylaşılmaktadır.

- 14. Desteklenen projelerle yapılan sözleşmelerde, Hukukun Üstünlüğü ilkesini sağlamak üzere maddeler veya düzenlenmeler bulunmakta mıdır?**

Sözleşmeler özel hukuk hükümlerine tabi olarak hazırlanmaktadır. Yararlanıcının ve Ajansın tabi olduğu tüm kural ve yükümlülükler şeffaf olarak belirtilmektedir. Hukuk denetimine tabi olduğu muhakkak olan destek sözleşmelerinin hukukun üstünlüğü ilkesine doğal olarak tabi şekilde hazırlanmaktadır.

Bu bağlamda "Düzce Turizm Strateji ve Eylem Planı" çalışmasında faydalancı kurum ile bu ilkelere uygun olarak sözleşme imzalanmıştır. Ayrıca destek sözleşmesi kapsamında yapılan uygulamalar izleme faaliyetleri ve proje sonrasında yapılan denetim raporları ile denetlenerek aynı ilkelerle çalıştırılmaktadır.

- 15. Başvuru sırasında uygun görülen bazı faaliyet ve maliyetlerin, projenin sona ermesinden sonraki nihai değerlendirme sonucunda uygun görülmemesi gibi durumlarla karşılaşılıyor mu? Bu durumlarda hukukun üstünlüğü ilkesi nasıl işletiliyor?**

Başvuru sırasında uygun görülen faaliyet ve maliyetlerin projenin uygulama sürecinde uygun görülmemesi söz konusu değildir. Proje faaliyetleri ve bütçesinin de açık şekilde yer aldığı projeye ait tüm evrak sözleşme aşamasında her iki tarafça kabul edilmektedir.

- 16. Her ne kadar katılım ilkesi teşvik edilse de, desteklenen projelerde bir temsiliyet sorunu olduğunu düşünüyor musunuz? Proje başvurularında sivil toplum örgütlerinin varlığını ne kadar teşvik ediyorsunuz?**

Sivil toplum örgütleri mali destek, teknik destek ve doğrudan faaliyet desteği programlarında uygun yararlanıcı kategorisindedir. Ajansın faaliyete geçtiği dönemden itibaren sürekli olarak STK'lar ajans desteklerinden yararlanmışlardır. Sosyal Kalkınma, Kültür ve Turizm, Üretim Altyapıları Mali Destek Programlarından STK'lar yararlanmış ve yararlanmaktadır.

- 17. Destek başvurularında iki kurumun ortaklığı gerek koşul iken, bunların yanı sıra bir Sivil Toplum Kurulu (STK)'nın ortak olarak projelere dahil edilmesi mümkün müdür?**

STK'lar projelerde ortak ya da iştirakçi olarak yer alabilmektedir.

- 18. STK'lar herhangi bir kurum ile ortaklaşa proje başvuru yapabilir mi? MARKA kurulduğundan bu yana STK'lara yönelik destekler sağlamış mıdır? STK'ların geliştirilmesine yönelik sosyal ve mali destekler sağlanıyor mu?**

2010 yılından bu yana Teknik Destek Programı kapsamında 68 STK destek almıştır. Toplamda ise 341 proje desteklenmiştir. Dolayısıyla bu program kapsamında %20 oranında STK'lar desteklenmiştir. Doğrudan faaliyet desteği kapsamında da pek çok STK projesi desteklenmiş ve desteklenmektedir. Mali desteklerde ise uygun başvuru sahipleri özel sektör ve kamu kurumları ile oda ve birlikler olmaktadır.

19. MARKA tarafından desteklenen projelerde kamu özel sektör işbirliklerini teşvik edici unsurlar bulunuyor mu?

Desteklenen projeler genel olarak kamu ya da özel sektörün kendi içindeki uygulamalarına yönelik olmaktadır. Ancak, çeşitli proje teklif çağrıları ve koordinasyon faaliyetlerinde özel sektöre yönelik ortak altyapının geliştirilmesi gibi çağrılar yoluyla işbirlikleri teşvik edilmektedir. Öte yandan, KOSGEB'in İşbirliği Güçbirliği Programı ve AB kaynaklı fonlara başvurular gibi ortak hareket edilmesini destekleyen çalışmalar da teşvik edilmekte ve bu konuda yönlendirmeler yapılmaktadır.

20. İller arasında ve il içerisinde farklı veya aynı birimlerde bulunan kurumlar arası işbirliği teşvik ediliyor mu?

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında 5449 Sayılı Kanun'un birinci maddesi aşağıdaki gibidir:

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

Tema ve konu bazlı olarak ajanslar tarafından koordinasyon çalışmaları yürütülmektedir. Örneğin, turizm konusunda oluşturulan Turizm ve Markalaşma İşbirliği Ağı ile bölgedeki İl Kültür ve Turizm Müdürlükleri, Belediyelerin tanıtım birimleri ve tanıtımda önemli yer teşkil eden sivil toplum kuruluşları bir araya getirilerek ortak tanıtım çalışmaları yapmaları sağlanmıştır. Farklı illerdeki benzer sektör temsilcileri de dönem dönem bir araya getirilmekte, ortak çalışma alanları değerlendirilmektedir.

21. Kalkınma Ajansının yönetim kurulunda sivil toplum kuruluşlarının temsiliyet oranının çok düşük olması konusunda düşünceleriniz nelerdir? Bu oranın artırılması düşünülüyor mu? Bu konuda çalışmalar var mı?

Kalkınma Ajansları Yönetim Kurulu üyeleri kanun gereği görev alanındaki illerin vali, büyükşehir ya da merkez ilçe belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşmaktadır. Sivil toplumun yönetimdeki temsili kalkınma kurulu marifetiyle olmaktadır. Kalkınma Kurulu üyeleri 100 kişi olup Bakanlar Kurulu kararı ile belirlenmektedir. Doğu Marmara örneğinde Kalkınma Kurulundaki 100 üyeden 38'i sivil toplum temsilcilerinden oluşmaktadır. Kalkınma Kurulunu temsilen başkan ve başkan yardımcısı Yönetim Kurulu toplantılarına gözlemci olarak katılım sağlamaktadır.

Bunun haricinde çeşitli işbirliği ağları üzerinden sivil toplum kuruluşları ile doğrudan işbirlikleri yapılmaktadır.

22. Kalkınma Ajanslarının gelirlerinden önemli kısmını sağlayan kurumların, Ajansın yönetim kurulunun doğal üyeleri olması, söz konusu kurumların borçlarının tahsilini veya borç takibini yapmayı güçleştiriyor mu?

Ajans gelirlerinin büyük kısmını merkezi bütçeden gelen pay oluşturmaktadır. Bunun yanı sıra yereldeki belediye ve Ticaret ve Sanayi Odaları'nın yıllık bütçe gelirlerinin %0,5'i ajansa aktarılmaktadır. Ajans yönetim kurulunda yer alan Belediye Başkanlıkları, İl Özel İdareleri (İl Genel Meclisi Başkanı) ve TSO'lar aksine ajansa katkı sunmakta daha istekli davranmaktadır.

Bunun yanı sıra ajans desteklerinden faydalanacak bu kurumların ajansa borçlarını ödemiş olma ya da yapılandırmış olma şartları da gelir tahsilatını kolaylaştırmaktadır.

23. İç denetçi ve hukuk müşavirinin doğrudan genel sekretere bağlı olması, başka bir deyişle denetleyecek kişinin işçi, denetlenen kişinin ise işveren olması suiistimal edilebilir bir durum yaratabilir mi? Bu konuda düşünceleriniz nelerdir?

İç denetimde; ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlenir. İç denetim raporları Yönetim Kurulu'na sunulmaktadır. Organizasyon şemasında İç Denetçi Genel Sekreter'e bağlı olarak görev yapıyor olsa da Genel Sekreter'in de denetim sorumluluğu bulunmaktadır. Ayrıca, Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği'nde İç Denetçi'nin görevleri ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. İç Denetçi'ye kendi görev ve sorumlulukları dışında herhangi bir iş ve görev verilememektedir. Bu durum denetçinin ajans yapısı içinde bağımsızlığını sağlamaktadır.



ÖZGEÇMİŞ



Ad-Soyad : Serkan YILMAZ
Doğum Tarihi ve Yeri : 1980 - Akçakoca
E-posta : serkan_nisan@hotmail.com

ÖĞRENİM DURUMU:

Lisans : 2003, İstanbul Teknik Üniversitesi, Mimarlık
Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlaması Bölümü

MESLEKİ DENEYİM VE ÖDÜLLER:

- 2003 – 2005 yılları arasında Zeytinburnu Belediyesinde çalıştı.
- 2005 – 2008 yılları arasında İstanbul Metropolitan Planlama ve Kentsel Tasarım Merkezinde çalıştı.
- 2008 – 2011 yılları arasında Libya 3. Nesil Planlama Projesinde çalıştı.
- 2013 yılından beri Düzce İl Özel İdaresinde çalışmaktadır.
- 2015-2016 yılından itibaren Düzce Üniversitesinde misafir öğretim üyesi olarak görev almaktadır.