

**T.C.  
GAZİ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
KENTLEŞME VE ÇEVRE SORUNLARI BİLİM DALI**

**BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI, TÜRKİYE’DE KURULUŞ  
VE İŞLEYİŞ SORUNLARI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Hazırlayan  
Ahmet Alptekin CİLAVDAROĞLU**

**Tez Danışmanı  
Doç. Dr. Hikmet KAVRUK**

**Ankara – 2008**

## **ONAY**

Ahmet Alptekin CİLAVDAROĞLU tarafından hazırlanan “Bölgesel Kalkınma Ajansları, Türkiye’de Kuruluş ve İşleyiş Sorunları” başlıklı bu çalışma, 15.02.2008 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Eyüp G. İSBİR (Başkan)

Prof. Dr. Aziz KONUKMAN

Doç. Dr. Hikmet KAVRUK (Danışman)

## ÖNSÖZ

“Bölgesel Kalkınma Ajansları, Türkiye’de Kuruluş ve İşleyiş Sorunları” başlıklı bu tezin amacı, bölgesel kalkınma açısından önemli bir araç olan kalkınma ajanslarına ilişkin bazı diğer ülke tecrübeleri ile Türkiye’de öngörülen idarî-hukukî yapının incelenmesi, bu yapıdaki eksikliklerinin tespit edilerek giderilmesine yönelik öneriler getirilmesidir.

Tez çalışmalarım boyunca, değerli önerileri ile yol gösteren tez danışmanım Doç. Dr. Hikmet KAVRUK’a, yüksek lisans öğrenimim boyunca gösterdiği fedakârlık, emek ve sabır için karıma teşekkür ederim.

Şubat 2008, Ankara

Ahmet Alptekin CİLAVDAROĞLU

## İÇİNDEKİLER

|                          |      |
|--------------------------|------|
| ÖNSÖZ .....              | i    |
| İÇİNDEKİLER .....        | ii   |
| KISALTMALAR DİZİNİ ..... | vi   |
| TABLolar DİZİNİ .....    | viii |
| GİRİŞ .....              | 1    |

### Birinci Bölüm

#### **BÖLGESEL KALKINMA ve TÜRKİYE’DE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI**

|                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------|----|
| I. BÖLGESEL KALKINMAYLA İLGİLİ KAVRAMLAR .....                                       | 6  |
| A. Bölge Kavramı .....                                                               | 6  |
| B. Bölge Türleri.....                                                                | 8  |
| 1. Homojen Bölge .....                                                               | 8  |
| 2. Polarize Bölge .....                                                              | 9  |
| 3. Plan Bölge .....                                                                  | 10 |
| C. Bölgesel Farklılık, Bölgesel Kalkınma, Bölgesel Gelişme, Bölgesel Eşitsizlik..... | 12 |
| 1. Bölgesel Farklılık ve Sebepleri .....                                             | 12 |
| 2. Bölgesel Kalkınma, Bölgesel Gelişme ve Bölgesel Eşitsizlik .....                  | 13 |
| Ç. Bölgesel Kalkınma Araçları .....                                                  | 15 |
| 1. Bölge Planlama .....                                                              | 16 |
| 2. Kamu Yatırımları.....                                                             | 17 |
| 3. Mali Teşvikler.....                                                               | 18 |
| 4. Girişimciliğin Teşvik Edilmesi.....                                               | 18 |
| 5. Diğer araçlar .....                                                               | 19 |
| D. Küreselleşme ve Bölgesel Kalkınma İlişkisi .....                                  | 20 |
| 1. Küreselleşmenin Yerel Ekonomiler Üzerine Etkileri .....                           | 20 |
| 2. Küreselleşme ve Yeni Bölgesel Kalkınma Yaklaşımı .....                            | 22 |

|                                                                                        |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------|----|
| II. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI .....                                    | 25 |
| A. Türkiye'de Bölgesel Farklılıklar .....                                              | 25 |
| B. Planlı Dönem Öncesi Kalkınma Politikaları .....                                     | 27 |
| 1. 1923–1945 Devletçilik Dönemi .....                                                  | 28 |
| 2. 1945–1960 Liberal Dönem .....                                                       | 31 |
| C. Kalkınma Planlarında Bölgesel Kalkınma Politikaları .....                           | 33 |
| 1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963–1967) .....                                 | 34 |
| 2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968–1972) .....                                  | 35 |
| 3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973–1977) .....                                  | 35 |
| 4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979–1983) .....                                | 36 |
| 5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985–1989) .....                                 | 36 |
| 6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990–1994) .....                                 | 37 |
| 7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000) .....                                 | 37 |
| 8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001–2005) .....                               | 38 |
| 9. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007–2013) .....                                          | 38 |
| Ç. Kalkınmada Öncelikli Yörelere Politikası .....                                      | 40 |
| 1. Kalkınmada Öncelikli Yörelere Belirlenmesi .....                                    | 40 |
| 2. Uygulanan Teşvikler .....                                                           | 41 |
| D. Bölge Planlaması Uygulamaları .....                                                 | 42 |
| 1. Güneydoğu Anadolu Projesi .....                                                     | 43 |
| 2. Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı .....                                         | 45 |
| 3. Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi .....                                              | 48 |
| E. Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'nin Bölgesel Politikalarının Değerlendirmesi ..... | 49 |
| 1. Düzenli Raporlardaki Değerlendirmeler .....                                         | 50 |
| 2. Katılım Ortaklığı ve Ulusal Program Belgeleri .....                                 | 53 |

## İkinci Bölüm

### BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ ÖZELLİKLERİ VE ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE UYGULANIŞI

|                                                                        |    |
|------------------------------------------------------------------------|----|
| I. BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ ÖZELLİKLERİ .....                    | 59 |
| A. BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ GELİŞİMİ, AMAÇ VE FAALİYETLERİ ..... | 59 |

|                                                                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Tarihsel Gelişimi.....                                                                      | 59  |
| 2. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Amaç ve Faaliyetleri.....                                                                   | 61  |
| B. BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ TÜRLERİ.....                                                                                | 66  |
| 1. Kuruluş Biçimlerine Göre Bölgesel Kalkınma Ajansları.....                                                                  | 68  |
| 2. Faaliyetlerine Göre Bölgesel Kalkınma Ajansları.....                                                                       | 68  |
| II. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI, BAZI ÜLKELERDE BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ YAPILARI VE İŞLEVLERİ..... | 71  |
| A. Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası ve Araçları .....                                                          | 71  |
| 1. Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası .....                                                                      | 71  |
| 2. Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası Araçları.....                                                              | 73  |
| a. AB Üyesi Ülkeler İçin Bölgesel Politika Araçları .....                                                                     | 77  |
| b. Aday Ülkelere Yönelik Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı .....                                                               | 81  |
| B. Bazı Ülkelerde Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yapısı ve İşlevleri .....                                                    | 84  |
| 1. İngiltere'de Kalkınma Ajanslarının Yapısı ve İşlevleri .....                                                               | 84  |
| 2. İtalya'da Kalkınma Ajanslarının Yapısı ve İşlevleri .....                                                                  | 88  |
| 3. Romanya'da Kalkınma Ajanslarının Yapısı ve İşlevleri.....                                                                  | 93  |
| 4. Macaristan'da Kalkınma Ajanslarının Yapısı ve İşlevleri.....                                                               | 96  |
| 5. Polonya'da Kalkınma Ajanslarının Yapısı ve İşlevleri .....                                                                 | 99  |
| 6. ABD'de Kalkınma Ajanslarının Yapısı ve İşlevleri.....                                                                      | 101 |

### Üçüncü Bölüm

#### TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARININ KURULUŞU VE SORUNLARI

|                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------|-----|
| I. TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARININ KURULUŞ SÜRECİ VE HUKUKÎ YAPISI..... | 106 |
| A. 5449 Sayılı Kanun'dan Önce Bölgesel Kalkınma Amaçlı Örgütlenmeler     | 106 |
| B. Kalkınma Ajanslarından Beklentiler ve Kuruluş Süreci .....            | 109 |
| 1. Kalkınma Ajanslarından Beklentiler .....                              | 109 |
| 2. Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Süreci.....                             | 111 |
| C. Kalkınma Ajanslarının Teşkilât Yapısı ve Görevleri .....              | 115 |
| 1. Kalkınma Ajanslarının Teşkilat Yapısı .....                           | 115 |
| a. Kalkınma Kurulu.....                                                  | 115 |
| b. Yönetim Kurulu .....                                                  | 116 |

|                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| c. Genel Sekreterlik.....                                                                        | 117 |
| ç. Yatırım Destek Ofisleri .....                                                                 | 117 |
| 2. Kalkınma Ajanslarının Görevleri .....                                                         | 118 |
| 3. Kalkınma Ajanslarının Personeli, İşleyişi, Gelirleri ve Giderleri.....                        | 122 |
| a. Kalkınma Ajanslarının Personeli .....                                                         | 122 |
| b. Kalkınma Ajanslarının İşleyişi .....                                                          | 122 |
| c. Kalkınma Ajanslarının Gelirleri ve Giderleri.....                                             | 124 |
| Ç. Pilot Olarak Kurulan Kalkınma Ajansları .....                                                 | 127 |
| 1. Çukurova Kalkınma Ajansı .....                                                                | 129 |
| 2. İzmir Kalkınma Ajansı .....                                                                   | 131 |
| D. Kalkınma Ajansları Uygulamasının Durdurulması.....                                            | 133 |
| II. KALKINMA AJANSLARINA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER, AJANSLARIN<br>SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ..... | 135 |
| A. Kalkınma Ajanslarına Yöneltilen Eleştiriler.....                                              | 135 |
| 1. Ajans Teriminin Mevcut Yönetim Sistemine Uymayışı.....                                        | 135 |
| 2. Üniter Devlet Yapısına Zarar Vereceği Endişeleri .....                                        | 139 |
| 3. Öncülük Rolünü Devletin Değil Özel Sektörün Üstlenmesi.....                                   | 142 |
| 4. Mali Denetiminin Yetersiz Oluşu .....                                                         | 144 |
| 5. Diğer Eleştiriler .....                                                                       | 145 |
| B. Kalkınma Ajanslarının Sorunları ve Çözüm Önerileri .....                                      | 146 |
| 1. Kuruluş-Teşkilat Sorunları ve Çözüm Önerileri.....                                            | 147 |
| 2. Görev-Yetki Sorunları ve Çözüm Önerileri.....                                                 | 148 |
| 3. Mali Yapı-Denetim Sorunları ve Çözüm Önerileri .....                                          | 152 |
| SONUÇ.....                                                                                       | 154 |
| KAYNAKÇA .....                                                                                   | 160 |
| EK-1: Türkiye İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması Düzey 2 Bölgeleri ...                  | 170 |
| EK-2: Kalkınma Öncelikli Yörelere Kapsamındaki İller.....                                        | 171 |
| ÖZET .....                                                                                       | 172 |
| ABSTRACT .....                                                                                   | 173 |

## KISALTMALAR DİZİNİ

|         |                                                                |
|---------|----------------------------------------------------------------|
| a.g.e.  | : adı geçen eser                                               |
| a.g.m.  | : adı geçen makale                                             |
| a.g.t.  | : adı geçen tez                                                |
| a.g.r.  | : adı geçen rapor                                              |
| AB      | : Avrupa Birliği                                               |
| AB–15   | : 01/05/2004 tarihinden önceki 15 üye devletli Avrupa Birliği  |
| AB–25   | : 01/05/2004 tarihinden sonraki 25 üye devletli Avrupa Birliği |
| ABD     | : Amerika Birleşik Devletleri                                  |
| Ar–Ge   | : Araştırma ve Geliştirme                                      |
| Bk.     | : Bakınız                                                      |
| BYKP    | : Beş Yıllık Kalkınma Planı                                    |
| C.      | : Cilt                                                         |
| Çev.    | : Çeviren                                                      |
| Der.    | : Derleyen                                                     |
| DOKAP   | : Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı                        |
| DPT     | : Devlet Planlama Teşkilâtı                                    |
| ERVET   | : Emilia–Romagna Valorizzazione economica territorio SpA       |
| EURADA  | : European Association of Regional Development Agencies        |
| GAP     | : Güneydoğu Anadolu Projesi                                    |
| GİDEM   | : Girişimciliği Destekleme Merkezi                             |
| GSMH    | : Gayrisafi Millî Hâsıla                                       |
| GSYİH   | : Gayrisafi Yurt İçi Hâsıla                                    |
| Haz.    | : Hazırlayan                                                   |
| ILO     | : Uluslararası Çalışma Örgütü                                  |
| IPA     | : Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı                             |
| İBBS    | : İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması                  |
| KBGSYİH | : Kişi Başına Düşen Gayrisafi Yurt İçi Hâsıla                  |
| KOBİ    | : Küçük ve Orta Büyüklükte İşletme                             |
| KÖY     | : Kalkınmada Öncelikli Yörelere                                |
| KP      | : Kalkınma Planı                                               |
| NUTS    | : The Nomenclature of Territorial Units for Statistics (İBBS)  |
| ÖİKR    | : Özel İhtisas Komisyonu Raporu                                |

|      |                                         |
|------|-----------------------------------------|
| S.   | : Sayı                                  |
| s.   | : sayfa                                 |
| SEGS | : Sosyo Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması |
| vb.  | : ve benzeri                            |
| vd.  | : ve diğerleri                          |
| Vol. | : Volume (Cilt)                         |

**TABLolar DİZİNİ**

|                                                                         | Sayfa |
|-------------------------------------------------------------------------|-------|
| Tablo 1: İBBS Düzey 2 Sosyo-Ekonomik Göstergeler .....                  | 26    |
| Tablo 2: Kalkınma Planlarında Bölgesel Yaklaşımlar.....                 | 39    |
| Tablo 3: DOKAP Gelişme Senaryoları .....                                | 46    |
| Tablo 4: Kalkınma Ajanslarının Tasnifi.....                             | 70    |
| Tablo 5: Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı İle Yapılacak Yardımlar ..... | 83    |

## GİRİŞ

Kalkınma ajansları bölge ölçeğinde çalışan, kalkınmanın bölge ölçeğindeki kurumsal yapılarını oluşturan örgütlerdir. Bölge bazında kalkınmanın örgütlenmesi ihtiyacı, doğal, ekonomik ve sosyal şartların bölgeler arasında farklılık göstermesi sonucunda ortaya çıkan bölgeler arası gelişmişlik farklarının kapatılması gereğinden doğmaktadır. Bölgesel dengesizlikler giderilmemesi, ülkenin gelişme hızının düşmesine, üretim kaynaklarının gelişmiş merkezlere akmasına ve toplumsal yapıda kırılmalara sebebiyet verebilir.

Bir ülkedeki ekonomik gelişme seviyesi dikkate alınarak bölge ayrımı yapıldığında homojen, polarize ve plan bölge kavramlarına ulaşılmaktadır. Türkiye’de bu üç çeşit bölge ayrımı çeşitli kalkınma planları ile gündeme gelmiş olmasına rağmen, bu bölgeler gözetilerek düzenli bir kalkınma programı uygulaması olamamıştır. 2002 yılında Avrupa Birliği sürecinin etkisi ile Türk mevzuatına giren istatistikî bölge birimleri sınıflandırmasına göre plan bölge olarak tanımlanan yerlerde kurulması öngörülen kalkınma ajansları ile gelecekte bölgesel kalkınmanın organizasyonunda süreklilik sağlanması amaçlanmıştır.

Kalkınma ajansları dünyadaki pek çok ülkenin değişik ihtiyaçlarını karşılamak için farklı görevler ve yapılarla kurulduklarından, bu örgütlerin hepsini kapsayacak bir tanım yapmak güçtür. Genel olarak kalkınma ajansları kamu, özel ve gönüllü kesimlerin ortak bir girişimi olarak bölge temelli, kamu kaynakları ile finanse edilen ve kalkınmanın ortakları arasında iletişim sağlayan örgütlerdir. Ajansların fonksiyonları ekonomik gelişme sağlamak, istihdamı artırmak, bölgenin rekabet gücünü geliştirmek, çalışma hayatındaki işgücü verimliliğini artırmak, sürdürülebilir kalkınmaya katkıda bulunmak, bölgeye yatırım çekmek, işletmelere destek olmak, sosyal–fiziksel şartları iyileştirmek ve bölgedeki teşvik tedbirlerini yönetmek olarak sıralanabilir. Ajansların bu faaliyetleri icra ederken kullandığı araçların en önemlilerinden birisi bölge planları hazırlamaktır. Bu planlar bölgenin mevcut

durumunu, vizyonunu, bölgenin gelişmesi için çeşitli alternatifleri ve nihai stratejileri içermelidir. Böylece bölgede yer alan aktörler arasında eşgüdüm sağlanması, ulusal hedeflere ulaşılması için merkez ile ilişkilerin tesisi, ajans faaliyetlerinin performans göstergeleri elde edilebilir.

Avrupa Birliği'nin bölgesel politikası 1957 Roma Antlaşması'ndan itibaren oluşmaya başlamış, özellikle 1986 Tek Avrupa Senedi ile daha etkili hâle gelmiştir. Avrupa Birliği'nin geri kalmış bölgeleri desteklemek için tahsis ettiği fonların dağıtımı için zorunlu kıldığı yapılanmalar, üye ve aday ülkeleri bu doğrultuda kurumlar oluşturmaya sevk etmiştir. Bölgesel kalkınma ajansları da bu fonların kullanımı için üye ülkeler tarafından yaygın olarak tercih edilen yapılardır. Avrupa Birliği'nin bölgesel politika çerçevesindeki katkıları ulaşım, küçük ve orta büyüklükte işletmeler, sağlık, yerel kalkınma, düzenleme, altyapı yatırımları, telekomünikasyon, teknoloji, çevre vb. alanlarda görülmekte, böylece kalkınmaya ve sosyo-ekonomik uyuma destek sağlamaktadır. Çalışmada örnek olarak işlenen ülkelerde de ajans yapılanmalarının AB normları çerçevesinde gözden geçirilmiş veya oluşturulmuş olduğu görülmektedir. Fakat ABD örneğinde görüldüğü gibi, merkezî idarenin çizdiği herhangi bir çerçeve olmaksızın yerelde kalkınma ajansı örgütlenmeleri oluşturulduğu da vakidir.

Türkiye'de bölgesel kalkınma politikaları dünyadaki eğilimlere paralel olarak ancak planlı dönem sonrası uygulama alanı bulabilmiştir. Kalkınma planlarında bölgesel kalkınma, bölge planları, kalkınmada öncelikli yöreler, il gelişme planları ve kalkınma politikalarının bölgesel yansımaları ile sağlanmaya çalışılmıştır. Fakat bu politikalar bir bölgesel gelişme stratejisi çerçevesinde geliştirilip uygulanmadığı için, bölgesel ölçekte zaman zaman önemli etkiler göstermesine rağmen, genelde başarılı olamamıştır.

Bu çalışmada bölgesel kalkınma ajanslarına duyulan ihtiyaç, çeşitli ülkelerde kurulmuş bulunan kalkınma ajanslarının genel özellikleri, Avrupa Birliği'nin bölgesel politikaları ve bu alanda kalkınma ajanslarına düşen görevler, Türkiye'nin bölgesel kalkınma çabaları, Türkiye'de yeni kurulmuş

olan kalkınma ajanslarının idarî yapısının ve işleyişlerinin tasvir edilmesi, kuruluş ve işleyiş sorunlarının incelenmesi amaçlanmaktadır. Çalışma için konu ile ilgili mevzuat, yerli ve yabancı literatür taranmış, elde edilen verilerle konu teorik düzeyde işlenmiştir.

Tezde bölgesel kalkınma için kurumsal bir yapıya ihtiyaç duyulduğu; diğer ülkelerin kendi ihtiyaçları doğrultusunda bölgesel kalkınma ajanslarını kurdukları; il özel idareleri, istatistikî bölgeler, koordinasyon bölgeleri olmasına rağmen, Türkiye’de bölge kavramından çekinildiği; Türkiye’deki kalkınma ajanslarının Avrupa Birliği’ne yapısal uyum amacıyla kurulduğu; Türkiye’deki ajans yapısının ülke ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde oluşturulduğu; kalkınma ajanslarının yapısında daha katılımcı yönetime geçiş çabalarının olduğu varsayılmaktadır.

Kalkınma ajanslarına ilişkin yasama, yürütme ve yargı boyutları henüz yeni yaşanmakta, kalkınma ajanslarına dair tartışmalar güncelliğini korumaktadır. Kalkınma ajanslarının Türkiye’de yeni oluşu, literatürün eksikliği, uygulama sonuçlarının olmayışı, bilimsel tartışmaların da devam etmesi sebebiyle konunun incelenmesi önem arz etmektedir.

Tezin işleniş yönteminde açıklayıcı ve mukayese edici yaklaşım benimsenmiştir. Bu açıdan, çalışmada kalkınma ajanslarının türleri, amaçları, faaliyetlerini açıklanacak; mukayese için diğer ülke örnekleri incelenecek; Türkiye’de oluşturulan yapı tasvir edilecek, bu yapının ülkeye uygunluğu tartışılacaktır.

Kalkınma ajanslarının Türkiye için yeni olması, uygulamanın sadece iki pilot bölgede kısa süreli olması sebebiyle kısıtlı olması, uygulama sonuçlarının henüz görülmemiş olması, kalkınma ajanslarını düzenleyen mevzuata dair iptal davalarının mahkeme safhasında olması tezin sınırlılıklarıdır.

Tez kapsamında bölge ve bölgesel kalkınma kavramlarının açıklanması, bölgesel kalkınma ajanslarının genel özelliklerinin ortaya konulması, Türkiye'nin bölgesel kalkınma tecrübesinin aktarılması, Avrupa Birliği yapısal fonlarının ve örnek olarak seçilen ülkelerindeki bölgesel kalkınma ajanslarının kuruluş şekli, faaliyetleri, örgütlenmesi ile Türkiye'deki kalkınma ajanslarına ilişkin hukukî ve idarî yapının, kuruluş ve işleyiş sorunlarının incelenmesi yapılacaktır.

İlk bölümde kalkınma ajanslarının bölge ölçeğinde çalışması sebebiyle bölge ve bölgesel kalkınma kavramları ele alınacaktır. Ekonomik gelişme bağlamında homojen, polarize ve plan bölge kavramlarının açıklaması yapılacak, bölgesel farklılıkları doğuran sebepler, bölgesel kalkınmayı sağlayan faktörler ve küreselleşmenin bölgesel kalkınma açısından meydana getirdiği dönüşüm incelenecektir. Ayrıca Türkiye'deki bölgesel kalkınma politikalarının Cumhuriyet sonrası ve planlı dönemde geçirdiği değişim de yer alacaktır. Bu kapsamda kalkınma planlarında özel bir yer tutan kalkınmada öncelikli yöreler politikası daha ayrıntılı bir şekilde işlenecek, Türkiye'deki planlı bölgesel kalkınmaya örnek teşkil etmek üzere son dönemlerde uygulanan bazı projeler incelenecektir. Ek olarak Avrupa Birliği adaylığı sürecindeki Türkiye'deki bölgesel politikaların değişimi anlatılacaktır.

İkinci bölümde kalkınma ajanslarının tarihsel gelişimi, tanımı, türleri, amaçları, görevleri, finansal kaynakları gibi genel özellikleri açıklanacaktır. Pek çok ülkede görülen kalkınma ajanslarının, her ülkenin kendi tarihî, ekonomik, kültürel değerlerine göre şekillenmiş olmakla beraber ortak özellikler de göstermekte olduğu ortaya konulacaktır. Avrupa Birliği bölgesel politikaları, Avrupa Birliği'nde mevcut bölgeler arası dengesizlikler bu bunları gidermek için kullanılan mali araçlar anlatılacaktır. Farklı kalkınma ajansı yapıları oluşturan bazı ülkeler de örnek olarak incelenecektir.

Üçüncü bölümde kalkınma ajanslarının Türkiye'deki gelişimi anlatılacaktır. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'dan önce şirket, vakıf, mahallî idare birliği veya

başka bir yerel teşkilâtın birimi şeklinde kurulmuş olan kalkınma ajansı teşebbüslerinden öncelikle bahsedildikten sonra kalkınma ajanslarını düzenleyen kanunun oluşturulma süreci incelenecektir. 5449 sayılı Kanun'un öngördüğü kalkınma ajanslarının görevleri, teşkilât yapısı ve işleyişi de bu bölümde yer alacaktır. Son olarak kalkınma ajanslarına yöneltilen eleştiriler, ajansların sorunları ve bunlara ilişkin çözüm önerileri ele alınacaktır.

## **Birinci Bölüm**

### **BÖLGESEL KALKINMA ve TÜRKİYE’DE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI**

#### **I. BÖLGESEL KALKINMAYLA İLGİLİ KAVRAMLAR**

Kalkınma ajansları bölge ölçeğinde çalışan teşkilâtlardır. Kalkınma çabalarının bölge ölçeğindeki kurumsal yapılarını oluşturan kalkınma ajanslarının mekân boyutunu teşkil eden “bölge” kavramının kalkınma ve planlama bağlamındaki anlamlarının bilinmesi önem arz etmektedir. Bu alt bölümde öncelikle bölge kavramının, ardından da bir ülkedeki ekonomik gelişme ve bu gelişmenin dengeli dağılımının temin edilmesi amacıyla yapılan çeşitli bölge ayrımlarının açıklanması yapılmaktadır. Daha sonra bölgesel farklılıkların sebepleri, bölgesel kalkınma, gelişme, eşitsizlik, bölgesel kalkınmayı sağlayan faktörler ve küreselleşmenin bölgesel kalkınma çabalarında meydana getirdiği dönüşüm ele alınmaktadır.

#### **A. Bölge Kavramı**

Bölge terimi kullanıldığı bağlama göre farklılık arz eden anlamlara sahiptir ve coğrafî, kültürel, idarî vb. farklı ihtiyaçlara istinaden farklı bölge tanımları yapılabilmektedir. Türk Dil Kurumu bölgeyi, “sınırları idarî, ekonomik birliğe, toprak, iklim ve bitki özelliklerinin benzerliğine veya üzerinde yaşayan insanların aynı soydan gelmiş olmalarına göre belirlenen toprak parçası”<sup>1</sup>, Keleş ise “Bir ülkenin, doğal özellikleri, nüfus yapısı, kaynakları, çıkarları açısından türdeşlik gösteren, bir bütün olarak tasarlanmasında yarar görülen bölümü” olarak tanımlamaktadır<sup>2</sup>.

Bölge kavramını homojenlik dikkate alındığında coğrafî bölgeler (kıyı bölgeleri, dağlık bölgeler vb.), kültürel bölgeler (dil, din vb.), yerleşim ve

---

<sup>1</sup>**Türkçe Sözlük**, Türk Dil Kurumu Yayınları, 10. Baskı, Ankara, 2005, s. 313.

<sup>2</sup> Ruşen KELEŞ, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1998, s. 29.

yoğunluk bakımından bölgeler (yüksek nüfus yoğunluklu bölgeler vb.); ekonomik yapı dikkate alındığında belirli sektörlerin hâkim olduğu bölgeler (tarım, sanayi, turizm vb.), ortak coğrafî alanı paylaşan bölgeler (Akdeniz ülkeleri, Baltık ülkeleri vb.), planlama ve analiz bölgeleri gibi tasnife tutmak mümkündür<sup>3</sup>. Gelişme seviyelerine göre bölge ayrımı ise gelişmiş, az gelişmiş, potansiyel olarak az gelişmiş, gelişme halindeki az gelişmiş bölgeler şeklinde yapılmaktadır<sup>4</sup>. Farklı ihtiyaçlara istinaden oluşan farklı bakış açıları bölge çeşidi ayrımlarını artırmaktadır.

Bölge tanımının tam ve kapsayıcı bir şekilde yapılamamasının sebebi bölge sınırlarının tespitinin kullanılan ölçüte (iktisadî, ticarî, toplumsal, coğrafî vb.) bağlı olmasıdır. Ancak bölge genellikle kentten daha geniş ama ülkenin tümünden daha küçük bir mekân parçasına verilen isim olarak düşünülebilir<sup>5</sup>.

Küreselleşme ve bölgeselleşme (bölgesel birliklerin oluşumu), post-Fordist üretime geçiş, postmodernizm, bilgi toplumu vb. iktisadî, toplumsal, teknolojik ve siyasî 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 birim iken yeni anlayışta bölge, ilişkiler ağı temelinde belirlenen, uluslararası ilişkilere doğrudan açılabilen, sınırları değişken bir birim olarak değerlendirilmektedir. İlişkiler ağının yapısı ve ilişkilerin yoğunluğu bölgenin gelişmişliğini de belirlemektedir<sup>6</sup>.

Türkiye’de bölge teriminin kullanılmasından uzun süre kaçınılmıştır. 1961 Anayasasının 115. maddesinde “Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla, birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için, yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir.” denilerek; 1982 Anayasasının 126.

<sup>3</sup> Mustafa ILDIRAR, **Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri**, Nobel Yayın, Ankara, 2004, s.8-9.

<sup>4</sup> Feriha BİRBEN, **Bölgesel Gelişmede Kalkınma Ajanslarının Rolü, Etkileri ve Türkiye Uygulaması**, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Trabzon, 1997, s.3.

<sup>5</sup> Hasan ÖZYURT, “İktisadi Planlamaya Konu Olan Bölge Tanımı, Çeşitli Bölge Ayrımları ve Alt Bölge Yaklaşımı”, **Karadeniz Teknik Üniversitesi İİBF Dergisi**, C. 1, S. 1, 1984, s.78.

<sup>6</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 2000, s.7.

maddesinde “Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilâtı kurulabilir.” denilerek bölge teriminin kullanılmasından özellikle imtina edilmiştir. Bölge kelimesinin kullanılmasının yetki genişliği yerine özerklik, siyasal yerinden yönetim veya federalizm gibi anlamlara yol açmasından kaygı duyulmuştur<sup>7</sup>. Ancak diğer taraftan, Anayasa’nın yukarıda söz edilen maddesine istinaden, hizmetin görülmesinde optimum ölçeğin birkaç ili içine alacak şekilde örgütlenme gerektirdiği durumlarda Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü gibi kuruluşlar bölge teşkilâtı kurmuşlardır. Ayrıca mahallî müşterek ihtiyaçların karşılanması için kurulan “il özel idareleri”, görev alanlarının birden fazla yerleşim yerini kapsamaları sebebiyle bölge yönetimi olarak değerlendirilebilir.

## **B. Bölge Türleri**

Bölge ayrımının bir ülkedeki ekonomik gelişme ve bu gelişmenin dengeli dağılımının temin edilmesi amacıyla yapılması durumunda homojen, polarize ve plan bölge olmak üzere üçlü bir ayrım söz konusu olmaktadır.

### **1. Homojen Bölge**

Homojen (türdeş) bölge belirli kıstaslara göre aynı özelliği gösteren ve yan yana gelmiş yerel birimlerin mekânsal bütünlüğü olarak tanımlanabilir. Homojen bölge nitelikleri itibarıyla birbirine yakın olan birimlerden meydana gelen devamlı bir mekândır<sup>8</sup>. Aynı gelişmişlik seviyesinde olan komşu iller gelişme bakımından homojen bir bölge oluştururlar<sup>9</sup>. Değerlendirme kriterleri farklı olursa, örneğin üretim tarzı veya elde edilen katma değer baz alınır, homojenlik gösteren iller farklılaşabilir ve bölge sınırları değişebilir.

<sup>7</sup> Ruşen KELEŞ, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, 3. Basım, İstanbul, 1998, s.157.

<sup>8</sup> ILDIRAR, a.g.e., s.10.

<sup>9</sup> Zeynel DİNLER, *Bölgesel İktisat*, Ekin Kitabevi Yayınları, 7. Basım, Bursa, 2005, s.75.

Homojenlik tespit edilirken dikkate alınması gereken ekonomik nitelikler iktisadî faaliyetlerin yapısı, gelir düzeyi, coğrafî konum, nüfusun sosyo-ekonomik özellikleri vb. olarak sıralanabilir. Homojen bölgenin sınırları aynı özelliği gösteren bitişik alanların gruplaştırılması ile belirlenmektedir<sup>10</sup>. Bu gruplaştırma değişen ekonomik yapıyla beraber zamanla değişim gösterebilir.

Türkiye’de homojen bölge sınıflandırması, sektörel karakterli Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nın (1963–68) uygulanmasının ardından bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmaya dönük politikaların gündeme gelmesi sonucu İmar ve İskân Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilâtı tarafından yapılmıştır. Bu ayrıma göre Türkiye 8 ana bölgeye, bu ana bölgelerin 4’ü de kendi içinde 15 alt bölgeye ayrılarak 19 bölge elde edilmiştir. Marmara ve Ege Bölgelerindeki iller en gelişmiş, Doğu Anadolu Bölgesi’nde bulunan iller ise geri kalmış yöreler olarak ortaya çıkmıştır<sup>11</sup>. Bu çalışmalardan kalkınmada öncelikli yörelerin tespitinde yararlanılmıştır.

## 2. Polarize Bölge

Homojen bölge tanımlaması bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarını açıklamasına rağmen durağan bir karakter taşımaktadır. Fakat bölgesel gelişme politikaları değerlendirilirken yerleşim yerlerinin diğer yerleşim yerleri ile ilişkilerini de incelemek gereklidir. Yerleşim yerleri arasındaki ilişkilerin yoğunluğu dikkate alındığında polarize (kutuplaşmış) bölge kavramı ortaya çıkmaktadır.

Mevcut yerleşim birimleri karşılıklı ilişki içindedir. Küçük yerleşim yerleri (köy ve kasaba) kendilerinden daha büyük merkezlerle (ilçe, il) idarî, iktisadî, ticarî vb. faaliyetler için etkileşim halindedir. Bir yerleşim merkezi kendisinden daha küçük merkezleri etki altına alıyorsa, o merkezin cazibe merkezi haline geldiği söylenebilir<sup>12</sup>. Bir veya birden fazla yerleşme merkezini etkisi altına alan

<sup>10</sup> ILDIRAR, a.g.e., s.10.

<sup>11</sup> DİNLER, a.g.e., s.78.

<sup>12</sup> ILDIRAR, a.g.e., s.11.

cazibe merkezinin oluşturduğu etki sahası polarize bölgeyi oluşturur<sup>13</sup>. Ancak etkileşim halinde bulunan binlerce merkezin bulunduğu düşünülürse bunlar arasında etki sahası ve hiyerarşi dikkate alınarak ülkenin polarize bölgelere ayrılması gereklidir.

Türkiye’de Devlet Planlama Teşkilâtı tarafından polarize bölgelerin tespiti için yapılan Yerleşme Merkezlerinin Kademeleşmesi çalışmasının sonuçları 1982 yılında iki kitap olarak yayınlanmıştır<sup>14</sup>. Polarize bölgelerin belirlenmesi için yapılan anketlerden elde edilen sonuçlara göre Türkiye’deki yerleşim yerleri hiyerarşik olarak 7 gruba ayrılmıştır. Köy yerleşim merkezleri en düşük kademe olan 1. kademede, ülkenin en büyük metropolü İstanbul birinci derece polarize bölge olarak en yüksek kademe olan 7. kademede yer almıştır. 6. kademede ikinci derece polarize bölgeler olan Ankara, İzmir, Adana ve Gaziantep; 5. kademede üçüncü derece polarize bölgeler olan Bursa, Diyarbakır, Elazığ, Erzurum, Eskişehir, Kayseri, Konya, Malatya, Samsun, Sivas ve Trabzon tespit edilmiştir. 7, 6 ve 5. kademedeki polarize bölgeler göz önüne alındığında 16 polarize bölge elde edilmiştir. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1985–1989) bölgesel planlama için bu 16 polarize bölge ayrımı kullanılmıştır, ancak Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda bu ayırmadan vazgeçilmiştir<sup>15</sup>. Daha sonraki kalkınma planlarında bu homojen bölge sınıflandırması güncelleştirilmek istense de bu yönde çalışmalar başlatılmamıştır.

Polarize bölge, homojen bölgeden farklı olarak yerleşim yerlerinin etkileşimini kapsadığından, dinamik bir karakter taşımaktadır.

### 3. Plan Bölge

Ekonomik kalkınma planlarının uygulanmasını kolaylaştırmak, bunlarla ilgili kararlarda birlik, tutarlılık, uyum ve eşgüdüm sağlamak amacıyla

<sup>13</sup> DİNLER, a.g.e., s.79.

<sup>14</sup> Bkz. Devlet Planlama Teşkilâtı, **Türkiye’de Yerleşme Merkezlerinin Kademeleşmesi, Ülke Yerleşme Merkezleri Sistemi**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Cilt I–II, Ankara, 1982.

<sup>15</sup> DİNLER, a.g.e., s.84-85.

tanımlanan bölgelere plan bölge denilmektedir<sup>16</sup>. Planlamanın temel amaçlarına ve önceliklerine göre plan bölge sınırları farklılık gösterebilir, örneğin planlamada ekonomi öncelikli ise plan bölgeyi işlevsel ilişkiler ağı belirleyecektir<sup>17</sup>. Planlamada coğrafi koşulların veya doğal kaynaklara yakınlığın dikkate alındığı durumlarda ise yerleşim yerlerinin konumu planlamada etkili olacaktır.

Ulusal ölçekte kalkınma planı uygulayan ülkeler kalkınma planlarına mekân boyutu katmak, ulusal ölçekte kalkınma planı uygulamayan ülkeler ise bölgesel sorunların üstesinden gelebilmek için bölgesel planlamaya başvurabilir. Birinci tip plan bölgede ülke bölgelere ayrılmakta (Fransa gibi), ikinci tip plan bölge yaklaşımında ise sorunlarla karşılaşılan yöreler plan bölge olarak saptanarak bu sorunları giderecek bölgesel planlama uygulanmaktadır (İtalya, İngiltere gibi)<sup>18</sup>.

Ülkemizde birinci ve ikinci tip plan bölgelemeye örnek olabilecek çalışmalar yapılmıştır. İmar ve İskan Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilâtı'nca beraber yürütülen, ülkeyi 19 plan bölgeye ayıran homojen bölge çalışması; bölge valisine kalkınma planlarının bölgesi ile ilgili bölümün hazırlanması ve uygulaması sorumluluğu veren ancak Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından reddedilen Bölge Valiliği Hakkında Kanun Hükmünde Kararname; İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması<sup>19</sup> birinci tip plan bölge örnekleridir. Sorunlu bölgelerin saptanarak bu bölgenin ihtiyaçları doğrultusunda çalışma yapılmasına imkân veren Doğu Marmara Plan Bölgesi, Zonguldak Plan Bölgesi, Doğu Karadeniz Plan Bölgesi, Yeşilırmak Havza Plan Bölgesi çalışmaları ise ikinci tip plan bölge örnekleridir<sup>20</sup>.

Homojen ve polarize bölge çalışmaları plan bölge çalışmalarına yol gösterici veri sağlarlar. Gerek homojenize bölge gerekse polarize bölgeler

<sup>16</sup> İ. SAFİ, "Türk İdarî Yapısı ve Bölgesel Yönetimler", *Avrasya Kuşağı Düşünce Grubu Dergisi*, Yaz 2001, S. 3, s.4'ten aktaran ILDIRAR, a.g.e., s.11.

<sup>17</sup> **Sekizinci BYKP Bölgesel Gelişme ÖİKR**, a.g.r., s.8.

<sup>18</sup> DİNLER, a.g.e., s.85.

<sup>19</sup> 28/08/2002 tarihli ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı; 22/09/2002 tarihli ve 24884 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

<sup>20</sup> DİNLER, a.g.e., s.89-93.

mevcut yapısal özelliklere göre tespit edilirken, plan bölgeler oluşturulmasındaki amaç mevcut yapıyı değiştirmektir<sup>21</sup>. Plan bölge tespiti öngörülen hedefler doğrultusunda kaynakların tahsisine imkan sağlayacaktır.

### **C. Bölgesel Farklılık, Bölgesel Kalkınma, Bölgesel Gelişme, Bölgesel Eşitsizlik**

Bölgesel farklılıkların çeşitli sebeplerle ortaya çıkmakta olmasına karşın ülke içindeki sosyal barışı ve ekonomik etkinliği zedeleyici etkileri vardır. Bu olumsuzluktan kurtulmak için pek çok ülke bölgesel kalkınmayı teşvik etmekte, gelişmiş ve geri kalmış yöreler arasındaki eşitsizliği makul seviyelere indirmeye gayret göstermektedir.

#### **1. Bölgesel Farklılık ve Sebepleri**

Gelişmiş veya gelişmekte olsun bugün her ülkede az veya çok bölgesel farklılıklar görülmektedir. Sanayi devrimi ile birlikte görülmeye başlanan bölgesel dengesizlikler özellikle II. Dünya Savaşı'nın ardından iktisadî ve siyasî gündemde yer almaya başlamıştır.

Çeşitli kaynakların (doğal kaynak, nitelikli insangücü, teknoloji ve bilgi üretimi/kullanımı, altyapı vb.) bölgeler arasında dengeli dağılmaması, toplumun tarihî, fizikî, yapısal ve örgütsel özelliklerindeki farklılıklar bölgesel farklılıkların oluşmasına neden olmaktadır<sup>22</sup>. Bölgesel politikaların uygulanmasını gerektiren bölgeler arası farklılıkları doğuran sebepler doğal farklılıklar, ekonomik farklılıklar ve sosyal farklılıklar olmak üzere üç başlıkta toplanabilir. “Doğal farklılıklar” ekonomik gelişme için bir yerdeki doğal şartların (iklim, konum, tarıma elverişlilik vb.), doğal kaynakların ve coğrafî şartların uygun olmasının sonucunda hâsılanın belirli bir merkezde daha fazla gerçekleşmesine yol

<sup>21</sup> Türkiye’de Bölge Planlamasının Evreleri, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yayınları, Ankara, 1993, s.19.

<sup>22</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, Sekizinci BYKP Bölgesel Gelişme ÖİKR, a.g.r., s.10.

açabilirler. Gelişme sürecine giren bu merkezler ölçek ekonomisinden faydalanmak isteyen işletmelerin yatırım yapması ile pozitif içsel ekonomiler oluştururlar. Bunun yanı sıra, birlikte bulunmaktan dolayı oluşan dışsal ekonomilerden faydalanmak isteyen firmalar da bu merkezlerde toplanma eğilimi gösterirler<sup>23</sup>. Diğer yandan ulaşım imkânı, iklim, yeraltı ve yerüstü kaynaklar bakımından kıtlık gibi doğal etmenler belirli bölgelerde ekonomik yatırım yapılmasını kârlı olmaktan çıkararak gelişimini engelleyebilir.

Üretim faktörlerinin bölgeler arasında eşit olmayan dağılımları veya verimliliklerin bölgeler arasında farklılık göstermesi işletmelerin kuruluş yerlerini etkilemektedir. İşletmelerin maliyetlerini asgari ve kârlarını azami kılmak için belirli bölgelerde yoğunlaşması “ekonomik farklılıkları” oluşturmaktadır. Ekonomik hareketin yoğun olduğu yerlerde sosyal gelişme, sağlık, eğitim ve altyapı yatırımları diğer bölgelere nazaran daha fazladır. Bu gibi sosyal faktörler arasındaki farklılık “sosyal farklılıklar” olarak adlandırılabilir<sup>24</sup>. Doğal farklılıklar, ekonomik farklılıklar ve sosyal farklılıklar birbirlerinden bağımsız değildir ve birbirlerini etkilemektedir.

## 2. Bölgesel Kalkınma, Bölgesel Gelişme ve Bölgesel Eşitsizlik

Gelişme (ekonomik büyüme) ve kalkınma sorunu II. Dünya Savaşı sonrası üzerinde önemle durulan konulardan birisidir. Gelişme, bir ekonomide belirli bir dönemde üretilen mal ve hizmetler, nüfus, sermaye, tasarruf, milli gelir gibi değişkenlerde meydana gelen artıştır. Ekonomik büyüme mal ve hizmet üretim kapasitesinin artması anlamına da gelir ve gayrisafi yurtiçi hâsılanın (GSYİH) artışı ile ölçülür<sup>25</sup>. Bir ekonomide gelişmenin olması (GSYİH'nın artması) toplumun genelinin refahında bir artışı göstermeyebilir. Örneğin, hammadde (petrol, doğal gaz vb.) ihraç eden ülkelerde ekonomik büyüme var

<sup>23</sup> DİNLER, a.g.e., s.108.

<sup>24</sup> Ergün AKTÜRK, **Avrupa Birliği'nde Bölgesel Sorun ve Politikalar**, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erzurum, 1997, s.5.

<sup>25</sup> Michael PARKIN, Melanie POWELL and Kent METTHEWS, **Economics**, Addison Wesley Longman Limited, Essex, 1997, s.550.

olmasına rağmen, ekonomideki aktörlerin ürettiği katma değer düşük kalabilir ve elde edilen gelir hakkaniyetle paylaşılmıyor olabilir.

Kalkınma kavramı, büyüme ile birlikte nitel ve nicel yapısal değişimleri de içermektedir ancak bu kavram sadece az gelişmiş ülke ve bölgeler için kullanılmaktadır. Bir ülkede kişi başına düşen gelirin yanı sıra sağlık, okuryazarlık ve hayat süresi gibi nitel özellikler de artıyorsa kalkınmadan söz edilebilir<sup>26</sup>. Kalkınma hayat kalitesini etkileyen bütün unsurlardaki ilerlemeyi içermektedir.

Kalkınma kurumsal, toplumsal ve zihinsel yapıda meydana gelen değişimdir. Kalkınma için yatırım artışı, teknolojik gelişme, verim artışı, gelir artışının yanında düşüncenin, zihniyetin, sosyo–ekonomik yapının da değişmesi gereklidir. Kalkınma hem üretim tarzının hem de sosyal kurumların gelişmesine bağlıdır<sup>27</sup>. Geri kalmış ülkelerde ekonomik büyümenin sürdürülebilir olması için kalkınmanın sağlanması gereklidir.

Kalkınma, gelişmeden farklı olarak aşağıdaki unsurları da içermektedir<sup>28</sup>:

- Sürdürülebilir büyüme,
- Üretim ve tüketim kalıplarında yapısal değişim,
- Teknolojik gelişme,
- Toplumsal, siyasî ve kurumsal gelişme,
- Beşerî şartlarda gelişme.

Kalkınma sağlandıkça bireylerin düşünce, davranış ve hayat tarzları da bundan etkilenecek toplum yapısı, değer yargıları ve kültür düzeyinde önemli

<sup>26</sup> Rudiger DORNBUSCH ve Stanley FISCHER, **Makroekonomi** (Çev. Salih Ak ve diğerleri), McGraw Hill – Akademi Ortak Yayını, İstanbul, 1998, s.283-284.

<sup>27</sup> BİRBEN, a.g.t., s.11.

<sup>28</sup> I. ADELMAN and E. YELDAN, “Is this the end of economic development”, **Structural Change and Economic Dynamics**, 11, 2000, s.95’ten aktaran ILDIRAR, a.g.e., s.6.

değişiklikler gözlenebilmektedir<sup>29</sup>. Bu değişiklikler, üretim ve tüketim tarzındaki ilerlemeye paralel olarak ekonomik dinamizmi de beraberinde getirecektir.

Bölgesel eşitsizlik denildiğinde nüfus, üretim yapısı, gelir düzeyi ve dağılımı, finansal piyasalar, sağlık, eğitim, ulaşım ve haberleşme imkânları gibi refahı etkileyen unsurlardaki farklılıklar anlaşılmaktadır<sup>30</sup>. Bölgesel eşitsizlikler iktisadî durgunluğun yanı sıra kalkınma hızını düşürücü bir faktör olmakta, üretim kaynaklarının gelişmiş merkezlere akmasına, çevrenin fakirleşmesine ve toplumsal yapıda değişime sebebiyet vermektedir. Ülke sınırları içinde sağladığı istihdam imkânı, ürettiği mal ve hizmetler ile üretim faktörleri için çekim merkezi olan gelişmiş bölgeler, az gelişmiş bölgelerin işgücü ve sermayesini kaybetmesine sebep olmaktadır. Bu durum da az gelişmiş bölgeler için bir kısır döngüye yol açmaktadır<sup>31</sup>. Günümüzde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde bölgesel dengesizliklere ekonomik, mali, toplumsal ve idarî araçlarla devlet müdahalesi görülmektedir<sup>32</sup>. Aksi takdirde bölgesel dengesizlikler ülkenin siyasî bütünlüğü ve güvenliğini de tehlikeye düşürecek rahatsızlıklara yol açabilir.

#### Ç. Bölgesel Kalkınma Araçları

Bölgeler arası gelişmişlik farklarının giderilmesi ve bölgesel kalkınmayı temin etmek için mali teşvikler, bölgenin eğitim ve öğretim düzeyinin iyileştirilmesi, gerekli kamu yatırımlarının gerçekleştirilmesi (üretken kamu yatırımları, altyapı yatırımları), Araştırma ve Geliştirme (Ar-Ge) ve yeniliğin teşvik edilmesi, Küçük ve Orta Büyüklükte İşletmelerin (KOBİ) desteklenmesi

<sup>29</sup> Neşe KUMRAL, **Bölgesel Gelişme Politikası Aracı Olarak Ekonomik Kalkınma Ajansları ve Girişimciliğin Teşviki**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 1993, s.5.

<sup>30</sup> Serdar ŞAHİNKAYA, “Türkiye’nin Bölgesel İktisadi Dengesizlikleri Giderme, Bölgesel Gelişme Stratejisi Oluşturma Gayretleri Üzerine Değınmeler ve Yeni Bir Örgütlenme Önerisi”, ERC/ODTÜ V.Uluslararası Ekonomi Kongresi, Kongre Tebliğı, Ankara, 11-13 Eylül 2001’ten aktaran Nisfet UZAY, **Bölgesel Gelişmişlik Farklarının Giderilmesi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s.45.

<sup>31</sup> Atilla GÖKTÜRK, “Bölgesel Dengesizliğe Küreselleşme-Yerelleşme Penceresinden Bir Bakış”, **Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler** (Der. F. Aylan Arı), Derin Yayınları, İstanbul, 2006, s.24.

<sup>32</sup> Ruşen KELEŞ, **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, Ankara, 1993, s.241.

faktörleri önemlidir<sup>33</sup>. Bölge planlaması da bölgesel farklılıkların olduğu alanların ekonomik, toplumsal ve fiziksel bütünleşmesinde, bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesinde yararlanılan bir araçtır<sup>34</sup>. Bölgesel kalkınma araçların birbirlerini tamamlayacak şekilde bütüncül bir şekilde kullanılması, yürütülen faaliyetlerin etkinliğini artıracaktır.

## 1. Bölge Planlama

Bölgeler arası dengesizliklerin giderilmesi için kullanılan bölge planlaması, ekonominin yanı sıra çevresel, sosyal, kültürel ve siyasî boyutları da olan kalkınmayı gerçekleştirebilmek için kullanılan bir araçtır. Bölge planlaması, sorumlu kurumlar tarafından bölgesel kalkınmaya ait amaç ve araçların belirlenerek kaynakların eşgüdümü ve verimli olarak kullanılmasını temin eden bir yöntemdir<sup>35</sup>. 1990'lı yıllardan itibaren bölge planlaması ve bölgesel stratejilerin belirlenmesinde, küresel–yerel etkileşimi, çevre sorunları ve sürdürülebilirlik kavramı önemli boyutlar olarak yerini almıştır<sup>36</sup>. Kaynakların gelecek nesillerin ihtiyaçlarını ve çevrenin korunmasını da dikkate alarak küresel ekonomiyle entegrasyon halinde üretimde kullanılması kaçınılmaz hâle gelmiştir.

Bölgesel kalkınmayı hızlandırmak, bölgesel plan ve programların etkinliğini artırmak için bölgesel kurumlar etkili bir faktördür. Merkezî, katı, hiyerarşik örgütler yavaş tepki verme, yüksek maliyetler ve inisiyatif eksikliği gibi dezavantajları sebebiyle yeterince etkin bir uygulama yapma imkânı bulamazlar<sup>37</sup>. Ancak merkezî yapıların güçlü olması nedeniyle planlama ve uygulama sorumluluklarının ulus–altı seviyeye aktarılması genellikle engellerle

<sup>33</sup> UZAY, a.g.e., s.54.

<sup>34</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Sekizinci BYKP Bölgesel Gelişme ÖİKR**, a.g.r., s.10.

<sup>35</sup> ILDIRAR, a.g.e., s.21.

<sup>36</sup> **Sekizinci BYKP Bölgesel Gelişme ÖİKR**, a.g.r., s.22.

<sup>37</sup> Evanthia ATHANASOPOULOU, “Yunanistan’da Yerel Kalkınmada Kalkınma Kuruluşları (KK): Şanslar ve Handikaplar”, **Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar Konferansı Bildirileri**, Sabancı Üniversitesi İstanbul Politikalar Merkezi, İstanbul, 2005, s.1.

karşılaşır<sup>38</sup>. Diğer taraftan mevcut merkezî örgütün bölgesel politikaların gereklerine cevap verememesinden dolayı, bölgesel kalkınma politikasının hazırlanması ve yürütülmesi için yeni bir bölgesel örgütlenmeye gitmek gerekir<sup>39</sup>. Plan bölge belirlendikten sonra bölgesel kalkınma politikasının uygulanacağı yerler için geleneksel merkezî yönetim dışında bölge düzeyinde bir yönetim yapısı oluşturması, yetkilerinin bir kısmını bu yeni yönetim birimlerine devretmesi gerekir. Bölgesel politikaların başarısını artıracak olan bölgesel yönetimlerin kendi aralarında ve ulusal düzeyde de koordinasyonunun sağlanması da gerekmektedir<sup>40</sup>. Bölgesel örgütler, bölgedeki bütün aktörlerin katılımıyla bölgesel planları oluşturmakta, böylece hem planların gerçekçi olmasını hem de planın bölgedekiler tarafından sahiplenilmesini sağlamaktadır.

## 2. Kamu Yatırımları

Ülkeler geri kalmış bölgelere üretici olarak veya altyapı yatırımları olarak kamu harcamaları yoluyla müdahale edebilir. Geri kalmış bir bölgenin canlandırılması için devletin bizzat üretici olarak yatırım yapması gelişmiş liberal ülkelerde bile görülmektedir<sup>41</sup>. Bölgeye altyapı yatırımlarının yapılması ise beşerî ve fizikî sermayenin verimliliğini yükselterek, yatırımları cazip hâle getirerek bölgenin gelişimine katkıda bulunur<sup>42</sup>. Ulaştırma ve enerji şebekeleri, haberleşme, su ve atık yönetimi gibi altyapı yatırımları pazara ulaşım, verimlilik, sürdürülebilirlik gibi faydalarının yanı sıra bölgeye yapılacak yabancı yatırımlar için de olumlu katkı sağlar.

<sup>38</sup> Korel GÖYMEN, “Türkiye’de Bölge Politikalarının Evrimi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar Konferansı Bildirileri**, a.g.e., s.46.

<sup>39</sup> DİNLER, a.g.e., s.293.

<sup>40</sup> ILDIRAR, a.g.e., s.36.

<sup>41</sup> Erol TAŞDELEN, **Bölgelerarası Dengesizlikler ve Türkiye 1923–1993**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1993, s.33.

<sup>42</sup> ILDIRAR, a.g.e., s.29.

### 3. Mali Teşvikler

Mali teşviklerin büyük kısmı merkezî hükümet vergi gelirlerinden tahsis edilmekte olduğundan ülke içinde yeniden gelir dağılımı etkisi yapmaktadır. Mali teşvikler genellikle tarım ve imalat sanayii ile ilgili faaliyetlere verilmektedir, hizmet sektörünün bu tür teşviklerden yararlanması az görülmektedir. Uygulanan mali teşvikler ülkeden ülkeye çeşitli farklılıklar göstermekle beraber genel karakterleri bakımından 5 grup altında toplanabilir<sup>43</sup>:

- Faiz sübvansiyonları ve özel krediler,
- Hibeler ve sermaye katılımları,
- Vergi indirimi veya istisnaları,
- Özel amortisman uygulamaları,
- İşçiler için verilen sübvansiyonlar.

Mali teşvikler belirli kıstaslara uyan her işletmeye verilebileceği gibi teşvik alınmasının faaliyetin başarıya ulaşması açısından önemli katkısının olacağı öngörülen teşebbüslere de verilebilir. En yaygın olarak kullanılan mali teşvik olan uzun vadeli yatırım kredileri ve vergi indirimleri yerine, özel amortisman uygulamasının yaygınlaştığı görülmektedir<sup>44</sup>. Mali teşvikler uygulanırken bölgenin özelliklerinin ve uygulanan teşvikin etkinliğinin iyi hesap edilmesi gereklidir. Teşvik uygulama alanını geniş tutulması etkinliği azaltır ve beklenen faydalar sağlanamayabilir.

### 4. Girişimciliğin Teşvik Edilmesi

Geri kalmış bölgelerde girişimciliğin ve KOBİ'lerin teşvik edilmesi bölgesel kalkınmayı sağlayan faktörlerden birisidir. İşletme kurulmasını özendirerek girişimciliğin önünü açan uygulamalar içsel büyüme potansiyelini hayata geçirecektir. Ayrıca az yatırımla üretim ve ürün çeşitliliği sağlayan, düşük

<sup>43</sup> “GAP Ekonomik Kalkınma Ajansı Model Etüdü”, **GAP Dergisi**, S. 6, Yaz 1995.

<sup>44</sup> UZAY, a.g.e., s.55.

yatırım maliyetleriyle istihdam imkânı oluşturan, ferdî tasarrufları harekete geçiren ve esnek üretim sistemlerine sahip KOBİ'lerin teşviki ekonomiye büyük katkı sağlayabilir.

## 5. Diğer araçlar

Bölgedeki beşerî sermaye bölgenin gelişmesi için belirleyici bir faktördür. Bölgedeki eğitim kurumlarının, özellikle üniversitelerin verimlilik açısından büyük önem taşıyan kalifiye işgücünün temini için çalışması gereklidir. Üniversitelerin bölgesel/yerel ekonomik potansiyeli harekete geçirecek araştırmalar yapması ve işletmelerle eşgüdüm halinde çalışması önemlidir.

Eğitim ve öğretim faaliyetlerinin geliştirilmesi istihdam edilebilirliği artıran ve dolayısıyla işsizliği azaltan bir unsurdur. İşgücünün, yöneticilerin ve girişimcilerin yeteneklerinin artırılması son yıllarda popüler bir bölgesel kalkınma aracı haline gelmiştir<sup>45</sup>.

Yeni teknolojilerin, ürünlerin ve üretim süreçlerinin ekonomiye uygulanması verimlilik ve rekabet edebilirlik açısından önemli bir role sahiptir. Bölgede bilginin üretilmesi için anahtar unsurlar, işletmelerin mekânsal olarak yoğunlaşması, yeniliği teşvik eden üniversiteler ve eğitim kurumları, bölgesel Ar-Ge altyapısı, ürünlere olan talebi üreticilere iletecek kurumlar (teknoloji acenteleri) ve kamu kurumlarıdır<sup>46</sup>. Bu unsurların eşgüdüm haline ve kalkınma dikkate alınarak kullanacakları kaynaklar bölgesel kalkınmaya yardımcı olacaktır.

1980'lerden itibaren yerel ve bölgesel aktörlerin kalkınma politikalarındaki önemi vurgulanmaya başlanmıştır. Ekonominin uluslararasılaşmasına ve ulus üstü normlarla düzenlenmesine paralel olarak, rekabet artışını sağlayacak

<sup>45</sup> UZAY, a.g.e., s.56.

<sup>46</sup> Tobias NISCHALKE and Andrea SCHÖLLMANN, **Fostering Regional Development and Innovation in New Zealand**, Conference on Regionalization of Innovation Policy – Options and Experiences German Institute for Economic Research (DIW Berlin), June 4-5, Berlin, 2004. (Erişim) [http://www.diw.de/deutsch/produkte/veranstaltungen/Regionalization\\_Innovation-Policy\\_Conf2004/papers/20040510\\_nischalke.pdf](http://www.diw.de/deutsch/produkte/veranstaltungen/Regionalization_Innovation-Policy_Conf2004/papers/20040510_nischalke.pdf) (26 Mayıs 2007)

çabaların ulusal politikalar düzeyinden yerel politikalar düzeyinde gerçekleştirildiği görülmektedir<sup>47</sup>. Böyle bir düzey hem sorunlara daha yakındır hem de kalkınma program ve projelerini daha iyi oluşturabilir. Örneğin bölgesel gelişmenin kurumsallaştırılması çabaları sonucu Avrupa Birliği'ne üye çeşitli ülkelerde merkezî karar alma yetkileri yerel ve bölgesel yönetimlere devredilmiştir<sup>48</sup>. Bölgesel kalkınma politikalarının daha etkili olması ve demokratik katılım gereği halkın katılımına açık olması da dikkate alınması gereken diğer bir husustur.

#### **D. Küreselleşme ve Bölgesel Kalkınma İlişkisi**

Küreselleşme ekonomik, kültürel, teknolojik ve siyasî boyutları olan, dünya üzerindeki toplumların ve ekonomilerin entegrasyonu yönünde ilerleyen bir süreçtir. Küreselleşme yerel/bölgesel ekonomilerin yanında bölgesel gelişme anlayışında da değişikliklere yol açmıştır.

##### **1. Küreselleşmenin Yerel Ekonomiler Üzerine Etkileri**

Küreselleşme bireylerin ve toplumların üretim, tüketim, yatırım, yönetim, yerleşim gibi temel konulardaki tutum ve davranışlarını etkilemektedir<sup>49</sup>. Küresel ekonomik rekabette yerel ekonominin gücünün korunması ve artırılması için üretimin etkin hâle getirilmesi, yeni kurulacak firmaların teşvik edilmesi, bilgi ve teknoloji transferinin sağlanması gibi önlemler gereklidir<sup>50</sup>.

Küreselleşme ticaretin serbestleşerek kaynakların daha etkin bir şekilde dağılımı; finansal serbestleşme ile sermayenin kıt olduğu bölgelerde

<sup>47</sup> Maarten KEUNE, **Regions, Regional Institutions and Regional Development**, SEED Working Paper Series on Globalization, Area-based Enterprise Development and Employment, No. 16, International Labour Office, Geneva.

<sup>48</sup> Ayda ERAYDIN, "Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler", **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu**, C. 1, Ankara, 2004, s. 138.

<sup>49</sup> Erol ÇAKMAK, **Yerel Ekonomi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2006, s. 11.

<sup>50</sup> Colin HINES, **Localization A Global Manifesto**, Earthscan Publications, London, 2000, s.105.

tasarruflardan daha fazla yatırım yapma imkânını sağlaması; dolaysız yabancı sermaye yatırımları ile teknoloji ve bilgi transferi sağlanarak rekabet gücünü artırması; sonuçta gelişmiş ve geri kalmış bölgeler arasında yakınlaşma sağlaması yönüyle bölgesel kalkınmayı etkilemektedir<sup>51</sup>.

Küreselleşme kavramının popülerlik kazandığı son 25–30 yılda ekonomilerde meydana gelen değişikliğin bir boyutu da “Fordizmden post–Fordizme geçiş ve ademi merkezîleşme süreci” olarak kuramsallaştırılmaktadır. Bu kurama göre dünya genelinde büyük ölçekli kitlesel üretime dayalı, standart mallar üreten Fordist sanayiler yerine esnek üretime dayalı post–Fordist sanayiler gelişme içindedir<sup>52</sup>. Post–Fordist dönem olarak yeni ve yoğun bir rekabet ortamı içinde küresel ortamda girdi alımı, üretim süreçlerinin dünya ölçeğinde parçalanması ve ağ oluşturma yoluyla yeniden organizasyonu ve değişik pazarlara dönük farklı stratejileri içermektedir.<sup>53</sup> Küçük ve orta büyüklükteki işletmeler esnek ve dinamik üretim yapısına sahip olmaları sebebiyle bu tarz üretimde küresel rekabet şartlarına daha uygundur. Bu sebeple KOBİ’lerin ekonomideki ağırlığı artmakta ve üretim ademi merkezîleşmektedir. Bu gelişme aynı zamanda “ulusal ekonomi ve kalkınma” yerine “yerelleşme ve yerel kalkınma” anlayışını güçlendirmektedir. Bunun sonucunda da sınaî üretim gelişmiş ülkelerle sınırlı olmaktan kurtulmakta ve üretim tüm dünyaya yayılmakta, bu durum bölgeler için önemli fırsatlar doğurmaktadır<sup>54</sup>. Küresel ortamda girdi alımı, üretim süreçlerinin dünya ölçeğinde parçalanması ve ağ oluşturma yoluyla yeniden organizasyonu, post–Fordist bir dönem olarak da tanımlanan yeni ve yoğun bir rekabet ortamı oluşturmuştur.

Küreselleşme üretim organizasyonunun mekân seçiminde de değişikliklere yol açmıştır. Küresel piyasalar ile entegre olabilen kentler mal ve

<sup>51</sup> Haluk TÖZÜM, “Küreselleşme: Gerçek Mi, Seçenek Mi?”, **Doğu Batı Dergisi**, Şubat-Mart-Nisan 2002, S. 18, s. 151.

<sup>52</sup> Faruk ATAAY, “BKA Tasarımının ‘Kalkınma’ Anlayışı Üzerine”, **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?** (Der. Menaf TURAN), Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005, s. 16.

<sup>53</sup> **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, (Haz. Ömer DİNÇER ve Cevdet YILMAZ), Ankara, 2003, s. 9.

<sup>54</sup> ATAAY, a.g.e., s.16-17.

hizmetlerin üretim ve dağıtımında önem kazanmışlardır. Büyük metropoller ve bunların etkileşim halinde oldukları orta büyüklükteki kentler polarize bölgeler oluşturarak ekonomik faaliyetlerin bu bölgelere yığılmasına sebebiyet vermektedir. Bu açıdan ekonomisi tarımsal faaliyetlere dayanan kentlerin/bölgelerin ekonomik ağırlığı azalırken, sanayileşme yoluyla ölçek ekonomisi ve pozitif dışsallıklar oluşturabilen kentler rekabet açısından avantaj elde etmektedir.

Küreselleşmenin oluşturduğu alansal etkinin temelinde teknolojik gelişme ve serbest ticaret sonucu üretimin parçalanarak aynı malın farklı bileşenlerinin farklı yerlerde gerçekleştirilebilmesi yatmaktadır. Özellikle imalat sanayiinde ileri derecede uzmanlaşma gerçekleşmiş, çok uluslu şirketlerin kâr maksimizasyonu için çok çeşitli yerlerde üretim yaparak ana ulaşım noktalarına yakın yerlerde parçaların birleştirilmesi suretiyle nihai malın piyasaya sunumu mümkün olmuştur<sup>55</sup>. Küreselleşmeyle paralel iletişimin ve taşıma giderlerinin ucuzlaması bu süreci destekleyici olmuştur.

## 2. Küreselleşme ve Yeni Bölgesel Kalkınma Yaklaşımı

Ekonomik boyutuyla öne çıkan küreselleşmenin ulus devlet kurumlarında adaptasyon ve yeniden yapılanma çalışmalarına yol açması doğaldır<sup>56</sup>. 1960'lı yıllardan sonra merkezî yönetimlerce altyapı ve bölgeye doğrudan iç/dış yatırımlar çekme düşüncesiyle gerçekleştirilmeye çalışılan bölgesel kalkınma politikaları daha sonra belirli sektörlere odaklanarak yatırım çekmeye yönelmiştir. Bu dönemde Keynezyen politikalar doğrultusunda devlet tarafından yapılan yatırımların bölgesel dağılımı ve desteklenecek sektörlerin seçimi yine merkezî devletin kararına bağlı olmuştur. Keynezyen politikaların terk edilmesi ve neo-liberal politikaların uygulanması ile yeni bölgesel kalkınma kavramı gündeme gelmiştir. Yeni düşünce ile birlikte kalkınmada yerel ekonomik birimler ön plana çıkmış, aşağıdan yukarıya kalkınma şekli benimsenmiştir. Geleneksel

<sup>55</sup> ÇAKMAK, a.g.e., s. 37-38.

<sup>56</sup> Aytekin YILMAZ, *İkinci Küreselleşme Dalgası*, Vadi Yayınları, Ankara, 2004, s.164.

kalkınma anlayışında altyapı, tarım ve geleneksel sanayi desteklenmekte iken günümüzde KOBİ'ler, hizmet sektörü, ileri teknoloji ile üretim yapan tesisler desteklenmekte, rekabet gücü artırılmaya çalışılmaktadır. Bölgesel planlar için kendine yeterli bölge hedefini terk edilmiş ve bölgesel–ulusal–uluslararası entegrasyonu dikkate alan planlamaya yönelinmiştir<sup>57</sup>. Devletin rolü azaltılarak kamu teşebbüslerinin özelleştirilmesi ve dış ticaretin serbestleştirilmesi de bu süreci desteklemiştir.

1980'li yılların başından itibaren dünyada yaşanan çok yönlü dönüşüm ile sanayi toplumundan bilgi toplumuna, Fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya, modernist düşünceden postmodern dünyaya geçiş fikirleri gündeme gelmiştir. Bu dönüşüm sürecinde bireyle devlet arasındaki ilişki biçimi de değişmiş, yönetime devlet dışındaki aktörlerin katılımına dönük düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır<sup>58</sup>.

Bölgesel kalkınmanın bir boyutu olan üretim açısından, küreselleşmenin en önemli sonuçlarından birisi üretimin bilgi yoğun hâle gelmesidir. Üretimde hızlanmayı sağlayacak ve maliyeti azaltacak teknolojiye ve bilgiye sahip olmak rekabet edebilirliği artırmaktadır. Vasıflı işgücüne olan talep artmakta ve vasıfsız işgücü talebi azalmaktadır. Diğer taraftan üretim ile mekân arasındaki ilişki yeniden tanımlanmaktadır. Mallar artık dev entegre tesislerde üretilmek yerine maliyetin en ucuz olduğu çeşitli yerlerde üretilmekte, böylece kâr azamileştirilmektedir. Dünyanın çeşitli ülkelerinde belirli malların üretiminde ileri derecede uzmanlaşmış firmalar ve bunların oluşturdukları üretim ağları ortaya çıkmaktadır. Bu gelişmeler küçük, ileri teknoloji kullanan, benzer işletmelere yakın çok sayıda KOBİ oluşmasına yol açmıştır. Bu üretim birimlerinin yer seçiminde ise vasıflı işgücünün varlığı ile bölgesel etmenler etkili olmaktadır<sup>59</sup>. Sermaye hareketlerinin önündeki engellerin kaldırılması, bilgi ve haberleşme teknolojisindeki gelişmeler, bireysel ve kurumsal yatırımcıların değişik yerlerde

<sup>57</sup> ILDIRAR, a.g.e., s.112-113.

<sup>58</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 2000, s.10–11.

<sup>59</sup> ÇAKMAK, a.g.e., s.12-13.

yatırım yapma imkânını artırmış olduğu için yerel ekonomilerin bölgenin yatırım cazibesini arttırma çalışmaları elzem hâle gelmiştir.

Küreselleşme sürecinde devletin rolü de yeniden tanımlanmaktadır; devlet klâsik müdahaleci rolünden uzaklaşmakta, özel sektörün ihtiyaçlarının tedarikçisi konumuna gelmektedir<sup>60</sup>. Piyasa rekabet şartları içinde gelişen özel sektör yeni teknolojiler ve yönetim teknikleri kullanarak verimliliğini ve rekabet gücünü artırma çabasındadır. Devletin ise bu durumda sanayi toplumuna özgü hantal ve büyük ölçekli yapısı ile kalması düşünülemez. Küreselleşme ve bilgi toplumuna geçiş ile iç koşullara odaklı ve sanayi toplumuna özgü kurumlarda köklü bir değişim ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Devlet kurumlarında da strateji geliştirme, ihtiyaçlara göre organizasyon kurabilme, bu organizasyonları değişen şartlara adapte edebilme, sürekli öğrenebilme ve takım halinde çalışarak sonuç alabilme gibi özellikleri gözetilen yapılanmalar oluşturulmaya çalışılmaktadır. Ayrıca toplumun taleplerine karşı daha duyarlı, katılımcılığa önem veren, hedef ve önceliklerini netleştirmiş, hesap veren, şeffaf, küçük ancak etkin bir kamu yönetimi talebi de oluşmuştur<sup>61</sup>.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile devlet örgütlenmesi yerelleştirilerek yerellik esası üzerine kurulması (yerelleştirme), müdahaleci değil düzenleyici devlet ve özelleştirme düşüncesi hayata geçirilmektedir<sup>62</sup>. Yerel kalkınma açısından da bölgesel olarak kümelenmiş, esnek üretim faktörlerine sahip KOBİ'lerin birbirleriyle etkileşimi ve bunu yürütecek kurumsal sistem yeni yerel kalkınma anlayışını temsil etmektedir<sup>63</sup>. Yeni kamu yönetimi ve yeni yerel kalkınma anlayışına göre oluşturulan yapıların bölgesel düzeydeki örnekleri de kalkınma ajanslarıdır.

<sup>60</sup> M. Akif ÖZER, “Küreselleşme, Yerelleşme ve Kamu Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 450, Mart 2006, s.142.

<sup>61</sup> **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, a.g.e., s.9–12.

<sup>62</sup> Levent ÖZMÜŞ, “Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, **10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı**, 28 Mart–1 Nisan 2005, Ankara, 2005.

<sup>63</sup> ÇAKMAK, a.g.e., s.53.

## II. TÜRKİYE'DE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKALARI

Bu bölümde Türkiye'nin Cumhuriyet'in ilanının ardından ekonominin planlı döneme kadarki ve planlı dönem ardından kalkınma çabaları ve bölgesel gelişme tarihçesi anlatılmaktadır. Özel olarak kalkınma planlarında bölgesel farklılıklarını azaltılması için kullanılan temel araçlardan birisi olan Kalkınmada Öncelikli Yörelere politikası ve bölgesel kalkınma planı örneklerinden de bahsedilmektedir.

### A. Türkiye'de Bölgesel Farklılıklar

Bölgeler arası farklılıklar Türkiye'de önemli bir mesele olmuştur. Osmanlı döneminden itibaren gözlemlenen farklılıklar Cumhuriyet sonrasında da devam etmiştir. Bölgelerin coğrafî konum, ulaşım, haberleşme, enerji, eğitim, güvenlik gibi faktörler açısından farklılık arz etmesi, kalkınma açısından farklı düzeylerde olması sonucunu doğurmuştur. Ayrıca serbest piyasa ekonomisi kuralları sebebiyle ekonomik faaliyetlerin olduğu bölgelere işgücünün göçü ve yatırımlarının yönelmesi, dolayısıyla geri kalmış bölgelerin gelişmiş bölgelerle rekabet edememesi de bölgesel dengesizlikleri artırıcı etkenlerdir.

İktisadî İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı ülkeleri içinde gelir dağılımında en yüksek eşitsizlik ve kişi başına GSMH değeri en düşük olan ülke Türkiye'dir. Bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik dengesizlikler, bölgeler arasında tarım, sanayi, ticaret, hizmet, haberleşme, ulaştırma, sağlık, eğitim, demografik ve sosyal göstergeler bakımından farklılıkların olmasından doğmaktadır. Bu farklılıkların ortaya çıkardığı sonuçlar bölgeler arasında gelir dağılımının da farklılaşmasına neden olmaktadır. Türkiye'deki gelir dağılımındaki dengesizlik sorunu, bölgesel gelişme dengesizliği ile bütünleşmektedir<sup>64</sup>.

Türkiye'nin coğrafî olarak dezavantajlı bölgeleri devletin yatırım önceliklerine ilişkin politikalarındaki eksiklikler, enerji kaynakları, kalifiye işgücü,

<sup>64</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele ÖİKR**, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, 2001, s.27-28.

pazara yakınlık, ulaşım gibi sanayinin yer seçiminin temel belirleyici etmenlerinin yanı sıra, yatırıma dönüşebilir sermayenin yetersiz birikimi tarihsel olarak bölgeler arasında dengesiz gelişme sorununa yol açmıştır<sup>65</sup>. Aşağıdaki tabloda Türkiye'nin Düzey 2 bölgeleri arasındaki farklılıklar yer almaktadır.

**Tablo 1: İBBS Düzey 2 Sosyo-Ekonomik Göstergeler**

| Düzey 2 Bölgeleri | Nüfusun Payı (Yüzde) | 1990-2000 Yıllık Nüfus Artış Hızı (Binde) | GSYİH'ya Katkı (Yüzde) (2001) | KBGSYİH Endeks Değerleri (2001) | SEGS (2003) | İstihdam Oranı (2004) | İşgücüne Katılım Oranı (2004) | İşsizlik Oranı (2004) |
|-------------------|----------------------|-------------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|-------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|
| TR10              | 14.8                 | 33.1                                      | 21.3                          | 143                             | 1           | 41.1                  | 46.9                          | 12.3                  |
| TR21              | 2.0                  | 13.6                                      | 2.5                           | 127                             | 6           | 53.3                  | 56.8                          | 6.2                   |
| TR22              | 2.3                  | 9.2                                       | 2.2                           | 98                              | 10          | 45.8                  | 49.1                          | 6.6                   |
| TR31              | 5.0                  | 22.4                                      | 7.5                           | 150                             | 3           | 41.8                  | 48.8                          | 14.3                  |
| TR32              | 3.7                  | 16.3                                      | 4.2                           | 113                             | 8           | 53.7                  | 57.9                          | 7.2                   |
| TR33              | 4.5                  | 10.0                                      | 3.9                           | 88                              | 12          | 46.3                  | 50.0                          | 7.5                   |
| TR41              | 4.5                  | 22.6                                      | 5.2                           | 117                             | 4           | 48.9                  | 53.6                          | 8.8                   |
| TR42              | 4.0                  | 17.7                                      | 7.6                           | 191                             | 5           | 38.3                  | 43.5                          | 12.0                  |
| TR51              | 5.9                  | 21.4                                      | 7.6                           | 128                             | 2           | 38.8                  | 45.5                          | 14.8                  |
| TR52              | 3.6                  | 21.3                                      | 2.7                           | 75                              | 13          | 41.2                  | 45.0                          | 8.4                   |
| TR61              | 3.7                  | 31.3                                      | 3.5                           | 95                              | 9           | 51.1                  | 54.6                          | 6.6                   |
| TR62              | 5.2                  | 21.8                                      | 5.8                           | 111                             | 7           | 38.7                  | 44.8                          | 13.6                  |
| TR63              | 4.0                  | 12.8                                      | 2.9                           | 74                              | 15          | 35.1                  | 42.5                          | 17.3                  |
| TR71              | 2.5                  | 10.1                                      | 2.1                           | 85                              | 17          | 41.6                  | 46.3                          | 10.0                  |
| TR72              | 3.7                  | 8.7                                       | 2.4                           | 66                              | 16          | 36.2                  | 39.7                          | 8.9                   |
| TR81              | 1.5                  | -7.4                                      | 1.6                           | 108                             | 11          | 43.5                  | 49.4                          | 12.0                  |
| TR82              | 1.3                  | -7.3                                      | 0.9                           | 70                              | 21          | 36.0                  | 40.3                          | 10.6                  |
| TR83              | 4.4                  | 5.2                                       | 3.2                           | 73                              | 18          | 56.1                  | 59.4                          | 5.6                   |
| TR90              | 4.6                  | 9.3                                       | 3.1                           | 67                              | 19          | 63.6                  | 68.3                          | 6.8                   |
| TRA1              | 2.0                  | 7.4                                       | 1.0                           | 50                              | 22          | 55.1                  | 57.5                          | 4.1                   |
| TRA2              | 1.7                  | 5.0                                       | 0.6                           | 34                              | 25          | 45.3                  | 46.1                          | 1.7                   |
| TRB1              | 2.6                  | 11.1                                      | 1.7                           | 67                              | 20          | 38.7                  | 47.2                          | 17.9                  |
| TRB2              | 2.9                  | 25.5                                      | 1.0                           | 35                              | 26          | 36.6                  | 41.1                          | 11.0                  |
| TRC1              | 3.0                  | 20.3                                      | 2.0                           | 65                              | 14          | 36.5                  | 43.0                          | 14.9                  |
| TRC2              | 4.1                  | 29.1                                      | 2.2                           | 54                              | 23          | 34.9                  | 39.2                          | 10.8                  |
| TRC3              | 2.6                  | 23.4                                      | 1.2                           | 46                              | 24          | 37.7                  | 40.2                          | 6.1                   |
| <b>Türkiye</b>    | <b>100.0</b>         | <b>18.3</b>                               | <b>100.0</b>                  | <b>100</b>                      |             | <b>43.7</b>           | <b>48.7</b>                   | <b>10.3</b>           |

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilâtı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) Bölgesel Gelişme Politikaları ve AB'ye Ekonomik Sosyal Uyum ÖİKR**, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, 2006, s.6.

Türkiye'de Marmara bölgesi en yüksek, Doğu Anadolu bölgesi ise en düşük kişi başına GSYİH'ye sahip bölgelerdir. Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin gelir payı, nüfus oranının oldukça altında kalmaktadır. Sadece

<sup>65</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Sekizinci BYKP Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele ÖİKR**, a.g.r., s. 137.

Marmara bölgesinde nüfusa oranla gelir yüksekliği vardır. Türkiye'nin doğusu nüfusun %37'sini oluştururken, milli gelirden aldığı pay %22'de civarındadır. Buna karşılık nüfusun %63'ünün yaşadığı batının milli gelirden aldığı pay ise %78 oranındadır. Ayrıca, bölgeler itibariyle kişi başına düşen gelirden önemli farklar vardır. 2001 yılı kişi başı GSYİH verilerine göre, Türkiye'nin en yüksek gelire sahip ili (Kocaeli, 6.165 ABD Doları) ile en düşük gelire sahip ili (Ağrı, 568 ABD Doları) arasında 11 kata ulaşan gelir farkı bulunmaktadır. 2003 yılı illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması çalışmasına göre ise özellikle Ankara'nın doğusunda yer alan illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyleri genel olarak ülke ortalamasının altında kalmaktadır. Ek olarak, gelişmişlik düzeyi itibarıyla ülke ortalamasının altında yer alan illerden çoğunun bir önceki araştırma dönemine (1996) göre, daha kötü duruma geldiği görülmektedir<sup>66</sup>.

Nüfusun bölgelere göre dağılımının gösterdiği eğilim ise, Marmara ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerinin toplam nüfus içindeki paylarının arttığı, Ege ve Akdeniz Bölgelerinde önemli bir değişme olmadığı, İç Anadolu, Karadeniz ve Doğu Anadolu Bölgelerinin ise toplam nüfus içindeki paylarının azaldığı şeklindedir<sup>67</sup>. 1980 sonrasında yatırımların yetersizliği ve bölgesel dağılımın dengesizliği işsizlik ve göç olgusunu artırmıştır. Böylece kayıt dışı sektörler genişlemekte, vergi kaybı oluşmakta ve gelir dağılımı bozulmaktadır<sup>68</sup>. Yatırım teşviklerinden gelişmiş bölgelerin daha fazla pay alması neticesinde bölgesel gelişmişlik farklarının daha da artması sonucunu doğurmuştur. Gelirin sektörel bölüşümünde tarımın aldığı payın düşmesi gelirlerinin önemli bir kısmını tarımdan sağlayan bölgelerin fakirleşmesine yol açmıştır.

## B. Planlı Dönem Öncesi Kalkınma Politikaları

Türkiye'nin 1963 yılında başlayan kalkınma planları ile bütüncül kalkınma çabaları öncesi devletçilik dönemi ve liberal dönem olarak ikiye ayrılabilir.

<sup>66</sup> <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss920m.htm> (14 Ağustos 2007)

<sup>67</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Sekizinci BYKP Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele ÖİKR**, a.g.r., s.57.

<sup>68</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Sekizinci BYKP Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele ÖİKR**, a.g.r., s.77.

## 1. 1923–1945 Devletçilik Dönemi

I. Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı'nın ardından kurulan Türkiye Cumhuriyeti uzun savaşların yol açtığı yıkım sebebiyle bölgesel kalkınma için kaynak ayırabilecek durumda bulunmamaktaydı. 17 Şubat–4 Mart 1923 tarihleri arasında düzenlenen İzmir İktisat Kongresi'nde özel girişimcilerin desteklenmesi, yatırımcılara kredi sağlayacak bankaların kurulması, hammaddesi yurt içinde olan endüstri kollarının kurulması, günlük tüketim mallarına öncelik verilmesi, önemli kuruluşların millîleştirilmesi ve limanlarda kabotaj hakkının kullanılması gibi kararlar alınarak yeni hükümetin ekonomi politikasının temelleri atılmıştır<sup>69</sup>. İttihat ve Terakki Fırkası'nın millî ekonomi politikalarının devamı olan yerli malı kullanma kampanyaları, şirketleşerek sanayileşme girişimleri, millî bankacılık hareketinin başlatılması, Müslüman millî burjuvazi yetiştirme çabaları, esnaf–çiftçileri örgütleyerek azınlık ve yabancı tüccarların tekeline kırma teşebbüsleri Cumhuriyetin ilk yıllarında gözlenmektedir.

1923 nüfus mübadelesi ile Anadolu'daki 1.200.000 Rum'un Yunanistan'a, Yunanistan'daki 500.000 Türk'ün Anadolu'ya gelmeleri de ekonomik hayatta etki doğurmuştur. Çünkü nüfus mübadelesi sözleşmesi göç eden kişilerin taşınabilir mallarından götürebildiklerini götürmeleri, taşınmaz mallarını bırakmaları, gittikleri ülkelerde kendileri gibi yer değiştiren mübadillerin geride bıraktıklarından da yeni gelenlere mal verilmesini öngörmekteydi. Bu şekilde boşalan ticaret–zanaat mevkileri ve tarım alanları Türkler tarafından doldurulmuştur. Böylece eğitimin yaygınlaştırılmasıyla birlikte yeni bir orta sınıf oluşmaya başlamıştır<sup>70</sup>. Nüfus mübadelesi genç Cumhuriyet'e millî ekonomiyi güçlendirmek için fırsat vermiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında kalkınmanın özel sektör tarafından sağlanması kararlaştırılmış olmakla birlikte ülkede yeterli sermaye birikimi ile nitelikli işgücü

<sup>69</sup> Ali COŞKUN, “Cumhuriyetin İlk Yıllarında Türkiye Ekonomisi”, *Atatürkçü Düşünce Dergisi*, Kasım 2003, S. 4, s.73.

<sup>70</sup> Şerif MARDİN, “Türkiye: Bir Ekonomik Kodun Dönüşümü”, (Çev. Levent KÖKER), *Türk Modernleşmesi: Makaleler 4*, (Der. Mümtaz'er TÜRKÖNE ve Tuncay ÖNDER), İletişim Yayınları, 10. Baskı, İstanbul, 2002, s.227.

bulunmaması ve 1929 Büyük Ekonomik Buhran sebebiyle 1930'larda "devletçilik" ilkesi benimsenmiştir. Devletçiliğe geçişin gecikmesinin sebeplerinden birisi de Lozan Antlaşması'nın eki olan ticaret sözleşmesinin Türkiye'nin beş yıl süre ile diğer ülkelere karşı uygulayabileceği ekonomi politikalarının dondurulmasını, bazı istisnalar haricinde ihracat ve ithalat yasaklarının kaldırılmasını, yenilerinin konmamasını, gümrük tarifelerinin de beş yıl boyunca değişmemesini öngörmüş olmasıdır. 1928 yılında bu kısıtlamaların kalkmasının ardından iç piyasayı koruyarak devletçiliğe geçiş sağlanabilmiştir<sup>71</sup>. Böylece iktisadî gelişme ve sanayinin tesisi devlet eliyle yürütölmeye başlanmıştır. Bu dönemde 1930 tarihli 1530 sayılı Belediye Kanunu yerel kalkınmanın temini için belediyelere yetki vermiş olmasına rağmen kalkınma merkezî yönetimin öncölüğünde gerçekleşmiştir.

1927 yılında yapılan ilk nüfus sayımında Türkiye'nin nüfusunun 13.648.000 kişi olduğu tahmin edilmiştir. Çalışan nüfusun %80,9'u tarım, %8,9'u sanayi ve %10,2'si de hizmetler sektöründe yer almaktaydı<sup>72</sup>. Yani Cumhuriyetin ilk yıllarında tarım ekonominin başlıca sektörü konumunda idi. GSMH içerisinde tarım %45, sanayi %10 ve hizmetler %45'lik bir paya sahiptir. Tarım sektöründeki en önemli düzenleme 1925 yılında "aşar vergisi"nin kaldırılmasıdır. 1927 ve 1929 yıllarında toprak reformu uygulanarak topraksız köylölere bedeli yirmi yılda ödenmek üzere toprak dağıtılmıştır. Ziraat Bankası 1929–1932 döneminde küçük çiftçilere ve büyük işletmelere kredi vermiştir. Ayrıca 1929 yılında da Tarım Kredi Kooperatifleri kurulmuştur. Özel sanayi firmalarına ve maden işletmelerine geniş çapta muafiyet ve imtiyazlar veren 1927 tarihli Teşvik-i Sanayi Kanunu ile firmalara fabrika için arsa temini, vergi muafiyeti ve istisnaları sağlama vb. gibi teşvik tedbirleri uygulanmıştır<sup>73</sup>. Özel sektöre uygun ortam oluşturulması amacını güden bu Kanun, yatırımların ülke geneline dengeli dağılımı ile ilgili hükümler içermemekteydi.

<sup>71</sup> M. Murat TAŞKIN, "1923-2003 Döneminde Türkiye Cumhuriyeti'nin Dış Ticaret Politikaları", [www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/TanitimKoordinasyonDb/murat.doc](http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/TanitimKoordinasyonDb/murat.doc) (14 Ağustos 2007)

<sup>72</sup> Yahya S. TEZEL, *Cumhuriyet Döneminin İktisadi Tarihi (1923-1950)*, Yurt Yayınları, 2. Basım, İstanbul, 1986, s.100-101.

<sup>73</sup> Ahmet Hamdi ZEKEY, "Cumhuriyet Dönemi Ekonomik Durum ve Atatürk'ün Ekonomik Görüşü", <http://www.geocities.com/cnytsvm/makale/ataeko.doc> (14 Ağustos 2007)

1934'te yürürlüğe giren Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın amacı hammaddesi Türkiye'de bulunduğu halde üretilmeyip ithal edilen tüketim mallarının yurt içinde üretimini sağlamaktır. Dokuma, maden işleme, kağıt, cam, çimento ve kimya sanayilerini kapsayan bu Plan bir sınai yatırım programı şeklindedir. 1934–1938 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı döneminde daha yüksek maliyetli olmasına rağmen yatırımları Anadolu'ya yaymak için İstanbul ve İzmir dışında 20 fabrika açılması öngörülmüştür. Plan döneminde Bakırköy Bez Fabrikası (1934), Keçiözümlü Kükürt Fabrikası (1934), Kayseri Bez Fabrikası (1935), Paşabahçe Cam Fabrikası (1935), Zonguldak Türk Antrasit Fabrikası (1935), Çubuk Barajı (1936), İzmit Birinci Kağıt Fabrikası (1936), Nazilli Basma Fabrikası (1937), Ereğli Bez Fabrikası (1937), Gemlik Suni İpek Fabrikası (1938), Bursa Merinos Fabrikası (1938), Divriği Demir Madeni İşletmesi (1938) açılmıştır. Plan'ın finansmanı, Sovyetler Birliği'nden alınan krediler, iç borçlanma ve her yıl bütçeden ayrılacak ödeneklerle sağlanmıştır. Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın başarılı olması üzerine İkinci Beş Yıllık Sanayi Planı'nın hazırlıklarına başlanmış, elektrik, madencilik, limanlar, ev eşyaları, toprak, gıda vb. üretimi için 100 fabrika açılması hedeflenmiştir. Bu Plan'da hammaddesi Türkiye'de bulunan, fazla sermaye ve teknik gerektirmesizin üretilerek ihraç edilebilen sanayi ürünlerinin geliştirilmesi düşünülmüştür. Plan'ın finans kaynakları İngiltere'den sağlanmıştır. Ancak II. Dünya Savaşı'nın başlaması sebebiyle plan uygulanamamıştır<sup>74</sup>. 1923–1938 yılları arasında ülkenin ulusal ekonomisini geliştirme çabalarına paralel çeşitli bankaların kurulması da gerçekleştirilmiştir. Örneğin 1924 yılında İş Bankası ve Sınai Maadin Bankaları, 1930 yılında Merkez Bankası, 1933 yılında Sümerbank ve İller Bankası, 1935 yılında Etibank, 1938 yılında Halk Bankası kurulmuştur.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında nüfusun ve yatırımların ülke içinde yayılması ve belirli merkezlerde toplanması yönünde politikalar uygulanmıştır. Devlet tarafından kurulan sanayi tesislerinin yer seçiminde İstanbul ve Marmara

<sup>74</sup> Esat ÇELEBİ, “Atatürk'ün Ekonomik Reformları ve Türkiye Ekonomisine Etkileri (1923-2002)”, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 2002, S. 5, s.23-24.

Bölgesi dışında Karadeniz, Ege ve İç Anadolu Bölgeleri'nin tercih edilmesi bunun göstergesidir<sup>75</sup>.

1938–1945 yılları arasında Türkiye’de savaş ekonomisinin etkin olduğu görülmektedir. 1940 yılında çıkarılan Milli Koruma Kanunu fiyat saptaması, özel işletmelere el konulması, zorunlu çalıştırma gibi devletin ekonomiye doğrudan müdahalesini mümkün kılan hükümler içermektedir. Ayrıca 1940 yılında Varlık Vergisi Kanunu ve Toprak Mahsulleri Kanunu çıkarılarak Milli Koruma Kanunu desteklenmiştir. 1939–1945 yılları arasında GSMH yıllık ortalama %0,7’lik büyüme kaydetmiştir<sup>76</sup>.

## 2. 1945–1960 Liberal Dönem

1945–1950 yılları arasında çok partili hayata geçişle birlikte liberal görüşler ağırlık kazanmaya başlamıştır. 1946–1950 yıllarını kapsayan ve devlet eliyle ağır sanayi kurmayı da içeren Beş Yıllık Kalkınma Planı uygulanmamış, tarımı ve altyapıyı serbest piyasa düzeninde geliştirmeyi öngören bir program benimsenmiştir<sup>77</sup>. Daha liberal bir dış ticaret rejimi uygulanmaya başlanmış ve 1947 yılındaki Cumhuriyet Halk Partisi Kurultayı’nda iktisadî devletçiliğin tasfiyesi yönünde karar alınmıştır<sup>78</sup>. Ancak yerli sanayinin korunması için döviz kısıtlaması ve ithal ikameci bir yaklaşım benimsenmiştir. 1949 yılında Mezzogiorno (Güney İtalya) Kalkındırma Politikası’nın hazırlandığı tarihlerde Doğu Anadolu’yu kalkındırmak için özel bir bütçe hazırlanmıştır fakat ülkenin doğusu ile batısı arasında ayırım yapılamayacağı gerekçesi ile bundan vazgeçilmiştir<sup>79</sup>.

1950–1954 yılları arasında tarımsal mekanizasyon, sulama, gübre kullanımı ve tohum ıslahı önlemleriyle tarım ürünlerindeki üretim iki katına

<sup>75</sup> Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004 - 2006), a.g.e., s.49.

<sup>76</sup> TEZEL, a.g.e., s.100.

<sup>77</sup> Gülten KAZGAN, *Tanzimat’tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2004, s.82.

<sup>78</sup> Ahmed Güner SAYAR, *Osmanlı’dan 21. Yüzyıla Ekonomik, Kültürel ve Devlet Felsefesine Ait Değişmeler*, Ötüken Neşriyat, İstanbul, 2003, s.237-238.

<sup>79</sup> DİNLER, a.g.e., s.182.

çıkmiştir<sup>80</sup>. Dünya piyasalarındaki Kore savaşı etkisiyle oluşan yüksek fiyatlar da GSMH'nin artmasında katkı sağlamıştır. Fakat 1954 yılındaki kuraklık ve ardından Kore Savaşı'nın sona ermesiyle tarımsal üretim ve getiri önemli oranda azalmıştır.

1950'lerin başlarında özelleştirme yoluyla kamu iktisadi teşebbüslerinin tasfiye edilerek özel girişime dayalı serbest piyasa ekonomisi oluşturma düşüncesi sermaye piyasalarının gelişmemiş olması, kamu kuruluşlarının anonim şirket statüsünde olmaması ve özel tasarrufların yetersizliği sebebiyle gerçekleştirilememiştir. Ayrıca uygulanan devletçi politikalar sonucunda özel girişime büyük dışsallıkların sağlanması, kamu iktisadi teşebbüslerinin ürettikleri mal ve hizmetleri ucuz satması, eğittikleri işgücünün özel sektöre nitelikli emek sağlaması, düşük faizli kredili satışların ekonomiyi canlandırması sebepleriyle özelleştirmeden vazgeçilmiştir<sup>81</sup>. Bu dönemde Denizcilik Bankası, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı, Et ve Balık Kurumu, Petrol Ofisi, Turizm Bankası gibi kamu kuruluşları oluşturulmuş ve Sümerbank, Etibank, Halk Bankası ve Ziraat Bankası gibi finans kurumlarının yatırımlar için kaynak sağlaması temin edilmiştir<sup>82</sup>. Öte yandan karayollarının geliştirilmesi, enerji ve sulama gibi altyapı yatırımlarına önemli kaynak ayrılmıştır. Türkiye'nin GSMH'si 1950–1953 döneminde %11,3 ve 1954–1958 döneminde de %4,1 büyümüştür. 1950–1958 yılları arasında sağlanan yüksek büyüme hızları enflasyon, bütçe açığı ve borçlanma sonucunu doğurmuştur. Yüksek nüfus artışı, tarımda makineleşmenin işsizliği artırması ve Balkanlar'dan gelen göç sebebiyle kişi başına düşen gelir çok az artmış ve kentlere göç hızlanmıştır<sup>83</sup>. 1958 yılında devlet borçlarını ödeme güçlüğü çektiği için dış borçlar için bir borç öteleme anlaşması imzalanmış, devalüasyon yapılarak kamu harcamalarının açık finansmanından vazgeçilmiştir.

1950–1960 yılları arasında plan fikrinden uzaklaşmış, bölgesel farklılıkları azaltmak için özel bir çaba harcanmamıştır. Sermaye birikiminin

<sup>80</sup> Oktay YENAL, *Cumhuriyet'in İktisat Tarihi*, Homer Kitabevi, İstanbul, 2003, s.79.

<sup>81</sup> KAZGAN, a.g.e., s.87.

<sup>82</sup> YENAL, a.g.e., s.81.

<sup>83</sup> KAZGAN, a.g.e., s.92.

yetersizliği ve istihdam sorununu aşabilmek için 1954 yılında Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu çıkarılmıştır, fakat istenilen düzeyde yabancı sermaye girişi olmamıştır. Özel sektör dışsal ekonomilerin görüldüğü İstanbul ve İzmir kentlerinde toplanmaya devam etmiştir.

1960 yılında özel sektöre ait işletmelerin %67'si Marmara ve Ege Bölgelerinde yer almaktadır. Kamuya ait işletmeler yurt geneline yayılmasına karşın yer seçimindeki siyasî tercihler, işletmelerin yer seçiminin hatalı olması ve faaliyetlerinin ekonomik olmaması sonucunu doğurmuştur<sup>84</sup>. 1958 yılında İmar ve İskan Bakanlığı'nın kuruluşunu müteakip Doğu Marmara ve Zonguldak Bölge Planları hazırlanmaya başlanmasına rağmen bitirilmeleri 1960 sonrası Planlı Dönem'de mümkün olmuştur.

### **C. Kalkınma Planlarında Bölgesel Kalkınma Politikaları**

Planlama ülkenin ekonomik imkanlarının belirli bir süre içinde belirli hedeflere ulaşmak için kullanılmalarını sağlamak için alınan önlemler bütünü olarak tanımlanabilir<sup>85</sup>. 1950'li yıllarda yapılan gelişigüzel devlet müdahaleciliği planlı kalkınma döneminin hazırlayıcısı olmuştur<sup>86</sup>. 1961 Anayasasının ardından Türkiye planlı kalkınma dönemine girmiştir. Kalkınma planları, yıllık programları ve bölgesel bazda gelişme programları hazırlamak ile görevli olan Devlet Planlama Teşkilâtı'nca 1963 yılında başlayan planlı ekonomi döneminde 9 adet ulusal kalkınma planı hazırlanmıştır.

Planlı dönemde ulusal düzeyde ortaya çıkan sonuçlar hedeflerin altında kalmıştır. Ülkenin ortalama %6,6 oranında büyümesi hedeflenirken, gerçekleşme %4,8 oranında kalmıştır. Planlı dönem büyümesinin, tarımdan ziyade sanayileşme ekseninde gelişmesi tercihi yapılmıştır. Sanayileşmede genel olarak başarı sağlanmakla birlikte, sanayi sektöründeki ortalama büyüme hızı %8,8 oranında hedeflenirken %7 oranında gerçekleşmiştir. Planların

<sup>84</sup> DİNLER, a.g.e., s.183-184.

<sup>85</sup> Sadun AREN, **İstihdam Para ve İktisadi Politika**, Savaş Yayınevi, Ankara, 1998, s.255.

<sup>86</sup> KAZGAN, a.g.e., s.88.

bölgesel politikalar boyutu da benzer şekilde hedeflenen seviyede başarılı olamamıştır.

Kalkınma planlarında bölgesel kalkınma başlıca dört temel araç ile sağlanmaya çalışılmıştır. Bu araçlardan birincisi kalkınma planlarının hedefleri çerçevesinde sektörel öncelikler ile mekânsal boyutların entegre edilmesi ile bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla yapılan bölge planlarıdır. Bu planların başlıcaları; Doğu Marmara Planlama Projesi, Antalya Projesi, Çukurova Bölgesi Projesi, Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Zonguldak–Bartın–Karabük Bölgesel Gelişme Projesi, Doğu Anadolu Projesi ve Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı’dır. Bu planlardan GAP dışındakiler çeşitli sebeplerle tam olarak hayata geçirilememişlerdir. İkinci araç Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) aracıdır, ancak bu politika mali önlemlerle sınırlı kaldığı için beklenen sonuçlara ulaşamamıştır. Üçüncü araç ise il gelişme planlarıdır. Bu planlar, mali nedenlerle az sayıda il için hazırlanabilmiş, sonuç olarak kaynakların ve uygulamanın yetersizliği sebebiyle uygulama zeminini bulamamışlardır. Kalkınma planlarında bölgesel kalkınma için oluşturulan dördüncü araç diğer kalkınma politikalarının “bölgesel boyutu”dur. Yani ulusal kalkınma için uygulanan çeşitli politikaların bölgesel düzeyde oluşturduğu etkilerdir. Örneğin, sanayi politikasının organize sanayi bölgeleri aracı ve KOBİ politikasının finansal destek araçları bölgesel kalkınma üzerinde doğrudan etkileri söz konusudur. Fakat ulusal kalkınma politikaları bir bölgesel gelişme stratejisi çerçevesinde geliştirilip ve uygulanmadığı için bölgesel ölçekte önemli etkiler göstermesine rağmen genelde başarılı olamamıştır<sup>87</sup>.

## 1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963–1967)

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1963–1967) “Bölge Planlama ve Kalkınması” başlığı altında ana ilkeler ve yöntem belirtilmiştir. Uygulama sürecinde geri kalmış yörelerde yatırım yapacaklara gelir vergisinden indirim yapma imkanı sağlanmış, ülke genelinde gelişme bölgeleri tespit edilmiştir.

<sup>87</sup> Dokuzuncu KP Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar ve Koordinasyon ÖİKR, a.g.r., s.1.

Doğu Marmara'nın sanayi, Çukurova'nın tarım ve sanayi, Antalya Bölgesi'nin tarım ve turizm, Zonguldak bölgesinin ise sanayi ile gelişeceği öngörülmüştür<sup>88</sup>. Plan genel olarak ekonomik kalkınmayı dengeli olarak hızlandırmak amacıyla çeşitli bölgelerin potansiyellerinin harekete geçirilmesi üzerine kurulmuştur<sup>89</sup>.

## 2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968–1972)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968–1972) ilk plandaki politikalara ek olarak ulusal plandan bağımsız bir bölge planı hazırlanamayacağı görüşü ile hazırlanmıştır<sup>90</sup>. Bu plan döneminde büyüme merkezlerinin ekonomik ve sosyal gelişmeyi çevrelerine yayacağı kabul edilerek kamu yatırımlarının belirlenen bu merkezlerde yoğunlaştırılması, alt yapının tamamlanmasıyla, özel sektör yatırımlarının da bu yörelere çekilmesi hedeflenmiştir. Teşvik araçları olarak vergi indiriminin yanı sıra, kredi imkanlarının artırılması ve organize sanayi bölgesi oluşturulması öngörülmüştür<sup>91</sup>. Birinci ve İkinci Kalkınma Planları 1960'ların ithal ikameci ekonomi politikası ile uyumlu olarak şekillenmişlerdir, fakat sermaye yoğun yatırımlar sebebiyle kırsaldan kente göçü teşvik etmiş, ülkenin doğusu ve batısı arasındaki uçurumu derinleştirmiş, ayrıca köy ile kent arasında yeni bir ikilik oluşturmuştur. Bu durum sonucunda özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu'daki bazı bölgeler 1968 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile Kalkınmada Öncelikli Yöre kabul edilmiştir. Böylece kamu yatırımları büyüme merkezlerinden il ölçeğinde tanımlanmış olan KÖY'lere kaymıştır<sup>92</sup>.

## 3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973–1977)

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1973–1977) bölgesel planlama görüşü yerine kalkınmada öncelikli yörelerin geliştirilmesi tercih edilmiştir.

<sup>88</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963-1967**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 1963, s.471-476. (Resmî Gazete tarih: 03/12/1962, sayı: 11272)

<sup>89</sup> GÖYMEN, a.g.m., s.37.

<sup>90</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968- 1972**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 1967, s.271-272. (Resmî Gazete tarih: 21/08/1967, sayı: 12679)

<sup>91</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Sekizinci BYKP Bölgesel Gelişme ÖİKR**, a.g.r., s.28.

<sup>92</sup> GÖYMEN, a.g.m., s.38.

Bölgesel kalkınma için yapılacak kamu yatırımlarının ekonomik yönden etkin olmayan kaynak dağılımına yol açarak sermaye birikimi ve genel ekonomik kalkınma yavaşlatacağı düşüncesi ile hareket edilmiştir.

#### 4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979–1983)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979–1983) bir önceki plandakine benzer yaklaşımlarla ekonomik gelişmenin sağlanması için uygulanmakta olan teşviklerin bölge kaynaklarını ve potansiyellerini harekete geçirecek tarzda yeniden düzenlenmesi önerisini içermektedir<sup>93</sup>. Ayrıca bu Planda, sanayinin kalkınmada öncelikli yörelere götürülmesine ağırlık verilmesi, özel girişimin kuruluş ve işletme aşamasındaki sorunlarının çözümü için Kalkınmada Öncelikli Yörelere Destekleme Fonu kullanılması, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgelerindeki maden potansiyelinin daha etkin şekilde değerlendirilmesini teminen gerekli çalışmaların yapılması öngörülmüştür.

#### 5. Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985–1989)

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1985–1989) bölge kavramından tekrar söz edilerek 16 polarize bölgesi ayrım kullanılmıştır (Bk. sayfa 5). Bölgelerde yapılacak envanter çalışmalarına dayanılarak uygun görülen sektörler için “Bölge Gelişme Şemaları”ndan bahsedilmiştir fakat bu çalışma hayata geçirilememiştir. İktisadî açıdan gelişmekte olan bölgelerle, belirli sektörler açısından potansiyel gösteren bölgelerde, gelişmenin hızlandırılması, kaynakların etkili kullanımının sağlanması amacıyla bölge planları yapılması öngörülmüştür<sup>94</sup>. Böylece 1963’de Birinci Plan ile gündeme gelen, 1973 yılında Üçüncü Plan ile terk edilen bölge planlaması yeniden benimsenmiştir. Beşinci Plan döneminde, kamu sektörünce alt yapı hizmetlerinin gelişmekte olan yörelerde geliştirilmesine dönük çalışmalar yapılmıştır. Örneğin, hızla kentleşen

<sup>93</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Sekizinci BYKP Bölgesel Gelişme ÖİKR**, a.g.r., s.28-29.

<sup>94</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985-1989**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 1986, s.161-162. (Resmî Gazete tarih: 23/07/1984, sayı: 18467)

Çukurova Bölgesi'nin kentsel altyapısını geliştirmek, mahallî idarelerin daha iyi hizmet vermelerini sağlamak üzere “Çukurova Metropolen Bölgesi, Kentsel Gelişme Projesi”nin ön çalışmaları başlatılmıştır ve GAP'ın yasal çerçevesi oluşturulmuştur<sup>95</sup>.

## 6. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990–1994)

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1990–1994) “bölge planlaması” kavramı yerine “bölgesel gelişme” kavramı kullanılarak Beşinci Plan'daki 16 polarize bölgeyi ayırmadan vazgeçilmiştir. Bölgesel kalkınma politikalarının tespiti ve uygulaması sırasında Avrupa Topluluğu'nun bölgesel politikalarında gözetilen amaçlar ile uygulamalar dikkate alınacaktır denilmiş ve bölgesel kalkınma politikasında KÖY'lere ağırlık verilmesi benimsenmiştir<sup>96</sup>.

## 7. Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000)

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1996–2000) bölgelerarası dengesizliklerin en aza indirilmesini amaçlayan bölgesel gelişme çalışmalarının çevresel etkenleri ve ekolojik dengelerin korunmasını da amaçlayan sürdürülebilir kalkınma anlayışı içerisinde hazırlanacağı ve bunların kalkınma planları ile uyum içinde olması gerektiği belirtilmiştir<sup>97</sup>. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri başta olmak üzere ülkenin geri kalmış yöreleri için bölgesel gelişme projelerinin hazırlanması kabul edilerek, Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri ile coğrafî bütünlük gösteren iller için, bölge ve alt-bölge bazında “Aksiyon Planı” uygulamaya konulmuştur<sup>98</sup>. Yedinci Plan döneminde bölgesel gelişme projeleri ile bölge planlaması çalışmaları kapsamında Zonguldak–Bartın–Karabük Bölgesel Gelişme Projesi tamamlanarak uygulamaya

<sup>95</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Sekizinci BYKP Bölgesel Gelişme ÖİKR**, a.g.r., s.29.

<sup>96</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990–1994**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 1990, s.318-319. (Resmî Gazete tarih: 06/07/1989, sayı: 20217 Mükerrer)

<sup>97</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 1995, s.30-31. (Resmî Gazete tarih: 25/07/1995, sayı: 22354 Mükerrer)

<sup>98</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Sekizinci BYKP Bölgesel Gelişme ÖİKR**, a.g.r., s.30.

konulmuş, Doğu Karadeniz ve Doğu Anadolu Bölgesel Gelişme Plan çalışmaları ise devam etmiş ve Doğu Akdeniz Bölgesel Gelişme Projesi ve Marmara Bölge Planının hazırlık çalışmaları sürdürülmüştür.

## 8. Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001–2005)

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (2001–2005) Yerleşme Merkezlerinin Kademelendirilmesi Araştırması'nın (Bk. Sayfa 5) güncelleştirilerek plan bölgeleri oluşturulacağı belirtilmekte hazırlıkları devam eden projelerin yanı sıra İç Anadolu, Akdeniz ve Ege Bölgeleri için de plan çalışmalarının başlatılacağından söz edilmektedir<sup>99</sup>.

## 9. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007–2013)

Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda (2007–2013) Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci içinde bölgesel gelişme politikaları ve uygulamalarında köklü bir değişim yaparak, kullanılabilecek yapısal fonlara hazırlık için merkezî ve yerel düzeyde kurumsal yapının oluşturulması gereğinden bahsedilmektedir. Geçmiş dönemlerde hazırlanan Güneydoğu Anadolu Bölgesel Kalkınma Projesi (GAP), Zonguldak–Bartın–Karabük Bölgesel Gelişme Projesi, Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı ve Doğu Anadolu Projesi Ana Planının uygulamaları ile Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi çalışmaları devam etmekte olduğu belirtilerek GAP hariç yeterli finansman sağlamadaki güçlükler de engel olarak görülmüştür<sup>100</sup>.

Tablo-2'de kalkınma planlarındaki bölgesel yaklaşımların genel bir değerlendirmesi vardır.

<sup>99</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996-2000**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 2000, s.63. (Resmî Gazete tarih: 05/07/2000, sayı: 24100 Mükerrer)

<sup>100</sup> **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007 – 2013)**, Resmî Gazete tarih: 01/07/2006, sayı: 26215 Mükerrer, s.45-46.

**Tablo 2: Kalkınma Planlarında Bölgesel Yaklaşımlar**

| Kalkınma Planı      | İlkeler                                                                                                                                                                             | Yaklaşım ve Politikalar                                                                           | Hedefler                                                                                                                                                                                          | Araçlar                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Plan (1962-1967) | -Bölgelere ekonomik kalkınmanın nüfuz etmesi<br>-Bölgesel ekonomik bütünleşme                                                                                                       | -Bölgesel planlama<br>-Büyüme kutupları (örneğin Doğu Marmara, Çukurova, Antalya, Zonguldak)      | -Dengeli kentleşme<br>-Bölgeler arasında denge (kamu hizmetleri ve gelir dağılımında)<br>- Yatırım etkinliği                                                                                      | -Finansal teşvikler<br>-Az gelişmiş bölgelere yönelik yatırım temelli önlem alternatifleri                                                                                                                                                                                                                           |
| 2. Plan (1967-1972) | -Hızlı kentleşmeden kaynaklanan nüfus sorunlarına odaklanma                                                                                                                         | -Bölge ve il planlaması<br>-Dolaylı bölgesel planlama                                             | -Dengeli bölgeler arası gelişme<br>-Sosyal eşitlik açısından bölgeler arasında dengeli dağılım<br>- Yatırım etkinliği                                                                             | -Vergi indirimleri<br>-Özel sektör yatırımlarına yönelik finansal teşvikler<br>-Pilot projeler<br>-Keban                                                                                                                                                                                                             |
| 3. Plan (1972-1977) | -Bölgesel farklılıkların giderilmesi<br>-Belirli az gelişmiş bölgelerin kalkınması                                                                                                  | -Sektör ve il planlaması -                                                                        | -İkinci planın aynısı                                                                                                                                                                             | - Finansal teşvikler<br>-Az gelişmiş bölgeler için sanayileşme programları<br>-Envanter çalışmaları<br>-İl planlaması<br>-Sektörel planlama<br>-Paket projeler<br>-Kalkınmada öncelikli iller                                                                                                                        |
| 4. Plan (1977-1982) | -Bölgesel sorunlara yönelik kaynakların mobilizasyonu                                                                                                                               | -Sektörler ve bölgeler arasındaki güçlendirilmesi                                                 | -Az gelişmiş illerin kalkınması<br>-Sektörel ve bölgesel karşılıklı bağımlılık<br>-Mekansal organizasyon                                                                                          | -Yatırımlar için faiz indirimleri<br>-Çeşitli finansal yardımlar<br>-Paket projeler<br>-İl ve bölge düzeyinde yatırımlar<br>-Çukurova Kentsel Kalkınma Projesi<br>-GAP (DPT-JICA)                                                                                                                                    |
| 5. Plan (1985-1989) | -Az gelişmiş ve sektörel olarak potansiyele sahip bölgelerde kaynak kullanımını rasyonelleştirerek kalkınmanın hızlandırılması                                                      | -Projelerin bölgesel etkisini de içeren doğrudan bölgesel planlama (16 polarize bölge önerisi )   | -Sosyal eşitliği dikkate alan dengeli bölgesel kalkınma                                                                                                                                           | -Potansiyel kaynakların belirlenmesi için bölgesel gelişme programlarının hazırlanması<br>-Bu programlar doğrultusunda ilgili yatırımların seçilmesi<br>-Öncelikli bölge ve sektörlerdeki altyapının sanayileşme projeleri için geliştirilmesi<br>-Kalkınmada Öncelikli illerdeki yatırımlar için finansal yardımlar |
| 6. Plan (1990-1994) | -Uygulama için sosyal, idarî ve finansal boyutların bütün olarak ele alınması<br>-Uluslararası standartlara uygun istatistiksel sistemin uyarlanması (özellikle AB bağlamında)      | -Bölge ve bölge altı düzeyde planlama                                                             | -Bölgelerde dengeli kalkınma<br>-İlçelerin köylerden kente göçün engellenmesi için desteklenmesi                                                                                                  | - Kalkınmada öncelikli yörelere yönelik finansal kaynakların artırılması<br>-Kalkınmada öncelikli illere yönelik teşvikler ve bu amaca yönelik özel bir fon oluşturulması<br>-Sanayi bölgeleri                                                                                                                       |
| 7. Plan (1996-2000) | -Sektörel ve mekansal çalışmaların bütünleştirilmesi<br>-İllerin sektörel uzmanlaşması<br>-Şehir planlaması<br>-Bölgesel farklılıkların giderilmesi<br>-Rekabet gücünün artırılması | -Bölge ve bölge altı projeler<br>-Bölgesel yeteneklerin mobilizasyonu<br>-Sürdürülebilir kalkınma | -Göç ve demografik değişimin rasyonelasyonu<br>-Metropol bölgelerin sorunlarının ayrı bir kategoride ele alınması<br>-Konut sorunu için politika geliştirme çalışmaları<br>-Bölgesel farklılıklar | - Kalkınmada öncelikli yörelere politikasına devam edilmesi<br>-Doğu ve Güneydoğu Anadolu için acil destek programı<br>-GAP<br>-Yasal düzenlemeler<br>-Konut projeleri<br>- Kalkınmada öncelikli illerdeki KOBİ'lerin desteklenmesi<br>-Zonguldak-Bartın-Karabük, Yeşilirmak Havzası, DOKAP, DAP                     |
| 8. Plan (2001-2005) | -Katılımcı planlama<br>-Sürdürülebilirlik<br>-Kaynak kullanımının etkinleştirilmesi<br>-AB bölgesel politikalarına uyum                                                             | -Stratejik bölgesel planlama<br>-Kümelenme<br>-İl Gelişme planları                                | -Rekabet edebilirliğin geliştirilmesi<br>-Yerel girişimcilik ve yerel kaynakların mobilizasyonu<br>-Bölgesel farklılıklar                                                                         | -KOBİ destekleri<br>-AB fonları<br>-İlk kapsamlı bölgesel planlar<br>-Beşeri sermaye                                                                                                                                                                                                                                 |

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilâtı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar ve Koordinasyon ÖİKR**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 2006, s. 5-6.

Planlı dönem süresince hazırlanan bölge planlarının başlıca eksiklikleri, yerel düzeyde uygulama mekanizmalarının oluşturulamamış olması, finansal kaynak ihtiyacının nasıl karşılanacağını ortaya konulamaması ve yerel düzeyde bir sahiplenmenin oluşturulamamasıdır<sup>101</sup>. Genel olarak planların bölge ve bölge planlamaya yaklaşımında kapsam ve ölçek açısından istikrar olmadığı görülmektedir. Planlardaki yaklaşım dünyadaki eğilimlerle paralellik göstermektedir. Örneğin bölge planlamaya yüzeysel değinilen Üçüncü ve Dördüncü Plan dönemleri dünyada da bölge planlamasının düşüşte olduğu yıllardır. Beşinci Plan ve sonraki planlarda bölge planlaması kapsamının giderek genişlemesi ve bölge planlamanın uygulamaya geçirilmiş olması da yine dünyadaki eğilimle örtüşmektedir<sup>102</sup>.

## **Ç. Kalkınmada Öncelikli Yörelere Politikası**

Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) politikası, kalkınma planlarında bölgesel farklılıklarını azaltılması için kullanılan temel araçlardan birisi olmuştur. Ekonomik ve sosyal açıdan geri kalmış yörelere kalkınmasını temin etmek için, geri kalmış yörelere teşvik politikalarının uygulanması amacıyla Bakanlar Kurulu Kararı ile Kalkınmada Öncelikli Yörelere belirlenerek, bu yörelere yönelik özendirici politikalar devreye sokulmuştur. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'ndan itibaren KÖY'lerin geliştirilmesi öncelikli hedeflerden birisi haline gelmiştir.

### **1. Kalkınmada Öncelikli Yörelere Belirlenmesi**

Kalkınmada Öncelikli Yörelere kapsamındaki iller ilk olarak 1968 yılında belirlenmiştir. 1981 yılından sonra birinci ve ikinci derecede kalkınmada öncelikli iller olarak ayrıma tâbi tutulurken 1996 yılında bu ayrım kaldırılmıştır. KÖY kapsamı zamanla genişletilerek, 1988 yılında<sup>103</sup> 49 il ve 2 ilçeye ulaşmış

<sup>101</sup> Türkiye'de Bölgesel Gelişme Politikaları: Sektör-Bölge Yığınlaşmaları, a.g.e., s.35.

<sup>102</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, Sekizinci BYKP Bölgesel Gelişme ÖİKR, a.g.r., s.30.

<sup>103</sup> 13/10/1998 tarihli ve 11844 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Resmî Gazete tarih: 17/10/1998, sayı: 23496.

bulunmaktadır (Bk. Ek-2). KÖY'ler yüzölçümü itibariyle ülke yüzölçümünün %57,7'sini, nüfus itibariyle de Türkiye nüfusunun %36,5'sını oluşturmaktadır<sup>104</sup>.

## 2. Uygulanan Teşvikler

Genel teşvik mevzuatı çerçevesinde geri kalmış yöreler için özel tedbirler alınmamaktadır. Ancak bölgeler arası farklılıkları azaltmak için ülke genelinde uygulanan teşvik tedbirlerinin KÖY olarak belirlenen yörelerde (il ve ilçeler) daha yüksek oranlarda uygulanması yoluna gidilmiştir. KÖY uygulaması devletin azgelişmiş yöreler için uyguladığı genel bir politikadır. Bu politika kapsamında getirilen kamu destekleri vergi teşvik tedbirlerinin yanı sıra KÖY'lerde çalışanların ücretlerini nispi olarak iyileştiren uygulamalar, tarımsal ve meslekî amaçlı kredi destekleri, Kamu Ortaklığı Fonu'ndan yatırımlara sağlanan finansman imkânları, DPT bütçesinden KÖY'lerdeki mahallî idarelerce sürdürülen projelere sağlanan finansman desteği olmuştur<sup>105</sup>.

Sanayinin bölgesel bazda gelişmesini sağlamak üzere, 4325 sayılı Olağanüstü Hal Bölgesinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelerde İstihdam Yaratılması ve Yatırımların Teşvik Edilmesi Kanunu ile kişi başına düşen GSYİH 1500 ABD doları veya daha az olan ve sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralamasına göre endeks değeri eksi olan 49 ildeki mevcut ve yeni yatırımlara çalışanlar için enerji desteği ile gelir vergisi stopajında ve sigorta primi işveren payında teşvik sağlanmış; ayrıca bu illere ilave olarak kalkınmada öncelikli yörelerde bulunan illerdeki yatırımlara bedelsiz arsa ve arazi temini imkanı getirilmiştir.

KÖY politikaları bir bütün olarak değerlendirildiğinde geri kalmış yöreler ile gelişmiş bölgeler arasındaki farkın kapanmasını sağlayamamış olmasına rağmen, KÖY kapsamında yer alan veya çeşitli dönemlerde KÖY kapsamına

<sup>104</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Kalkınmada Öncelikli Yöreler Politikaları Alt Komisyonu Raporu**, Devlet Planlama Teşkilâtı, Ankara, 2000, s.49-55.

<sup>105</sup> **Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004 - 2006)**, a.g.e., s.51.

alınan ve yerel şartların uygun olduğu bazı yörelerde katkı sağlamıştır. Denizli, Gaziantep, Çorum, Bilecik, Malatya ve Kahramanmaraş gibi sanayi odaklarının başarılarının arkasında KÖY teşvik politikaları bir etkindir. Kalkınmada Öncelikli Yörelere politikası genellikle bir sanayi teşvik politikası olarak yürütülmüş olmasına rağmen sanayi hamlesi gerçekleştiren iller teşviklerden ziyade pazar büyüklüğü, işlenecek hammadde varlığı, daha iyi ulaşım olanaklarının verdiği imkanlar ve yerel kurumsal altyapının varlığı nedeniyle gelişmiştir<sup>106</sup>. Diğer yandan KÖY belirlenerek bölge planları yapılırken sadece yörenin ekonomik potansiyelini dikkate alan ve bu potansiyeli harekete geçirmeye odaklı yaklaşım olmuştur. Ancak yörede yaşayan insanların üretim kültürleri, davranış şekilleri, alışkanlıkları ve tutumlarının ekonomik potansiyel ile bütünleşik bir yaklaşımla değerlendirilmesi tam olarak başırlanamamıştır<sup>107</sup>. Ayrıca politikaların belirlenme ve karar alma süreçlerindeki katılım eksikliği, uygulanan politikaların benimsenip sahiplenilmesinin önünde engel olmuştur. KÖY kapsamındaki il sayısının fazlalığı da uygulanan politikaların etkinliğini azaltmaktadır.

#### **D. Bölge Planlaması Uygulamaları**

Bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla farklı dönemlerde çeşitli bölgesel gelişme planları hazırlanmıştır. Bu planların başlıcaları Doğu Marmara Planlama Projesi, Antalya Projesi, Çukurova Bölgesi Projesi, Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi, Güneydoğu Anadolu Projesi, Zonguldak–Bartın–Karabük Bölgesel Gelişme Projesi, Doğu Anadolu Projesi ve Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı'dır. Burada üç örnek daha ayrıntılı olarak incelenmektedir.

<sup>106</sup> Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004 - 2006), a.g.e., s.52.

<sup>107</sup> Lütfi ELVAN, Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Stratejileri Paneli, 2004 Türkiye İktisat Kongresi Cilt 15: Panel Oturumları, s.191. (Erişim) <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tik2004/cilt15.pdf> (26 Mayıs 2007)

## 1. Güneydoğu Anadolu Projesi

Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) Adıyaman, Gaziantep, Kilis (TRC1); Diyarbakır, Şanlıurfa (TRC2); Batman, Mardin, Şırnak, Siirt (TRC3) İBBS Düzey 2 bölgelerini kapsamaktadır. GAP'ın ana hedefi, Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nin tarıma dayalı bir ihracat bölgesine dönüştürülmesine yönelik olarak Fırat ve Dicle nehirleri üzerinde yapımı planlanan barajlar, hidroelektrik santralleri ile sulama tesislerinin yanı sıra kentsel ve kırsal altyapı, tarımsal altyapı, ulaştırma, sanayi, eğitim, sağlık, konut, turizm ve diğer sektörlerdeki yatırımlar aracılığı ile kalkınma sağlamaktır<sup>108</sup>. GAP Bölgesi alan ve nüfus açısından Türkiye'nin yaklaşık %10'luk bir bölümüne tekabül etmektedir. Bununla birlikte ülke genelinde ekonomik olarak sulanabilir toplam alanın %20'sine sahiptir ve Fırat ve Dicle nehirleri birlikte Türkiye'nin toplam su potansiyelinin %28'ini oluşturmaktadır<sup>109</sup>.

1960'ların başında Fırat ve Dicle nehirlerinin sulama ve enerji potansiyelinden faydalanmak için başlatılan çalışmalar Güneydoğu Anadolu Projesi adı altında birleştirilerek, yürütülmekte olan faaliyetlerin koordinasyonu ve yönlendirilmesi görevi 1986 yılında Devlet Planlama Teşkilâtı'na verilmiştir. DPT tarafından başlatılan entegre bölgesel planlama çalışmaları sonucunda 1989 yılında bölgenin kalkınma stratejisini belirleyen GAP Master Planı oluşturulmuştur. GAP Master Planı'nın ana hedeflerine ulaşmak için dört temel strateji belirlenmiştir<sup>110</sup>:

- Su ve arazi kaynaklarını sulama, kentsel ve sanayi kullanımı amaçları için geliştirmek ve yönetmek,
- Tarımsal işletme yönetimini iyileştirmek, tarım uygulamaları ve bitki desenleri uygulayarak arazi kullanımını geliştirmek ve yönetmek,

<sup>108</sup> Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004 - 2006), a.g.e., s.51.

<sup>109</sup> <http://www.gap.gov.tr/Turkish/Genel/sdurum.pdf> (15 Ağustos 2007)

<sup>110</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Büyüme Stratejileri Çalışma Grubu Raporu**, 2004 Türkiye İktisat Kongresi Cilt 11: Çalışma Grubu Raporları-I, s.17-18.  
(Erişim) <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tik2004/cilt11.pdf> (15 Ağustos 2007)

- Tarımla ilişkili ve yerel kaynaklara dayalı üretime özel ağırlık vererek imalat sanayiini teşvik etmek,
- Yöre halkının ihtiyaçlarını daha iyi karşılamak, nitelikli insan kaynağını cezbetmek ve Bölge'de kalmasını temin etmek için sosyal hizmetleri ve kentsel altyapıyı iyileştirmek.

GAP enerji ve sulama ağırlıklı bir proje olarak başlatılmış olmasına rağmen daha sonra çok boyutlu bir entegre bölgesel kalkınma projesine dönüştürülmüştür. GAP'ın 2010 yılına kadar tamamlanması için GAP Master Planı revize edilerek GAP Bölge Kalkınma Planı yapılmıştır. Bu Plan'ın hedefleri ise<sup>111</sup>:

- Sulama yatırımlarının tamamlanması,
- Sağlık ve eğitim göstergelerinin ülke ortalamalarına getirilmesi,
- Bölge doğal kaynaklarının korunması,
- İnsani gelişmeye yönelik uygulamaların programlanması,
- Kentlerin nüfus emme kapasitelerinin artırılması,
- Kırsal altyapının tamamlanması,
- Sanayi altyapı ihtiyacının karşılanması,
- Bölge içi ve bölge dışı ulaşılabilirliğin artırılması,
- İstihdam imkanlarının artırılmasıdır.

GAP ile bölge ekonomisinde canlanma görülmüştür. Gayrisafî bölgesel hasılanın GSYİH içindeki payı 1985 yılında %4 düzeyinde iken 2001 yılında %5,5 düzeyine, kişi başına gelir ise aynı yıllar itibariyle %47'den %55'e yükselmiştir. Master Plan doğrultusunda belirlenen GAP kamu yatırımları finansman ihtiyacı 2005 yılı fiyatlarıyla toplam 36 milyar Yeni Türk Lirası düzeyindedir. 2005 yılı sonuna kadar tahmini olarak 21 milyar Yeni Türk Lirası harcama yapılmış ve nakdi gerçekleşme %56 düzeyine ulaşmıştır<sup>112</sup>.

<sup>111</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Büyüme Stratejileri Çalışma Grubu Raporu**, a.g.r., s.18.

<sup>112</sup> <http://www.gap.gov.tr/Turkish/Genel/sdurum.pdf> (15 Ağustos 2007)

Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi teşkilâtı, Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamına giren yörelerin süratle kalkındırılması, yatırımların gerçekleştirilmesi için plan, altyapı, ruhsat, konut, sanayi, maden, tarım, enerji, ulaştırma ve diğer hizmetleri yapmak veya yaptırmak, yöre halkının eğitim düzeyini yükseltmek için gerekli tedbirleri almak veya aldirmek, kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak amacıyla olan, yayınlanan 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname<sup>113</sup> ile kurulmuştur. GAP Yüksek Kurulu, Teşkilâtın en yüksek karar organı olup her türlü plan, proje ve programları inceleyerek karara bağlar. GAP Yüksek Kurulu, Başbakan veya görevlendireceği bir Devlet Bakanı'nın başkanlığında, GAP'tan sorumlu Devlet Bakanı, DPT Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Devlet Bakanı, Bayındırlık ve İskan Bakanı ile Tarım ve Köyişleri Bakanı'ndan oluşur. GAP İdaresi, Başkanlık Ankara'da ve Bölge Müdürlüğü Şanlıurfa'da olmak üzere örgütlenmiştir.

## 2. Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı

Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP), Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığı'nın koordinasyonunda Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon (TR90) ve Bayburt'tan oluşan Doğu Karadeniz Bölgesi için, Japon Teknik İşbirliği Programı çerçevesinde, Japon Hükümetinin bu teknik işbirliği programını uygulamaktan sorumlu resmî kuruluşu olan Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı tarafından hibe olarak hazırlanmıştır. Bölge Doğu ve Güneydoğu Anadolu'dan sonra Türkiye'nin en geri kalmış bölgesidir. Bölge gelir ortalamasının Türkiye ortalamasının 2/3'ü kadardır ve bölge illeri tek ürün tarımına çok bağımlıdır (Rize'de çay, Giresun'da fındık tarımı gibi)<sup>114</sup>.

Plan çalışmalarına 01/04/1999 tarihinde başlanılmıştır ve çalışmalar Ağustos 2000'de tamamlanmıştır. DOKAP için plandan etkilenen tüm kesimlerin görüş ve katkılarını dikkate alan bir planlama yaklaşımı benimsenmiştir. Planın amaçları bölgenin ekonomik yapısını güçlendirerek ortalama gelir düzeyini

<sup>113</sup> Resmî Gazete tarih: 06/11/1989, sayı: 20334.

<sup>114</sup> <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/dokap/ozet.pdf> (15 Ağustos 2007)

yükseltmek ve bölge içi gelir dağılımını iyileştirmek; bölgenin sosyal gelişmesini ve dayanışmayı sağlayarak bölge içi entegrasyonu sağlamak; bölgenin doğal kaynaklarını ve çevre kapasitesini koruyarak uzun dönemli sürdürülebilir kalkınmayı sağlamaktır<sup>115</sup>. Plan çalışmaları kapsamında; Devlet İstatistik Enstitüsü ile Sosyal Yapı Araştırması, Doğal Yapı Araştırması, Kentsel Karadeniz Teknik Üniversitesi ile birlikte Etki Alanları Araştırması, Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi ile birlikte Sanayi Araştırması, Coğrafi Bilgi Sistemi çalışmaları da yapılmıştır.

**Tablo 3: DOKAP Gelişme Senaryoları**

|                               | I. Dönem<br>(2001 – 2005)                                                                                                                                                                         | II. Dönem<br>(2006 – 2010)                                                                                                                  | III. Dönem<br>(2011 – 2020)                                    |
|-------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
| 1. Nüfus                      | Nüfus kaybının Durdurulması                                                                                                                                                                       | Doğal nüfus artışı bölgede tutulacak                                                                                                        | Sınırlı miktarda iç göç (veya geriye dönüş) olacak             |
| 2. Ekonomik Büyüme            | Yıllık ~%4                                                                                                                                                                                        | Yıllık ~%6-7 civarında büyüme                                                                                                               | Yıllık ortalama ~%5-6                                          |
| 3. Ekonominin Genel Görüntüsü | Yeniden yapılanma dönemi<br>• Kurumsal düzenlemeler<br>• Altyapı geliştirme<br>• Temel araştırmalar                                                                                               | Ekonomik yapının dönüşmesi:<br>Tarım, sanayi ve ticaret kesimlerinde önemli büyüme                                                          | Sürdürülebilir büyümenin sağlandığı bölgesel ekonomik yapı     |
| 4. Sosyal Özellikler          | Sosyal gelişmenin alt yapısı hazırlanacak:<br>• 8 yıllık temel eğitimin uygulanması<br>• Sağlık ve sosyal refah hizmetlerinin yerel yönetimlere devredilmesi<br>• Meslekî eğitimin geliştirilmesi | Sosyal hizmet ağına bütün bölgeye yayılması, birinci dönem hizmetlerinin çeşitlendirilmesi                                                  | Bölgenin Türkiye'nin diğer bölgeleri ve dünya ile bütünleşmesi |
| 5. Çevre Özellikleri          | Katılımcı çevre yönetimi<br>• Orman ve su havzaları yönetimine katılım<br>• ÇED uygulamalarının yaygınlaştırılması<br>• Karadeniz çevre koruması                                                  | Çevre yönetiminin güçlendirilmesi<br>• Çevre değerleri izleme sistemi<br>• Eko-toplum bilgi ağı<br>• Karadeniz çevre koşullarının izlenmesi | Dünya ile bütünleşmiş bir çevre izleme sisteminin kurulması    |

Kaynak: **Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP) Nihai Rapor**, Devlet Planlama Teşkilâtı ve Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı, Cilt I: Yönetici Özeti, Ankara, 2000, s. 7.

DOKAP Ana Planı'nda 20 yılda uygulamaya konulacak olan 10 program ve 52 proje önerisi yer almaktadır. Program paketleri; Mekânsal Yapının Güçlendirilmesi Programı, Yerel Yönetimlerin İşbirliği Programı, Kapsamlı

<sup>115</sup> **Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP) Nihai Rapor**, Devlet Planlama Teşkilâtı ve Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı, C. I: Yönetici Özeti, Ankara, 2000, s.3. (Erişim) <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/dokap/ozet.pdf> (15 Ağustos 2007)

Toprak ve Su Kaynakları Yönetimi Programı, Sanayi ve Ticaretin Desteklenmesi Programı, Kırsal Ekonominin Çeşitlendirilmesi ve Yoğunlaştırılması Programı, Uygulamalı Araştırma Programı, Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Programı, Sürdürülebilir İnsan Kaynakları Geliştirme Programı, Yaşanılan Çevrenin İyileştirilmesi Programı ve DOKAP Kimliğinin Oluşturulması Özel Programı'ndan oluşmaktadır. Plan “kalkınma çerçevesi” nüfus, istihdam, bölgesel gelir düzeyi ve bileşimi ile kişi başına gelir düzeyi için öneriler içermektedir. Buna göre doğal nüfus artışının 2005 yılından sonra bölgede tutularak, bölgenin 2020 yılı hedef nüfusu 3.447.000 kişi olarak belirlenmiştir. Halen Türkiye ortalamasının %66'sı kadar olan bölge ortalama gelirinin planlama dönemi sonunda %83'e ulaşması planlanmıştır. Planlama dönemi sonunda, şu anda %30 olan tarım sektörünün bölgesel hasılaya katkısının %8,1 civarında olacağı beklenmektedir. Sanayi sektörünün katkısının %24,3, hizmetlerin ise %67,6 olması beklenmektedir. Ayrıca 2020 yılı için öneri bir arazi kullanım haritası geliştirilmiştir<sup>116</sup>.

DOKAP uygulamalarında Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı ile teknik işbirliği çerçevesinde başlatılan “Doğu Karadeniz Bölgesinde Turizmin Geliştirilmesine Yönelik Küçük Ölçekli Kalkınma Çalışması”nda; Doğu Karadeniz Bölgesinin turizm potansiyelinin belirlenmesi ile Bölgenin turizm alanında sürdürülebilir gelişiminin yollarının ortaya konulabilmesi ve yapılması gerekenlerin planlanması öngörülmektedir. Ayrıca Japon Teknik İşbirliği Programı çerçevesinde, “Doğu Karadeniz Bölgesinde Katı Atık Yönetiminde Çevre Bilinci Oluşturulmasına Yönelik Kalkınma Çalışması” ile DOKAP Bölgesinde katı atık yönetimi konusunda yapılması gerekenlerin belirlenmesi, yerel idarelerin çevre bilinci konusunda desteklenmesi, katı atık konusunda yerel aktörlerin kapasitelerinin geliştirilmesi ve yapılması gerekenlerin planlanması amaçlanmaktadır. Yine Japon Teknik İşbirliği Programı çerçevesinde, Doğu Karadeniz Bölgesinde kırsal kalkınma konusunda tarımsal faaliyetlerin çeşitlendirilmesiyle kırsal nüfusun gelirini artırmaya yönelik bir proje başlatılması da planlanmıştır<sup>117</sup>.

<sup>116</sup> **Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP) Nihai Rapor**, a.g.r., s.3-4.

<sup>117</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Büyüme Stratejileri Çalışma Grubu Raporu**, a.g.r., s.15-16.

### 3. Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi

Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi Amasya, Çorum, Samsun ve Tokat (TR83) illerinden oluşan İBBS Düzey 2 bölgesini kapsayan Yeşilirmak ve kollarının oluşturduğu havza için DPT ve Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği tarafından hazırlanmıştır. Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi üye il özel idarelerinin bölgesel kalkınma amacıyla bir araya gelerek oluşturduğu “hizmet birliği” ve yerel–bölgesel kalkınma modelidir. Proje ile havzada ırmak akı rejiminin düzenlenmesi, erozyonun önlenmesi ve mer’a ıslahı, su kirliliğinin giderilmesi, suyun ekonomik kullanımı, şehirleşme ve sanayileşmede plansızlığın giderilmesi, havzada sosyal, kültürel ve ekonomik kalkınmaya yönelik her tür çalışmanın yapılması amaçlanmaktadır. Ayrıca plan bölgesinin diğer bölgelerle olan sosyo–ekonomik gelişmişlik farkını azaltmak ve mevcut verimlilik düzeyini geliştirerek bölgenin refah düzeyini ve ülke ekonomisine katkısını artırmak da hedefler arasındadır. Bu kapsamda, erozyonun önlenmesi, su kirliliğinin belirlenmesi ve kontrolü, meraların ıslahı, orman alanlarının belirlenmesi ve izlenmesi, şehirleşme ve sanayileşmenin takibi ile planlı gelişme konularında sorunların çözümü konusunda çalışmalar yapılmaktadır<sup>118</sup>.

İhalesi tamamlanarak çalışmalarına başlanmış olan Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi aşağıdaki faaliyetleri kapsamaktadır<sup>119</sup>:

- Sektörel gelişmeleri hızlandırmak üzere tarım, hayvancılık, su ürünleri, kentleşme, eğitim, sağlık, altyapı ve belediye hizmetleri, konut, çevre, enerji, ulaştırma, haberleşme, KOBİ’lerin geliştirilmesi, ticaret, köylerin desteklenmesi, turizm, kültür ve göç politikaları ve ilgili diğer alanlarda sektörel analizler yapmak ve öncelikleri belirlemek,
- Plan Bölgesinde kırsal ve kentsel gelişmeyi sağlamaya yönelik kamu yatırımlarını belirlemek, özel kesim yatırımlarını özendirici politika ve

<sup>118</sup> [http://www.yesilirmak.org.tr/download/bolgesel\\_gelisim\\_yhp.doc](http://www.yesilirmak.org.tr/download/bolgesel_gelisim_yhp.doc) (16 Ağustos 2007)

<sup>119</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Büyüme Stratejileri Çalışma Grubu Raporu**, a.g.r., s.16-17.

uygulamaları ortaya koyarak bölgesel gelişmeyi kamu, yerel yönetimler ve özel kuruluşlarla işbirliği içinde geliştirmek,

- Bölgesel istihdamın geliştirilmesi açısından önem taşıyan işgücü arz ve talebinin sektörel ve mekânsal analizini yapmak bölgedeki insan kaynaklarının geliştirilmesi konusunda sektörel yeni projeler önermek,
- Bölgedeki ve/veya bölge dışındaki girişimcilere yatırım alanlarının belirlenmesi, yatırım projelerinin hazırlanması, uygulanması, işletme yönetimi, teknoloji, finansman, pazarlama imkanlarının geliştirilmesi ve nitelikli eleman temini konularında somut öneriler geliştirmek, bunları koordine edecek kurumsal düzenlemeler önermek.

Yeşilirmak Havzası'nda bulunan yerleşim birimlerinin sosyal, kültürel ve ekonomik kalkınmalarına yönelik her türlü çalışmaları yapmak, yaptırmak ve bu amaçla ilgili kamu ve özel kurum ve kuruluşları ile işbirliği yapmak üzere havzadaki 5 ilin (Amasya, Çorum, Samsun, Tokat ve Yozgat) katılımıyla merkezi Amasya olmak üzere “Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği” kurulmuştur<sup>120</sup>.

## **E. Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye'nin Bölgesel Politikalarının Değerlendirmesi**

AB'nin 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi'nde, Türkiye'nin AB üyeliğine aday bir devlet olduğu ve diğer aday ülkeler gibi üyelik için reformları hızlandıran ve destekleyen bir katılım öncesi desteklerden yararlanması gerektiği kararlaştırılmıştır. Bu kararın ardından, Türkiye'nin Kopenhag kriterlerine uyumunun sağlanması ve AB müktesebatını üstlenmesi için, katılım öncesi süreçteki kısa ve orta vadeli öncelikleri içeren iki tane Katılım Ortaklığı Belgesi (AB tarafından) ve bir tane ulusal program (Türkiye tarafından) hazırlanmıştır. Ayrıca, Avrupa Komisyonu tarafından aday ülkelerdeki gelişmeler düzenli raporlarla tespit edilmektedir.

<sup>120</sup> 23/09/1997 tarihli ve 97/9992 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı; 07/10/1997 tarihli ve 23133 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

## 1. Düzenli Raporlardaki Değerlendirmeler

Avrupa Birliği'ne katılımı öngörülen aday ülkelerin Kopenhag kriterlerini karşılama yönünde kaydettikleri ilerlemeleri düzenli olarak izlemek ve gelişmeleri ortaya koymak için, Avrupa Toplulukları Komisyonu aday ülkeler için 1998 yılından itibaren her yıl "Düzenli Rapor/İlerleme Raporu" hazırlamaktadır. Düzenli raporlar Kopenhag kriterleri çerçevesinde siyasi kriterler, ekonomik kriterler ve üyelik yükümlülüklerini/AB müktesebatını üstlenebilme yeteneği olarak üç temel bölümden oluşmaktadır.

Avrupa Birliği müktesebatının unsurlarından birisi olan "bölgesel politika" 1998'den beri her yıl hazırlanan Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Düzenli Raporlarında yer almaktadır. Bölgesel politika başlığı altındaki müktesebat çoğunlukla, ulusal mevzuata aktarılmayı gerektirmeyen çerçeve ve uygulama tüzüklerini kapsamakta, Yapısal Fonların ve Uyum Fonu Programlarının hazırlanmasına, onaylanmasına ve uygulanmasına ilişkin kuralları belirlemektedir<sup>121</sup>.

1998 yılı Düzenli Raporu'nda, Türkiye'deki bölgesel demografik, sosyo-ekonomik ve altyapısal dengesizlikler olduğu, bunun da göç baskısı doğurduğunu kaydedilmektedir<sup>122</sup>.

1999 yılı Düzenli Raporu'nda tüm aday ülkeler arasında en ciddi bölgesel sorunların Türkiye olduğu tespiti yer almaktadır. Bu durumun sebepleri olarak ülke içindeki dengesizlikler, kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasılanın AB ortalamasının çok altında bulunması ve nüfusun büyüklüğü sayılmıştır. Ayrıca Türkiye uzun yıllardır bir bölgesel bir politika uygulamakta olmasına rağmen bu politikanın merkezî planlama sistemi çerçevesinde uygulanması, bölgesel boyutun kamu yatırım bütçesinin önceliklerinde açıkça dikkate alınmaması, bölgesel politika konusunda görevlendirilen hizmet biriminin çok az sayıda personele sahip olması ve bölgede temsilciliklerinin olmaması eleştirilmiştir.

<sup>121</sup>[http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2005.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf) (11 Haziran 2007)

<sup>122</sup><http://www.deltur.cec.eu.int/!publishdocs/tr/1998%20ilerleme%20raporu.rtf> (11 Haziran 2007)

Üyelik için çalışmalar sürdürülürken geri kalmış bölgelere yönelik etkin bir bölgesel politika oluşturulmasına yüksek düzeyde bir öncelik verilmesi gerekeceği, bu alanda önemli beşerî ve malî kaynaklar tahsis edilmesi, idarî usulleri iyileştirilmesi ve bölgelerde işlevsel yapılar kurulması, aynı zamanda merkezî idarenin buna uyarlanması gerekliliği belirtilmiştir<sup>123</sup>.

2000 yılı Düzenli Raporu'nda Türkiye'de bir bölgesel politika olmasına rağmen, yapısal politikalar uygulanması için hazırlıkların başlamadığı söylenmektedir. Bölgesel örgütlenme için İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflaması (İBBS-NUTS), sınıflamanın ardından satın alma gücü standartları ile kişi başına bölgesel gayri safi yurtiçi hasıla hesaplanması önerilmektedir. Merkezi düzeyde ve bölgesel düzeyde bölgesel kalkınmayla ilgilenen idarî yapılarının takviyesi, bölgesel kalkınmaya yönelik etkin bir politika oluşturulması, bölgesel kalkınma otoriteleri tesis edilmesi, geri kalmış bölgelere anlamlı düzeyde kamu yatırımı tahsis edilmesi, böylece insan kaynaklarına yatırımlar arttırılmalı, altyapı farkları azaltılması, özel yatırım için elverişli bir ortamın oluşturulması ve hayat şartlarında önemli bir iyileşme sağlanması gerekliliğinden bahsedilmiştir<sup>124</sup>.

2001 yılı Düzenli Raporu'nda kurumsal yapılar, programlama, izleme, değerlendirme malî yönetim ve kontrol, bölgesel istatistikler oluşturulması hususlarında ilerleme olmadığı vurgulanarak, bölgesel politikaların uygulanması için hazırlıkların başlamadığı, Türkiye'nin Yapısal Fonlar'ın uygulanması için gerekli yapıları kurması gerektiğini kaydedilmiştir. Bölgesel dengesizlikleri gidermek için uzun vadeli strateji eksikliği belirtilerek merkezi ve bölgesel düzeyde bölgesel kalkınmanın yönetilmesiyle ilgili yapıların kurulması önerilmektedir. İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflaması çalışmalarının başlangıç aşamasında olduğu ve bu çalışmaların yapısal politikaların uygulanması için bir önkoşul olduğu da belirtilmiştir<sup>125</sup>.

Avrupa Toplulukları yapısal politikalarıyla uyumlu bir bölgesel politikanın uygulanmasına yönelik hazırlıklar konusunda sınırlı ilerleme bulunduğu

<sup>123</sup> <http://www.deltur.cec.eu.int!/publishdocs/tr/duzenlirapor99.rtf> (11 Haziran 2007)

<sup>124</sup> <http://www.deltur.cec.eu.int!/publishdocs/tr/duzenlirapor2000tr.rtf> (11 Haziran 2007)

<sup>125</sup> <http://www.deltur.cec.eu.int!/publishdocs/tr/RRTurkey2001.pdf> (11 Haziran 2007)

kaydedildiği 2002 yılı Düzenli Raporu, önceki yıllardaki hususları yineleyerek İBBS çalışmalarındaki ilerleme ve bu çalışmaların istikameti konularında önerilerde bulunmuştur. Bu raporda da bakanlıklar arası koordinasyonu ve planlamanın her aşamasında katılımcılığın sağlanarak, bölgesel kalkınmayı, merkezi ve bölgesel düzeyde (İBBS 2 düzeyinde bölgesel kalkınma birimlerinin kurulması yoluyla) yürütecek olan idarî yapıların güçlendirilmesinden bahsedilmiştir<sup>126</sup>.

İBBS 2 düzeyinde 26 bölge belirleyen Kanun'un Türkiye Büyük Millet Meclisi'nden geçmesi, DPT'nin "bölgesel kalkınma birimleri" kuruluncaya ve tam faaliyete geçinceye kadar bazı bölgelerde, İBBS 2 birimi oluşturan iller arasında hizmet birlikleri kurması olumlu gelişmeler olarak 2003 yılı Düzenli Raporu'nda yer almıştır. Bölgesel politikanın uygulanmasına yönelik merkezi ve bölgesel düzeyde yeterli kapasite geliştirilmesi, bunun için ihtiyaç duyulan kurumların oluşturulması, bunların yeterli insan ve finans kaynaklarıyla donatılması gerekliliği Rapor'da belirtilmiştir<sup>127</sup>.

Önceki raporlarda belirtilen hususların yanı sıra, Türkiye'nin Yapısal Fonların ve Uyum Fonunun uygulanması için gerekli çerçeveyi ve yapıları oluşturma yönünde önemli çabalar göstermesinin gerekli olduğu 2004 yılı Düzenli Raporu'nda kaydedilmiştir. Hizmet birliklerinin ve bölgesel istatistik ofislerinin kurulması ve bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasına ilişkin kanun taslağının hazırlanması gibi çabalara karşın somut ilerlemenin az olduğu, bölgesel düzeydeki bölgesel kalkınma yapıları zayıf kaldığı tespit edilmiştir. Hizmet birliklerinin bölgesel düzeyde yapısal fonların uygulanması için öngörülen yapıların yerine geçemeyeceği, bunun yerine bölgesel programlama ile ilgili olarak, özel sektör dahil ilgili tüm paydaşların (bölgesel, yerel, sosyal ve

<sup>126</sup> <http://www.deltur.cec.eu.int/!publishdocs/tr/2002ILERLEMERAPORU-DPTtercume.doc> (11 Haziran 2007)

<sup>127</sup> <http://www.deltur.cec.eu.int/!publishdocs/tr/2003DuzenliRapor.zip> (11 Haziran 2007)

ekonomik ortaklar) etkili katılımının sağlandığı, yeterli mali ve beşeri kaynakla donatılmış bölgesel yapıların gerekliliği vurgulanmıştır<sup>128</sup>.

2005 yılı Düzenli Raporu bölgesel örgütlenme alanında gelişme bulunmadığı, bölgesel istatistik alanında bazı gelişmeler olduğunu kaydetmiştir. Yeni yerel yönetim kanunları ile yerel makamlara yetki devri sağladığı ve bölgesel düzeyde yerel demokrasiyi işler hale getirmesi memnuniyetle karşılanmıştır. Buna rağmen kalkınma ajanslarının yasal çerçevesinin oluşturulmamasını bir eksiklik olarak işaret etmiştir<sup>129</sup>. Ayrıca bölgesel kalkınma ajanslarının olmamasının yerel düzeyde etkili bir sanayi politikası uygulanmasının önünde engel olduğu kaydedilmiştir.

2006 yılı Düzenli Raporu'nda, 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un Şubat 2006'da yürürlüğe girmesi bölgesel kalkınma için yasal çerçevenin çizilmesi için olumlu gelişme olarak değerlendirilirken ajansların rolü ve işleyişi üzerinde eğilmek gerektiğini kaydederek şüphelerini ortaya koymuşlardır. Merkezi ve bölgesel düzeyde yetki dağılımının değerlendirilerek, kurumların sahiplenme ve sorumluluğun geliştirilmesi gerektiği söylenmektedir<sup>130</sup>.

## 2. Katılım Ortaklığı ve Ulusal Program Belgeleri

Katılım Ortaklığı Belgesi, Avrupa Birliği'ne aday ülkeler için AB tarafından hazırlanan ve aday ülkenin AB'ye katılım yönünde gelişme kaydetmesi gereken öncelikli alanların değerlendirildiği bir belgedir. Türkiye'nin, 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde gerçekleştirilen Helsinki Zirvesinde aday ülke ilan edilmesinin ardından, Avrupa Komisyonu tarafından, Türkiye'nin Kopenhag ekonomik ve siyasi kriterlerine uyum sağlama ve Topluluk müktesebatını kabul etme

<sup>128</sup>[http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2004.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2004.pdf) (12 Haziran 2007)

<sup>129</sup>[http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2005.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2005.pdf) (12 Haziran 2007)

<sup>130</sup>[http://www.abgs.gov.tr/files/AB\\_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye\\_Ilerleme\\_Rap\\_2006.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/Turkiye_Ilerleme_Rap_2006.pdf) (12 Haziran 2007)

doğrultusundaki yükümlülükleri kapsamında yapması gerekenleri, kısa ve orta vadeli önceliklere ilişkin bir takvimi de içerecek şekilde hazırlanan “Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi” 8 Mart 2001 tarihli Konsey Kararı<sup>131</sup> ile kabul edilmiştir. Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altında şu hususlara değinilmiştir:

- Topluluk kurallarına uygun bir İBBS sınıflandırmasının hazırlanması.
- Etkili bir bölgesel politikanın geliştirilmesi için bir strateji benimsenmesi.
- Türkiye’nin planlama sürecinde projelerin seçiminde bölgesel politika ölçütlerini kullanıma başlaması.

12-13 Aralık 2002 tarihlerinde gerçekleştirilen Kopenhag Zirvesinde, 2001 tarihli Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesinin gözden geçirilmesi yönünde karar alınmıştır. Bu doğrultuda, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan “Türkiye İçin Katılım Ortaklığı Belgesi” 14 Nisan 2003 tarihinde AB Konseyi<sup>132</sup> tarafından kabul edilmiştir. Bu belgenin bölgesel kalkınma ile ilgili kısa ve orta vadeli önceliklerinde:

- Ulusal Kalkınma Planı ve İBBS 2 düzeyinde bölgesel kalkınma planları hazırlanması suretiyle, bölgesel farklılıkları azaltmayı amaçlayan bir ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirilmesi,
- Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu başlığı altındaki müktesebatın uygulanmasını kolaylaştıracak yasal çerçevenin kabul edilmesi,
- Bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin öncelik kriterlerini ortaya koyan çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması,

<sup>131</sup> 2001/235/EC: Council Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey, Official Journal L 85, 24/03/2001, s.13–23.

<sup>132</sup> 2003/398/EC: Council decision of 19 May 2003 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the Accession Partnership with Turkey, Official Journal L 145, 12/06/2003, s.40–56.

- Bölgesel kalkınmayı yürütecek idarî yapıların güçlendirilmesi,

öngörülmektedir. Görüldüğü üzere bölgesel farklılıkları azaltmak için idarî yapıların güçlendirilmesi 2001 yılındaki belgeden farklı olarak bir ihtiyaç olarak belirtilmiştir.

Katılım Ortaklığı Belgesi'nde belirtilen önceliklerin yerine getirilmesi ve alınması gereken önlemlere yönelik belirli bir takvim ile gerekli insan ve mali kaynakları içeren "Ulusal Program" her aday ülke tarafından hazırlanmaktadır. Türkiye'nin kısa ve orta vadeli taahhütlerini içeren "AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı"<sup>133</sup> 2001 yılında açıklanmıştır. 2003 yılındaki yeni Katılım Ortaklığı Belgesi'ne paralel olarak Ulusal Program gözden geçirilmiş ve tekrar yayımlanmıştır<sup>134</sup>. 2001 yılındaki Ulusal Program'da AB kriterlerine göre hedef bölgeler ve İBBS tanımlamalarının yapılması haricinde katılım öncesi dönemde Türk mevzuatında herhangi bir değişiklik yapılmasına gerek duyulmadığı belirtilmektedir. Ancak Katılım Ortaklığı Belgesi'nin 2003 yılında değişmesini müteakip hazırlanan 2003 Ulusal Programı'nda kalkınma plan ve programlarında öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, kaynakların yerinden ve etkin kullanımını sağlamak, AB programlarını uygulamak amacıyla özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile kamu kesimi arasında işbirliğini geliştirmek ve bu çerçevede iller arası koordinasyonu sağlamak üzere, İBBS Düzey 2'lerde Bölge Kalkınma Ajanslarının kurulmasına yönelik kanun hazırlama çalışmalarının devam ettiği kaydedilmiştir. İlk Ulusal Program'da, kısa vadede AB kriterlerine göre hedef/kriter bölgeler ve İBBS'lerin tanımlanacağı; orta vadede DPT'nin bölgesel teşkilatlarının kurulacağı, bölgesel amaçlı devlet yardımları uygulamaları AB kriterlerine uyumlu hale getirileceği, bölgesel ve yöresel potansiyellerin yerel aktörlerin etkin şekilde katılımları ile belirlenerek ve bu potansiyelin kalkınmaya kanalize edilmesi için gerekli projelerin hazırlanacağı ifadeleri yer almıştır.

<sup>133</sup> **Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı**, Resmî Gazete tarih: 24/03/2001, sayı: 24352 Mükerrer.

<sup>134</sup> **Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı**, Resmî Gazete tarih: 24/07/2003, sayı: 25178 Mükerrer.

2003 Ulusal Programı'nda İBBS'ye geçildiği ve bölgesel veri tabanı oluşturulmasına yönelik çalışmalardan bahsedilmiş, Ön Ulusal Kalkınma Planı ile ulusal ekonomik ve sosyal uyum politikasının geliştirileceği taahhüt edilmiştir. Ayrıca DPT'nin bölge teşkilatları kurulması fikrinden vazgeçilerek kalkınma ajanslarına ilişkin çalışmalar vurgulanmıştır. Bölgesel kalkınma ajansları "İdarî Reform" başlığı altında kamuda iyi yönetimin gerçekleştirilmesi çerçevesinde bölge düzeyinde yeni hizmet bölgeleri ve birimleri olarak tanımlanmıştır. Bölgesel kalkınma ajansları vasıtasıyla bölgesel potansiyellerin harekete geçirilmesi ve iller arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik çalışmaların yürütüleceği, ajansların katılımcı yöntemler kullanarak ve bölgedeki bütün ilgili kesimleri bir araya getirerek "bölge gelişim stratejisi" oluşturacağı, ulusal ve uluslararası fonların bölgesel stratejiye uygun olarak kullanımına aracılık edeceği ifade edilmiştir.

Avrupa Birliği'ne katılım öncesi mali destekler, aday ülkelerin hazırladıkları "Ön Ulusal Kalkınma Planları" ile belirlenmektedir. AB'nin destekleme plan ve programları ile uyumlu olarak hazırlanan Ön Ulusal Kalkınma Planı, ülkelerin AB ile ekonomik ve sosyal uyumunu temin edecek şekilde oluşturulmaktadır. Türkiye Ulusal Program'ın eki niteliğinde ve Türkiye'nin AB'ye katılım öncesi mali yardımların programlanmasına stratejik bir çerçeve oluşturmak üzere, 2004-2006 dönemini kapsayan Ön Ulusal Kalkınma Planı'nı hazırlamıştır. Plan ile katılım öncesi mali yardımların etkili bir şekilde kullanılması ve üyelik sonrası yapısal fonların kullanımına ilişkin altyapının oluşturulması hedeflenmektedir<sup>135</sup>. Plan'da ayrıca uygulamaya ilişkin görevlerinin sektörel ve bölgesel kurumlar gibi "ara kurumlara" devredilebileceği öngörülerek bölgesel alanında "Hizmet Birlikleri" ve "Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın ara kurumlar olarak faaliyet göstereceği kaydedilmektedir. Ön Ulusal Kalkınma Planı'na göre bölgesel gelişme politikalarını yerel bazda uygulayacak kurumsal bir mekanizmanın geliştirilmesi gerektiğinden

<sup>135</sup> **Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004 - 2006)**, Ankara, Aralık 2003. (Yüksek Planlama Kurulu'nun 22 Aralık 2003 tarih ve 2003/61 sayılı Kararıyla kabul edilmiştir.), s.1-2. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/o-ukp.pdf> (25 Mayıs 2007)

bahsedilerek orta vadede bu alandaki program ve projelerin yönetimine ilişkin görevlerin bölgesel kalkınma ajanslarına devredilmesi öngörülmektedir<sup>136</sup>.

Avrupa Komisyonu'nun, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyeliğinin yol açacağı etkilere ilişkin 6 Ekim 2004 tarihli "Türkiye'nin Üyeliği Perspektifinden Kaynaklanan Hususlar Hakkında Komisyon Birimleri Çalışma Belgesi"<sup>137</sup>, Türkiye'nin bölgesel politika boyutu açısından değerlendirilmesini de içermektedir. Söz konusu belgenin "Türk ekonomisinin genel özellikleri" kısmında nüfusun 2/3'ünün başta İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere büyük kentlerde yaşadığı, bu kentlerin katma değer %80'ini ürettiği, ülkenin doğusu ile batısı arasında büyük bölgesel farklılıkların olduğu ve bu sebeple iç göçün görüldüğü kaydedilmektedir<sup>138</sup>. "Bölgesel ve Yapısal Politika" başlıklı bölümde Türkiye'nin üyeliği halinde AB nüfusunun %15, yüzölçümünün %18, GSYİH'nin de sadece %2,2 artacağı belirtilmektedir. Böylece AB-27'lerin ortalama GSYİH'si %9 düşecektir. Diğer taraftan Türkiye'nin ülke içindeki bölgesel farklılıkları da vurgulanarak 26 adet Düzey 2 bölgesi arasında ekonomik, coğrafi ve iklim özellikleri gibi nedenlerden dolayı önemli değişiklikler bulunduğu tespiti yapılmaktadır. Özellikle, ekonomik faaliyetlerinin çoğunun yer aldığı batıdaki bölgeler nedeniyle bir doğu-batı arasındaki dengesizliğe dikkat çekilmekte, batı bölgelerinin daha yüksek oranda bir yatırım ve daha iyi bir altyapı olanağına sahip olduğu belirtilmektedir. Türkiye'deki yapısal sorunların Avrupa Birliği'nin uyum politikası açısından en önemli zorlukları oluşturacağı, kişi başına düşen gelirin düşük olması ve bölgeler arasındaki farklılıkların Yapısal Fonlar ve Uyum Fonlarından uzun bir süre önemli oranda destek alınmasını gerektireceği öngörülmektedir. Ayrıca AB'nin Türkiye'yi de içine alarak genişlemesi halinde, Birliğin en fakir 10 bölgesi Türkiye'de olacaktır. Mevcut veriler ve uygunluk koşulları açısından değerlendirildiğinde, Türkiye'nin tamamının Uyum Fonlarından ve Yapısal Fonlardan Hedef 1 altında yardım almaya uygun olacaktır. Bu sebeple bir bölgesel kalkınma politikasının benimsenerek

<sup>136</sup> Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004 - 2006), a.g.e., s.143.

<sup>137</sup> *Issues Arising from Turkey's Membership Perspective*, Commission of The European Communities, Commission Staff Working Document, Brussels, 06/10/2004. (Erişim) [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2004/issues\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/issues_paper_en.pdf) (18 Ağustos 2007)

<sup>138</sup> *Issues Arising from Turkey's Membership Perspective*, a.g.e., s.13.

altyapının geliştirilmesi, eğitim sisteminin modernize edilmesi, yatırımı destekleyen bir iş ortamının oluşturulması, idarî kapasitenin güçlendirilmesi önerilmektedir<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> **Issues Arising from Turkey's Membership Perspective**, a.g.e., s.37-41.

## **İkinci Bölüm**

### **BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ ÖZELLİKLERİ VE ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE UYGULANIŞI**

#### **I. BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ ÖZELLİKLERİ**

Bölgesel kalkınma ajansları tarihsel süreç içerisinde her ülkenin kendi bölgesel kalkınma ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturuldukları için amaç, faaliyet, kuruluş biçimi gibi kıstaslar açısından çeşitlilik göstermektedir.

#### **A. BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ GELİŞİMİ, AMAÇ VE FAALİYETLERİ**

##### **1. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Tarihsel Gelişimi**

Bölgesel kalkınma ajanslarının ilk örneği Amerika Birleşik Devletleri'nde 1933 yılında kurulan Tennessee Vadisi Yönetimi (Tennessee Valley Authority)'dir. ABD Başkanı Franklin Roosevelt'in, devlet gücü ile donatılmış fakat özel teşebbüs esnekliğine sahip bir tüzel kişilik olarak kurulmasını istediği bu kurum ABD'nin geri kalmış bölgelerinden olan Tennessee Vadisi'nin kaynaklarının entegre bir şekilde yönetilmesi görevini başarı ile yerine getirmiştir<sup>140</sup>. Sonraki yıllarda pek çok eyalet kendi bölgesindeki girişimleri desteklemek ve dışarıdan yatırım çekmek için ekonomik kalkınma birimleri oluşturmuştur<sup>141</sup>.

II. Dünya Savaşı'nın yıkıcı etkileri ve hızlı teknolojik gelişmeler bölgeler arası farklılıkları belirgin hâle getirmiştir. Örneğin Fransa'da Paris ve civarının ülkenin geri kalanından daha gelişmiş olması, İtalya'da güney ve kuzey

---

<sup>140</sup> <http://www.tva.com/abouttva/history.htm> (29 Mayıs 2007)

<sup>141</sup> Turgay ERGUN, "Bölgelerarası Dengesizliklerin Giderilmesinde Bölgesel Örgütlenmelerin Önemi: Tennessee Valley Authority", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 26, S. 1, Mart 1993, s.72.

arasındaki büyük gelişmişlik farkları, İngiltere, İskoçya ve Galler'de eski sanayi bölgelerin çökmesi sonucu yeni bir kalkınma ihtiyacının ortaya çıkması, Avrupa ülkelerinde bölgesel kalkınma konularının üzerinde önemle durulmasını zorunlu kılmıştır<sup>142</sup>. Güney İtalya, İspanya, Almanya, Fransa, İskoçya, Galler, Hindistan, İrlanda ve Brezilya'da bölgesel kalkınma programları uygulanmıştır<sup>143</sup>. Özellikle 1960–1970'lerde gelişmiş ülkelerin metropol bölgelerinde yaşanan toplumsal ve iktisadî değişimler bu ülkelerde bölgesel/yerel kalkınma ajanslarının hızla artmasına yol açmıştır<sup>144</sup>. Örneğin İngiltere'de bulunan ajanslar kadınların, etnik azınlıkların, işsiz gençlerin ve kötü şartlarda bulunan diğer insanların eğitimlerine, kendi işletmelerini kurarak ekonomiye entegre olmalarına mali destek sağlamışlardır<sup>145</sup>.

1990'lı yıllarda eski Doğu Bloku'nun çökmesini müteakip ortaya çıkan geçiş ekonomilerinde piyasa ekonomisine uyum sağlamak için yürütülen çabaların (büyük sanayi kuruluşlarının özelleştirilmesi, kapatılması, verimli hâle getirilmesi gibi) başta işsizlik olmak üzere çeşitli sorunlara yol açmıştır. Kalkınma ajansları yerel potansiyelin harekete geçirilmesi, yeni beceriler katmak için eğitim verilmesi, yerel kaynaklar kullanarak işletmelerin geliştirilmesi gibi özellikleri sebebiyle bu ülkelerde etkili olabilmişlerdir<sup>146</sup>.

Uzun süredir varlığını sürdürmesine rağmen son birkaç on yılda yaygınlaşan kalkınma ajansları son zamanlarda merkezî idarenin bir uzantısı ve kamu kuruluşu olma niteliğinden, kamu, özel ve gönüllü sektörlerin bir ortak girişimi olarak yerel düzeyde oluşturulmaya yönelik değişim geçirmiştir<sup>147</sup>. Ayrıca kalkınma ajanslarının politika tercihleri, önce altyapı ve

<sup>142</sup> ILDIRAR, a.g.e., s.117-118.

<sup>143</sup> ERGUN, a.g.m., s.72.

<sup>144</sup> ÇAKMAK, a.g.e., s.67.

<sup>145</sup> Christian SAUBLENS, **Local Economic Development Agencies**, Editor: Bruno Catenacci, UNDP, ILO, UNOPS, EURADA, the Italian Ministry of Foreign Affairs, Rome, 2003, s.10-11. [www.yorku.ca/ishd/adel.ENG.pdf](http://www.yorku.ca/ishd/adel.ENG.pdf) (1 Haziran 2007)

<sup>146</sup> SAUBLENS, a.g.e., s.11.

<sup>147</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Sekizinci BYKP Bölgesel Gelişme ÖİKR**, a.g.r., s.164.

tarım, ardından sanayi, bugün de hizmetler ve ileri teknoloji sanayinin desteklenmesi şeklinde dönüşüm göstermiştir<sup>148</sup>.

Günümüzde Avrupa sınırları içinde 500'den fazla kalkınma ajansı mevcuttur. Amerika Birleşik Devletleri, Kanada ve Avustralya gibi diğer gelişmiş ülkelerin yanı sıra, 1990'ların başından itibaren gelişmekte olan ülkelerde de kalkınma ajansları kurulmaya başlanmıştır<sup>149</sup>.

## 2. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Amaç ve Faaliyetleri

Bölgesel gelişmenin kurumsallaştırılması çabaları mevcut yerel/bölgesel teşkilât yapısı dışında bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması sonucunu doğurmuştur. Kalkınma ajansları bölgeye özel etkin politikalar oluşturulmasını temin eden ve uygulanmasını kolaylaştıran örgütlerdir. Bu bölümde kalkınma ajanslarının gelişimi, tanımı, türleri, amaçları, görevleri, finansal kaynakları gibi genel özellikleri açıklanmaktadır.

Bölgesel kalkınma ajansları aşağıdaki ilkelere göre kurulmaktadır<sup>150</sup>:

- Kalkınmanın temeli kamu değildir; kamu yatırımları altyapıya yönelmelidir.
- Kalkınma özel girişim öncülüğünde olmalıdır.
- İhracata yönelik işletmeler iç piyasaya dönük olanlara tercih edilmelidir.
- Girişimcinin devlet katındaki işlerinin hızlandırılmasına destek verilmelidir.
- İşletmeler kendi başına ayakta kalacak düzeye gelene kadar desteklenmelidir.

<sup>148</sup> Tekin AVANER, "BKA Siyasal Rejim Sorunu Yaratır mı?", **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?**, a.g.e., s.244-245.

<sup>149</sup> SAUBLENS, a.g.e., s.10.

<sup>150</sup> ASOMEDYA (Ankara Sanayi Odası Aylık Yayın Organı) Dosya, "Bölgesel Kalkınmanın Yolu, Ekonomik Kalkınma Ajansları", Eylül 1994, 37'den aktaran Aytül Güneşer DEMİRCİ, "Farklı Ülkelerde Bölge Kalkınma Ajansları", **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?**, a.g.e., s.182.

- Sanayinin kurulmasını teşvik için sosyal altyapı geliştirilmelidir.

Bölgesel kalkınmayı sağlamak için toplumun ilgili kesimlerini bu sürece dâhil eden, yerel aktörlerin çabalarını ortak hedefler doğrultusunda koordine eden, bu hedeflere ulaşmak için planlar yapan, merkezî otorite ile iletişim sağlayan, bölgesel potansiyelin gerçekleştirilmesine rehberlik eden özerk veya yarı özerk idarî birimlere ihtiyaç vardır<sup>151</sup>. Bölgesel kalkınma ajansları sisteminde bölgesel kalkınma anlayışı ulusal–merkezî anlayıştan sıyrılıp esnek yönetim anlayışıyla ele alınmış, yerel/bölgesel aktörlerin öncü olduğu aşağıdan yukarıya bir yaklaşım benimsenmiştir<sup>152</sup>.

Büyük ölçekli yatırımlar ile bölgesel kalkınmanın sağlanması yerine, hızla değişen teknolojilere adaptasyon kabiliyeti daha fazla olan küçük ve orta boy işletmelerin esas alındığı, sürdürülebilirlik, rekabetçilik, katılımcılık ve bütün bölgelerin yerel dinamiklerini ortaya çıkaran küreselleşme sürecinde oluşan yeni bir bölgesel kalkınma anlayışı bölgesel kalkınma yaklaşımının temelini teşkil etmektedir<sup>153</sup>.

Kalkınma ajansları bölgesel gelişmenin sağlanması ve bölgesel farklılıkların azaltılması amacıyla geçmişte gelişmiş ekonomiler tarafından tercih edilen bir araç olmuştur. Birçok ülkenin hemen her eyaleti ve hatta daha küçük alt bölgeleri, dışarıdan yatırımcı çekmek ve ulusal teşebbüsleri desteklemek amacıyla kalkınma örgütleri kurmuşlardır<sup>154</sup>.

1950 ve 1960'lı yıllarda kalkınma ajanslarının amaçları yatırımları çekmek ve sanayi alanlarının yönetilmesinden ibaretti. Sonraları bölgede bulunan şirketlere mali olmayan, sosyal altyapıya yönelik hizmet sunumuna başlanmıştır. 1980'li yıllardan itibaren de Avrupa'da bulunan ajanslar Avrupa

<sup>151</sup> ÇAKMAK, a.g.e., s.63.

<sup>152</sup> DEMİRCİ, a.g.e., s.182.

<sup>153</sup> ILDIRAR, a.g.e., s.117.

<sup>154</sup> ILDIRAR, a.g.e., s.119.

Birliği fonlarının kullanılması için iktisadî planlama yapma görevini de üstlenmişlerdir<sup>155</sup>.

Kalkınma ajanslarının, uzun vadeli bölgesel ekonomik kalkınma için uygun şartların sağlanması açısından ekonomik, bölgenin doğal şartlarının korunması ve cazibesini artırmak açısından çevresel, bölgenin sosyo-kültürel değerlerinin geliştirilmesini sağlama gibi açılardan sosyal amaçları vardır. Ayrıca bölgesel rekabet gücünün artırılması, kalkınma, KOBİ'lerin geliştirilmesi, yabancı yatırımın çekilmesi gibi olguları da içermektedir. Bu hedeflere ulaşmak için ajansların, endüstriyel altyapı, çevresel koruma ve gelişme, danışmanlık ve girişim sermayesi gibi birçok araçlara sahip olması gerekmektedir<sup>156</sup>.

Kalkınma ajanslarının temel amacı sağladığı hizmetlerle bölgedeki ekonomiyi canlandırmaktır. Bu temel amacın yanı sıra diğer amaçları aşağıdaki şekilde sıralanabilir<sup>157</sup>:

- İstihdamı artırmak,
- Bölgenin rekabet gücünü geliştirmek,
- Çalışma hayatındaki işgücü verimliliğini artırmak,
- Sürdürülebilir kalkınmaya katkıda bulunmak,
- Bölgeye yatırım çekmek,
- İşletmelere destek olmak,
- Sosyal ve fiziksel şartları iyileştirmek,
- Meslekî eğitimi desteklemek,
- Bölgedeki teşvik tedbirlerini yönetmek.

Kalkınma ajanslarının yukarıda belirtilen amaçlara ulaşmak için üstlendiği fonksiyonlar ise şunlardır<sup>158</sup>:

<sup>155</sup> UZAY, a.g.e., s.75.

<sup>156</sup> Metin BERBER ve Ebru ÇELEPÇİ, "Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu**, Trabzon, 13-14 Ekim 2005, s.148.

<sup>157</sup> ILDIRAR, a.g.e., s.120; UZAY, a.g.e., s.76; DİNLER, a.g.e., s.301.

- Bölgesel kalkınma için strateji geliştirmek,
- Toplumsal, fiziksel ve ekonomik yenilikler için yol göstermek,
- Bölgede arazi kullanım planları hazırlamak ve güncelleştirmek,
- Bölgenin fizikî ve beşerî altyapısını geliştirmek,
- Bölgesel yardımlarla ilgili ulusal ve uluslararası fonları yönetmek,
- İşletmelere danışmanlık, yardım ve destek sağlamak,
- Bölgedeki diğer resmî ve özel kuruluşlarla işbirliği yapmak,
- İçsel yatırımların bölgesel koordinasyonunu yapmak,
- Bölgenin tanıtımını yaparak bölgeye yatırım çekmek,
- Bölgenin uzun vadeli kalkınma kapasitesini artıracak ulaşım, toprak kullanımı, çevre, sürdürülebilir kalkınma, eğitim, sağlık, barınma, turizm, kültür ve spor altyapı projelerine destek olmak.

Genellikle ajansların önemli bir kısmı, potansiyel yatırımcılara sadece bilgi temin etmek ve yol göstermekle yetinmektedir. Diğerleri, iki yönlü teknoloji transferi ve bölgede yapılacak teşebbüslere geniş kapsamlı danışmanlık hizmetleri gibi destek faaliyetlerine odaklanmışlardır. Ajansların çoğu, bölgedeki yeni yatırım yapan müteşebbisleri aktif bir şekilde desteklerken, daha az sayıda ajans kredi temini ve sübvansiyon gibi nakdî yardımlarda da bulunmaktadır. Az sayıda ajans merkezî teşvik tedbirlerinin yönetimini de üstlenmiştir. Çeşitli ajanslar yatırım yapılacak alanda fabrika, işyeri, hatta lojmanları kendileri inşa etmekte, ardından yatırımcılara kiralamakta veya satmaktadırlar. Bunlardan bazıları büyük yatırımcılar için talep üzerine fabrika ve işyeri binaları da inşa etmektedirler<sup>159</sup>.

Kalkınma ajanslarının önemli bir faaliyeti de yerel ve bölgesel yönetimlere danışmanlık hizmeti vermesi, yatırım alanından işgücü yapısına, ulaşımdan altyapıya kadar değişik konularda bilgi sağlamasıdır<sup>160</sup>.

<sup>158</sup> ILDIRAR, a.g.e., s.120; UZAY, a.g.e., s.77; DİNLER, a.g.e., s.301; ÇAKMAK, a.g.e., s.82; KAYASÜ ve diğerleri, a.g.e., s.14-20.

<sup>159</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Sekizinci BYKP Bölgesel Gelişme ÖİKR**, a.g.r., s.174.

<sup>160</sup> KAYASÜ ve diğerleri, a.g.e., s.19-20.

Eski sanayi bölgelerinde kurulmuş ajanslar eski sanayi arazilerini ve çevreyi tekrar kazanmak için çalışmalarda bulunmaktadır. Genellikle her kalkınma ajansı çalışmalarını yürütürken çevreyi de gözetmektedirler. Ajansların çoğu bölgedeki altyapı yatırımlarının geliştirilmesi ile ilgilenmektedir ancak az sayıda ajans bölgesel yol, liman, havalimanı, içme suyu, katı atık, arıtma, elektrik üretimi ve dağıtımı gibi altyapı çalışmalarını üstlenmiştir. Son yıllarda ajanslar meslekî eğitim ile de ilgilenmeye ve desteklemeye veya bazen bizzat kendileri üstlenmeye başlamışlardır. Özellikle Avrupa'daki ajanslar bütün faaliyetlerinde danışman ve müteahhit kullanarak mümkün olduğu kadar az daimi personel istihdam etmektedir. Diğerleri ise her işi kendileri üstlenerek büyük kadrolarla çalışmaktadırlar<sup>161</sup>.

Ajansların kuruluş şekli, fonksiyonları ve yapıları itibarıyla farklılıklar olmasına rağmen ortak paydaları kalkınma odaklanmaları, belirli bir coğrafi bölgenin çıkarlarını gözetmeleri ve bu bölgenin içsel potansiyelini harekete geçirmeleridir<sup>162</sup>.

Ajansların bir kısmı küçük teşkilâtları ile sadece bölgeye dışarıdan yatırımcı çekme hedefi doğrultusunda çalışmaktadırlar. Zayıf ajanslar olarak adlandırılan bu ajanslar potansiyel yatırımcılara bilgi temin etmek için metropollerde ve/veya Avrupa Birliği nezdinde ofisler açmaktadırlar. Avrupa'daki kalkınma ajanslarının %70'i küçük ajanslardır<sup>163</sup>.

Ajansların bütçeleri büyüklüklerine göre çok farklılık arz etmekle beraber giderleri büyük ölçüde genel bütçeden ve özel fonlardan finanse edilmektedir. Ajanslara devlet başlangıçta nakdî ve gayrimenkul şeklinde sermaye tahsis etmektedir. Ayrıca ajanslar, çeşitli projeler sunarak ulusal ve uluslararası fon sağlamaktadır<sup>164</sup>.

<sup>161</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Sekizinci BYKP Bölgesel Gelişme ÖİKR**, a.g.r., s.174.

<sup>162</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Dokuzuncu KP Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar ve Koordinasyon ÖİKR**, a.g.r., s.8-9.

<sup>163</sup> ILDIRAR, a.g.e., s.120.

<sup>164</sup> DEMİRCİ, a.g.e., s.189-190.

Kalkınma ajanslarının finansal kaynakları başlıca dört ana grupta toplanabilir<sup>165</sup>:

- Politik desteklerden sağlanan doğrudan yardımlar.
- Politik desteklerden sağlanan dolaylı yardımlar (çalışma yeri temini, iletişim imkânları, personel vb.)
- Hizmet sunumundan ve dışarıdan sağlanan gelirler (hizmetler karşılığında alınan ücretler, menkul/gayrimenkul yatırım ve yönetimi, sanayi alanları yönetimi vb.)
- Uluslararası fonlar ve proje destekleri.

## B. BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ TÜRLERİ

Kalkınma ajansları literatürde, Yerel Kalkınma Ajansı (Local Development Agency), Yerel Ekonomik Kalkınma Ajansı (Local Economic Development Agency), Bölgesel Kalkınma Örgütü (Regional Development Organization) veya Bölgesel Kalkınma Ajansı (Regional Development Agency) gibi farklı adlar almaktadır. Kalkınma ajanslarının kuruldukları ülkelerin ihtiyaçları doğrultusunda farklı yapıları ve farklı görevleri olmaktadır. Bu sebeple kalkınma ajansları için çeşitli tanımlar yapılmaktadır.

Kalkınma ajansları ekonomik gelişmeyi temin etmek için merkezî ve mahallî idareler dışında örgütlenmiş, bölge temelli ve kamu kaynakları ile finanse edilen kurumlardır<sup>166</sup>. Daha kapsamlı bir tanımlama yapan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) kalkınma ajanslarını, bölgesel ekonomik kalkınma sürecine katkıda bulunmak için yerel kalkınma inisiyatifine kimlik ve somut bir görünürlük kazandıran, kalkınmanın ortakları arasında iletişim sağlayan, girişimcileri teşvik eden, projelere teknik destek veren, şirket

<sup>165</sup> EURADA, a.g.e., 1999'dan aktaran Serap KAYASÜ ve diğerleri, a.g.e., s.13-14.

<sup>166</sup> H. HALKIER and M. DANSON, "Regional development agencies in western Europe: a survey of key characteristics and trends", Occasional Paper 15, European Research Unit, Aalborg, 1996, s.9'dan aktaran James T. HUGHES, "The Role of Development Agencies in Regional Policy: An Academic and Practitioner Approach", *Urban Studies*, Vol. 35, No. 4, 1998, s.616.

kuruluşlarını ve koordinasyon çabalarını kolaylaştıran, uzun dönemli amaçları olan, kalıcı ve kendi kendisini devam ettirebilen yapılar olarak tanımlamaktadır<sup>167</sup>. Dünya Bankası kalkınma ajanslarının esas görevlerini istihdam yaratmak, KOBİ'leri desteklemek, ekonomik ortamın ve bölgedeki fırsatların geliştirilmesi olarak belirtmektedir<sup>168</sup>.

Kalkınma ajansları aynı zamanda bölgesel kalkınma çalışmalarına dair kararların ve politikaların katılımcı bir yapı içerisinde bölgedeki aktörler ve paydaşlar tarafından alındığı ve uygulandığı ve bölgesel stratejilerin tasarlandığı kurumlardır. Bu yönüyle ajanslar devletin üstlendiği kalkınma misyonunun toplumun ilgili kesimleri tarafından paylaşılmasını da sağlamaktadır. Bölge için kalkınmanın önündeki sorunları tanımlayan ve bunların çözümüne yönelik stratejiler geliştiren ve pratik sonuçlara ulaşma amacıyla plan ve projeleri destekleyen uygulayıcı yapılardır<sup>169</sup>.

Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği (EURADA – European Association of Regional Development Agencies) aşağıdaki özelliklere sahip örgütleri kalkınma ajansı kabul ederek üyeliğe ehil görmektedir<sup>170</sup>:

- Bir coğrafî bölgedeki genel iktisadî menfaati dikkate alarak ekonomik gelişme görevine sahip olmak.
- Amaçları ve finansmanı açısından yerel kurumlarla sağlam bir ilişkinin var olması.
- Coğrafî olarak yeterince büyük, önemli ve ilgili bir çalışma alanda kurulmuş olmak.

<sup>167</sup> Giancarlo CANZANELLI, **Overview and Learned Lessons on Local Economic Development**, Human Development, and Decent Work, ILO Universitas Working Paper, 2001.

<http://www.ilo.org/public/english/universitas/download/publi/led1.pdf> (2 Haziran 2007)

<sup>168</sup> [http://info.worldbank.org/etools/docs/library/166856/UCMP/UCMP/7\\_leda.html](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/166856/UCMP/UCMP/7_leda.html) (3 Haziran 2007)

<sup>169</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Dokuzuncu KP Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar ve Koordinasyon ÖİKR**, a.g.r., s.8.

<sup>170</sup> <http://www.eurada.org/whatwedo.php?menu=2> (3 Haziran 2007)

Kalkınma ajansları pek çok kriter kullanılarak tasnif edilebilir olmasına rağmen, literatürde genellikle kuruluş biçimlerine ve faaliyetlerine göre ayırım yapılmaktadır.

## 1. Kuruluş Biçimlerine Göre Bölgesel Kalkınma Ajansları

Kuruluşuna göre ajanslar dört grupta toplanabilir<sup>171</sup>:

**i) Merkezî yönetim tarafından kurulan ajanslar:** Mali açıdan gerekli kaynaklara ulaşmada avantajlıdırlar ama kısa vadeli sonuçların elde edilmesi için çalışma ihtimali vardır. Hollanda, İngiltere, Hindistan ve Güney Afrika'da örnekleri vardır.

**ii) Yerel ve bölgesel yönetimlerin içinde kurulan ajanslar:** Yerel gerçeklere yakındırlar, ancak bürokratik kanallara bağımlıdırlar. Yunanistan'da belediye girişimi olarak kurulan ajanslar bunlara örnektir.

**iii) Yerel ve bölgesel yönetimler tarafından kurulan ajanslar:** Karar alma süreci daha hızlı olur, politik tutumlara daha az bağımlıdırlar. Belçika'da buna örnek ajanslar vardır.

**iv) Kamu ve özel işbirliği ile kurulan ajanslar:** Kamu ve özel kesimin bakış açısını yansıttığı için bölgesel kalkınma politikalarında daha etkin olur. Son zamanlarda kurulan ajanslar, örneğin Çek Cumhuriyeti, Slovakya ve Polonya'dakiler bunlara örneklerdir.

## 2. Faaliyetlerine Göre Bölgesel Kalkınma Ajansları

Faaliyetlerine göre kalkınma ajansları dört grupta işlenmektedir<sup>172</sup>:

<sup>171</sup> EURADA, Creation, Development and Management of RDAs, Does It Have To Be So Difficult?, <http://www.eurada.org/> (15 Ocak 2004)'ten aktaran UZAY, a.g.e., s.73; ÇAKMAK, a.g.e., s.70-71.

**i) Stratejik ajanslar:** Amaçları veri bankası oluşturulması, sosyal ve ekonomik alanlarda araştırma yapmak, bölgeyi tanıtmak, KOBİ'lere destek sağlamak ve mevcut potansiyelin ortaya çıkarılması gibi çalışmalardır.

**ii) Genel işlevli ajanslar:** Ana amaçları kalkınma projeleri oluşturmak, desteklemek ve yönetmektir. Stratejik ajansların görevlerini de zaman zaman üstlenirler.

**iii) Sektörel ajanslar:** Belirli bir sektörü veya bölgedeki belirli bir faaliyeti (istihdam, kültür, turizm sektörü vb.) desteklemek amacıyla kurulurlar.

**iv) Yatırım çekmek için kurulan ajanslar:** İç ve dış yatırımcıları bölgeye çekmek için tanıtım, program ve proje üretmek için kurulan ajanslardır.

Kalkınma ajansları ayrıca büyüklüklerine (küçük, büyük vb.); fonksiyonlarına (tek fonksiyonlu, çok fonksiyonlu vb.); mali kaynaklarına (güçlü, zayıf vb.); özerklik derecelerine veya sundukları hizmetlerin geleneksel veya yenilikçi olmasına göre de tasnife tâbi tutulabilirler. Ajanslar ülkenin ve bölgenin mali, iktisadî, kurumsal, sosyal, kültürel vb. özellikleri gibi kendi karakteristiğini yansıttığından belirli bir sınıflandırma içine sokmak yanıltıcı olabilir<sup>173</sup>.

---

<sup>172</sup> EURADA, Creation, Development and Management of RDAs, Does It Have To Be So Difficult?, 1999 <http://www.eurada.org/> aktaran Serap KAYASÜ vd., **Yerel/Bölgesel Ekonomik Rekabet Gücünün Artırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul, 2003, s.11.

<sup>173</sup> ÇAKMAK, a.g.e., s.73.

**Tablo 4: Kalkınma Ajanslarının Tasnifi**

| Kuruluş Aşamasının Yasal Çerçevesi                                        | Kuruluşuna Göre                                            | Faaliyetine Göre                            | Fonksiyonları                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | Kuruluş Dönemleri ve Yeri                                                                          |
|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Devlet tarafından kurulan ajanslar                                        | Merkezî hükümet tarafından kurulan ajanslar                | Stratejik ajanslar                          | İçsel dinamiklere dayalı kalkınma amaçlı araştırma ve geliştirme faaliyetleri:<br>-Yerel gözlem birimleri oluşturmak,<br>-İstatistikler tutmak<br>-Veri tabanı oluşturmak<br>-Bölgesel kalkınma şablonları hazırlamak                                                                                                                                  | ABD, Galler, İskoçya, İrlanda                                                                      |
| Kanun ile yetki devri düzenlemesi çerçevesinde kurulan ajanslar           | Yerel ve bölgesel idareler içinde bulunan ajanslar         | Küresel ölçekte faaliyet gösteren ajanslar  | Girişimci hizmetleri:<br>-İşletmeler arasında gayrimenkul yatırım ortaklıkları, devralmalar ve transfer işlemlerinde yardımcı olmak<br>-Sorunlu işletmelere yardımcı olmak<br>-Uzmanlıklar oluşturmak<br>-İnovasyon ve teknoloji transferi yapmak<br>-Eğitim kurumları ve işletmeler arasında iletişim kurmak<br>-İhracat konusunda danışmanlık yapmak | Brezilya, Avusturya, Belçika, Fransa, İrlanda, Japonya, İngiltere                                  |
| Bölgeselleşme veya ademi merkeziyet süreci çerçevesinde kurulan ajanslar  | Yerel ve bölgesel idareler tarafından kurulan ajanslar     | Sektörel ölçekte faaliyet gösteren ajanslar | Yerel ve bölgesel idarelere yönelik hizmetler:<br>-Yerel gruplara danışmanlık yapmak<br>-Altyapı hizmetleri<br>-Bölge içi ve bölgeler arası pazarlama                                                                                                                                                                                                  | Almanya, İngiltere, İtalya, Hollanda, Fransa                                                       |
| Yerel paydaşların ortaklığı çerçevesinde kurulan ajanslar                 | Kamu ve özel sektör ortaklığıyla kurulan bağımsız ajanslar | İçsel cazibe yaratan ajanslar               | Eğitim Hizmetleri:<br>-İhtiyaç duyulan işgücü niteliğini analiz etmek<br>-Kuruluşlar için spesifik eğitim programları hazırlamak<br>-Sürekli eğitim hizmeti                                                                                                                                                                                            | Yunanistan, İspanya, Finlandiya, Danimarka, İtalya, Portekiz                                       |
| Kamu yönetiminin yerinden yönetim birimleri çerçevesinde kurulan ajanslar |                                                            |                                             | Uluslararası Faaliyetler:<br>-İnovasyon ve teknoloji transferi yapmak<br>-Yabancı yatırımcılar çekmek<br>-İşletmeleri uluslararası pazara açmak<br>-Avrupa Birliği Programlarına ve ulusaşırı ağlara katılmak                                                                                                                                          | Bulgaristan, Çek Cumh., Estonya, Macaristan, Litvanya, Polonya, Portekiz, Slovakya, İsveç, Ukrayna |
| Yabancı sermayeyi bölgeye çekme kuruluşu olarak kurulan ajanslar          |                                                            |                                             | Stratejik Bölge Planlaması:<br>-Potansiyel aktörleri harekete geçirmek<br>-Bölgesel kalkınmanın farklı bileşenleri arasında denge oluşturmak                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                    |

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilâtı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar ve Koordinasyon ÖİKR**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 2006, s. 9'dan derlenmiştir.

## **II. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI, BAZI ÜLKELERDE BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ YAPILARI VE İŞLEVLERİ**

Kalkınma ajanslarını II. Dünya Savaşı'nın ardından kurmaya başlayan Avrupa ülkeleri bu alanda geniş tecrübelere sahiptir. Ülkelerin yönetim sistemi, ajanslardan beklenen faydalar ve Avrupa Birliği'nin etkileri sebebiyle farklı ülkelerde farklı örgüt yapıları görmek mümkündür. Bu bölümde herhangi bir bakanlığa hiyerarşik olarak bağlı olmaksızın kamu tüzel kişiliği olan İngiliz kalkınma ajansları, şirket olarak kurulan İtalyan kalkınma ajansları ve vakıf benzeri bir yapısı bulunan Romanya kalkınma ajansları örnek olarak alınmıştır.

### **A. Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası ve Araçları**

#### **1. Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası**

Avrupa Birliği'nin esas fonksiyonu üyeleri arasında ekonomik uyumu ve sosyal uyumu sağlamaktır. Bu çerçevede bölgeler arası dengesizlikleri azaltmak da Avrupa Birliği'nin önemli politikaları arasında yer almaktadır ve bu politika AB bütçesi içinde önemli bir yekun teşkil etmektedir.

Avrupa Birliği içinde bölgesel istatistiklerin derlenmesi ve karşılaştırabilmesi için İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS–NUTS) sistemine geçilerek<sup>174</sup> her bölge veya idarî birime bir kod ve ad verilmiştir. Bölgeleri sınıflandırmak için nüfus ölçütüne göre üç İBBS düzeyi kullanılmaktadır.

- 3 milyon < İBBS Düzey 1 < 7 milyon

<sup>174</sup> Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of Territorial Units for Statistics (NUTS), Official Journal L 154, 21/06/2003.

- 800 000 < İBBS Düzey 2 < 3 milyon
- 150.000 < İBBS Düzey 3 < 800.000

İBBS tasnifinde tespit edilen bölgelerin homojen olmaması ve kapladıkları alanların çok farklı olması gibi güçlükler ortaya çıkmaktadır<sup>175</sup>.

Avrupa Birliği'nde 2003 yılında yürürlüğe giren tüzük uyarınca 268 adet İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS–NUTS) Düzey 2 bölgesi bulunmaktadır. Bu bölgeler, bölgeler arası gelişmişlik farklarının takip edilebilmesi için üretilen istatistikî bilgilerin coğrafî mek nını oluşturmaktadırlar.

AB'deki ekonomik ve sosyal yaşama ilişkin bölgesel düzeyde demografi, g  , istihdam, işsizlik, sağlık, turizm, tarım, Ar–Ge, eğitim gibi değişkenleri dikkate alarak üretilen verilere istinaden Avrupa'daki en gelişmiş bölgeler AB–15'lerdeki kentsel bölgelerdir; en geri kalmışlar ise 2004 ve sonrası  ye olan ülkelerde yer almaktadır. Kişi başına düşen yurtiçi h sıla baz alındığında gelişmiş bölgeler en alttakilerin 12 katından daha fazla gelire sahiptirler. Ülkelerin içindeki bölgesel dengesizlikler söz konusu olduğunda en büyük farklılık İngiltere, Belçika, Fransa ve Slovakya'da görülmektedir. Bu ülkelerde en büyük h sıla başkentlerin bulunduğu bölgelerde üretilmektedir<sup>176</sup>.

Kişi başına düşen gelir, en düşüğü kuzeydoğu Romanya'da ve en yükseği i  Londra'da olmak üzere önemli değişkenlik göstermektedir. Londra'yı Brüksel, Lüksemburg, Hamburg ve Fransa'nın başkent bölgesi Île-de-France takip etmektedir.  ek Cumhuriyeti'nin başkenti Prag yeni  ye olan orta ve doğu Avrupa  lkeleri arasında en gelişmiş bölgedir. Kıbrıs ve Malta haricindeki yeni  ye ülkelerin hemen hemen tüm bölgelerinde kişi başına

<sup>175</sup> UZAY, a.g.e., s.110.

<sup>176</sup> **Europe in Figures Eurostat Yearbook 2006-07**, Eurostat, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007, s.310.

düşen gelir AB-25'ler ortalamasının üçte ikisinden azdır. İspanya ve Yunanistan son yıllarda üçte iki seviyesini geçmişlerdir<sup>177</sup>.

Gelişme açısından ülkeler içindeki en büyük bölgesel farklılıklar İngiltere (3,7 kat) ve Belçika'da (3,1 kat) görülmektedir. En küçük bölgesel farklılıklar ise İrlanda ve İsveç'tedir (1,6 kat). İlimli bölgesel farklılık olarak değerlendirilen 2 katın altındaki farklılıklar sadece AB-15'ler ve Bulgaristan'da bulunmaktadır<sup>178</sup>.

Avrupa Birliği içerisinde başkentler ekonomik faaliyetlerin yoğunlaştığı bölgeler olarak dikkat çekmektedir. Brüksel, Prag, Madrid, Paris, Lizbon, Budapeşte, Londra, Sofya ve Bükreş bu açıdan önemli örneklerdir<sup>179</sup>. 2003 yılında 27 ülkedeki 268 İBBS Düzey 2 Bölgeleri arasında 12,8 kata varan gelir farklılıklarının olduğu görülmektedir<sup>180</sup>.

AB'nin bölgesel kalkınma politikasının amacı, üye ülkeler ve bölgeler arasında gelişme farklarını azaltarak ekonomik, sosyal ve bölgesel uyumu güçlendirmektir. Bu amaçla oluşturulan araçlar Yapısal Fonlar, Uyum Fonu ve Avrupa Yatırım Bankasıdır. Aday ülkelere ise Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı ile destek olunmaktadır.

## 2. Avrupa Birliği'nin Bölgesel Kalkınma Politikası Araçları

Avrupa Birliği dünyanın en zengin bölgelerinden birisi olmasına rağmen bölgesel farklılıklar önemli bir sorundur. Bölgesel farklılıklar, ekonomik gelişmeyi destekleyecek doğal kaynakların, yerleşim ve coğrafi şartların iyi olmadığı bölgelerde, görülmektedir. Ayrıca ekonomik olarak kalkınmayı başarmış bölgelerde bile yapısal değişim ve küreselleşme

<sup>177</sup> Regions: Statistical Yearbook 2006, Data 2000-2004, a.g.e., s.27-28.

<sup>178</sup> Regions: Statistical Yearbook 2006, Data 2000-2004, a.g.e., s.30.

<sup>179</sup> Regions: Statistical Yearbook 2006, Data 2000-2004, a.g.e., s.31.

<sup>180</sup> Regions: Statistical Yearbook 2006, Data 2000-2004, a.g.e., s.33.

sebebiyle zamanla birtakım sorunlar ortaya çıkmaktadır<sup>181</sup>. Avrupa Bölgesel Politikası'nın amacı, Roma Antlaşması'nın 158. maddesinde ifade edilen, üye ülkeler ve bölgeler arasında gelişme farklarını azaltarak ekonomik, sosyal ve bölgesel uyumu güçlendirmektir. Roma Anlaşmasının 2. ve 3. maddeleri de Topluluk içerisinde uyumlu, dengeli ve sürdürülebilir biçimde ekonomik faaliyetlerin, istihdam düzeyinin ve sosyal korumacılığın geliştirilmesini, hayat standardının ve hayat kalitesinin iyileştirilmesini, ekonomik ve sosyal uyumun sağlanmasını öngörmektedir. Ayrıca ekonomik ve sosyal uyumu düzenleyen 158–162. maddeler, Topluluğun çeşitli bölgeler arasındaki –kırsal alanlar, en geri kalmış bölgeler ve adalar dâhil olmak üzere– gelişmişlik farklılığını azaltmayı hedeflediğini ifade etmektedir. Bu hedeflere ulaşmak için Topluluk yapısal fonlar aracılığı ile destek sağlamaktadır<sup>182</sup>.

Avrupa Birliği bölgesel politikası, gerekli ilkelerin geliştirilmesi yoluyla, üye devletlerin oluşturduğu bölgesel politikaların, AB rekabet ve devlet yardımları kurallarıyla uyumlu olmasını sağlamak ve AB politikalarına geri kalmış bölgeleri dikkate alan bir boyut kazandırarak koordinasyon sağlamak üzere tasarlanmıştır<sup>183</sup>. Avrupa Birliği'nin bölgesel politikası ulusal politikalardan Birlik politikasına doğru evrim geçirmiştir.

Avrupa Birliği, bölgeler arası dengesizlikleri azaltmak suretiyle gerçekleştirmeye çalıştığı ekonomik ve sosyal uyumu sağlamak için, bütçesinin üçte birinden fazlasını tahsis ettiği Yapısal Fonları (Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Balıkçılık Mali Yönlendirme Aracı ve Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu) ve Uyum Fonunu kullanmaktadır. AB'nin geri kalmış bölgelerini kalkındırmaya yönelik harcamaları, her programlama döneminde artış göstermiştir. Yapısal Fonlara 1955–1988 arasında toplam 58,4 milyar Avro, 1989–1993 arasında toplam

<sup>181</sup> Ulrich BRASCHE, *Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumuna*, İktisadî Kalkınma Vakfı, İstanbul, 2001, s.14–15.

<sup>182</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, *Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar ve Koordinasyon Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 2006, s.41-42.

<sup>183</sup> *Türkiye'de Bölgesel Gelişme Politikaları: Sektör-Bölge Yığılma ve Yığılma*, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği ile Devlet Planlama Teşkilâtı, İstanbul, Lebib Yalın Yayınları, 2005, s.28.

64 milyar Avro, 1994–1999 arasında toplam 163 milyar Avro, 2000–2006 arasında toplam 213 milyar Avro (195 milyar Avro Yapısal Fonlar, 18 milyar Avro Uyum Fonu için olmak üzere) kaynak ayrılmıştır. 2007–2013 için tahmin edilen tutar 336,1 milyar Avro’dur<sup>184</sup>.

Avrupa Birliği 1980’lerin ortalarında, iç pazarın tamamlanması hedefi doğrultusunda mevcut kaynakların bölgesel farklılıkların giderilmesinde yetersiz kalması sebebiyle, 1987 tarihinde yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi ile Roma Antlaşması’na “Ekonomik ve Sosyal Uyum” başlığı altında 130D maddesini getirmiştir. Bu madde Avrupa Birliği’nin bölgesel politikaları çerçevesinde kullanabileceği üç fon belirlemiştir: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu. Üye ülkeler arasında ekonomik ve sosyal uyumu sağlayacak temel politika araçları olan dört adet fon 1989 yılından itibaren (Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu, Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı) "Ekonomik ve Sosyal Uyum" adıyla tek politika altında ve "Yapısal Fonlar" başlığı altında toplamıştır<sup>185</sup>. 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması’nın (Avrupa Birliği Antlaşması) 130A maddesinde, Topluluğun bütününde uyumlu bir kalkınmayı hızlandırmak amacıyla, Topluluğun, kendi içinde ekonomik ve sosyal yakınlaşmayı güçlendirmesi, geri kalmış bölgelerin ve kırsal alanların geri kalmışlığını gidermeye yönelik politika ve faaliyetler geliştirerek bunları takip etmesi öngörülmektedir. Topluluğun tüm politikalarının dengeli ve uyumlu kalkınmaya katkısı beklenmekle birlikte, 130A maddesiyle bu alanda temel rol yapısal fonlara bırakılmıştır. Diğer taraftan, ekonomik ve parasal birliğin gerçekleştirilmesine ilişkin yükümlülüklerin yerine getirilebilmesi için özel bir destek mekanizmasına ihtiyaç duyulduğunu gerekçesiyle Maastricht Antlaşması’na ekli bir Protokolle bir “Uyum Fonu” oluşturulmuştur. Daha sonra, Amsterdam Antlaşması’nda da (madde 158–162), ekonomik ve sosyal yakınlaşma gereği vurgulanarak Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu ile

<sup>184</sup> Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikaları: Sektör-Bölge Yığınlaşmaları, a.g.e., s.28-29.

<sup>185</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60015.htm> (5 Temmuz 2007)

desteklenen bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltmaya yönelik yaklaşım güçlendirilmiştir<sup>186</sup>.

Avrupa Birliği Yapısal Fonları'ndan yararlanmaya ilişkin usul ve esaslar, 21 Temmuz 1999 tarih ve EC No 1260/1999 sayılı Konsey Tüzüğü ile belirlenmiştir<sup>187</sup>. Tüzüğün 1. maddesinde, yapısal fonların kullanımını Roma Antlaşması'nın 158–160. maddelerinde belirlenmiş olan, “Topluluğun ekonomik ve sosyal yakınlaşma gereği ve bu amacı gerçekleştirmeye yönelik olarak, Yapısal Fonlar ve Uyum Fonu ile desteklenen bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltması” ilkelerine uyulması şartına bağlanmıştır.

Yapısal Fonlar ulusal hükümet bütçeleri yerine dolaysız olarak yerel otoritelerin bütçelerine aktarılmaktadır. Bu fonların dağıtımı içinde bölgeler, ulusal devletler ve Avrupa Komisyon'u arasında kurulan bağlantılara da olanak veren çok katmanlı bir yönetim sistemi uygulanmaktadır. Yapısal Fonlar'dan bölgedeki çeşitli aktörlerin, ulusal kurumların ve AB kurumlarının ortaklığı şartıyla yararlanma söz konusudur. Bu sebeple, Yapısal Fonlar'dan yararlanmak için, aday ülkeler ve hatta bazı üye ülkeler yerel kurumlar oluşturmuş, yerel otoritelerin sınırlarını yeniden tespit etmiş, yasal ve kurumsal düzenlemeleri hayata geçirmiştir. “Bölgesel kalkınma ajansları” bu şekilde oluşturulan kurumlardan birisidir ve çoğu ülkede ajanslar AB'nin bölgesel politikasının yönetimini sağlayabilmek için kurulmuşlardır. Benzer şekilde aday ülkelerin çoğunda da AB bölgesel politikasının uyum için değişiklikler yaşanmıştır<sup>188</sup>.

<sup>186</sup> <http://www.tobb.org.tr/raporlar/abbpyf.html> (13 Mayıs 2007)

<sup>187</sup> Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 July 1999 laying down General Provisions on the Structural Funds, Official Journal L 161, 26/06/1999, s.1-42.

<sup>188</sup> Serap KAYASÜ ve Suna S. YAŞAR, “Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Kalkınma Politikaları: Yasal ve Kurumsal Dönüşümler”, **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV/EPRI)–Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara, 7–8 Eylül 2006, s.200-201.

Yapısal Fonlar, Avrupa Yatırım Bankası kaynakları ve diğer mevcut kaynaklar şu üç hedef doğrultusunda kullanılmaktadır<sup>189</sup>:

Hedef 1: Gelişme düzeyi düşük olan bölgelerin kalkındırılması ve yapısal uyumunun teşvikidir. Hedef 1 kapsamında AB toplam nüfusunun % 22,2'si bulunmaktadır. Bir bölgenin Hedef 1 kapsamında yer alabilmesi için İBBS Düzey 2 bölgesi olarak, satın alma gücü paritesine göre kişi başına GSYİH'sinin Topluluk ortalamasının % 75'inin altında olması gereklidir. Yapısal Fonların %69,7'si bu kapsamdaki projelere ayrılmıştır

Hedef 2: Yapısal sorunlar yaşayan bölgelerin ekonomik ve sosyal dönüşümünün desteklenmesi hedefidir. Bu kapsamda Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Avrupa Sosyal Fonu kullanılmaktadır. Sanayi bölgeleri, kırsal kesim, şehirler ve balıkçılık bölgeleri için işsizlik, göç eğilimi, fakirlik, suçluluk oranının yüksekliği, düşük düzeyde eğitim bulunması gibi kriterlere göre değerlendirme yapılmaktadır. Bu hedef kapsamındaki kaynaklardan Topluluk nüfusunun azami % 18'i faydalanabilmektedir. Hedef 2 için Yapısal Fonlar'ın % 11,5'i tahsis edilmiştir<sup>190</sup>.

Hedef 3: Eğitim, meslekî eğitim ve istihdam politika ve sistemlerinin modernizasyonu ile adaptasyonunun desteklenmesi projelerini kapsamaktadır. Yapısal Fonların % 12,3'ü bu hedefe ayrılmıştır<sup>191</sup>.

#### **a. AB Üyesi Ülkeler İçin Bölgesel Politika Araçları**

Avrupa birliği üyesi ülkeler için bölgesel politika araçları şunlardır: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu, Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı, Uyum Fonu ve Avrupa Yatırım Bankası.

<sup>189</sup> <http://www.tobb.org.tr/raporlar/abbpyf.html> (13 Mayıs 2007)

<sup>190</sup> ILDIRAR, a.g.e., s.151-152.

<sup>191</sup> Ayşegül MENGİ ve Nesrin ALGAN, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme-AB ve Türkiye Örneği**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003, s.185-186.

Bölgesel politika kapsamındaki Yapısal Fonlar'ın en önemli bölümünü Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu<sup>192</sup> oluşturmaktadır. 1975 yılında kurulmuştur ve temel amacı, ekonomik ve sosyal gelişmişlik düzeyi açısından AB'nin gelişmiş bölgelerinin gerisinde kalan bölgelerin kalkınmasına katkı sağlamaktır. Fon'dan küçük ve orta ölçekli işletmelerin desteklenmesi, üretken yatırımların teşvik edilmesi, alt yapının iyileştirilmesi, yerel kalkınmanın hızlandırılması projelerine kaynak aktarılmaktadır. Bu yardımların hedefi, rekabet gücünün artırılması ve sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması suretiyle istihdam temin edilmesidir.

Avrupa Sosyal Fonu'nun<sup>193</sup> Roma Antlaşmasıyla oluşturulmuştur ve amacı yapısal işsizlikle mücadele, çalışma koşullarını iyileştirme, meslekî eğitim sağlama, hayat standartlarını yükseltme ve işsizlere gelir sağlama olarak belirlenmiştir.

1962 yılında oluşturulan Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonu<sup>194</sup>, Birliğin kırsal kalkınma politikasının başlıca finansman aracıdır ve AB içindeki kırsal kalkınma çabalarına kaynak sağlamaktadır. Kırsal kalkınmaya ilişkin olarak işletmelere yardım, eğitim sağlanması, çevre tedbirleri, ürünlerin işlenmesi ve pazarlanması gibi hususlara katkı sağlamaktadır<sup>195</sup>.

Balıkçılık Yönlendirme Mali Aracı<sup>196</sup> 1993 yılında oluşturulmuştur. Balıkçılık kapasitesi ile mevcut kaynaklar arasında dengenin koruyarak balıkçılık sektöründe ve balıkçılık sanayiinde rekabet gücünün artırılmasına yönelik girişimleri desteklemektedir.

<sup>192</sup> Regulation (EC) No 1783/1999 of the European Parliament and of the Council of 12 July 1999 on the European Regional Development Fund. Official Journal L 213, 13/08/1999, s.1-4.

<sup>193</sup> Regulation (EC) No 1783/1999 of the European Parliament and of the Council of 12 July 1999 on the European Social Fund. Official Journal L 213, 13/08/1999, s.5-8.

<sup>194</sup> Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on Support for Rural Development from the European Agriculture Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and Amending and Repealing Certain Regulations, Official Journal L 160, 26/06/1999, s.80-101.

<sup>195</sup> ILDIRAR, a.g.e., s.153.

<sup>196</sup> Regulation (EC) No 1783/1999 of the European Parliament and of the Council of 21 June 1999 on the Financial Instrument for Fisheries Guidance Official Journal L 161, 26/06/1999, s.54-56.

1994'te kurulan Uyum Fonu<sup>197</sup> Avrupa Birliğinin az gelişmiş üye ülkelerinde çevre ve ulaşım altyapı projelerini finanse eder. Ulaşımında demiryolu taşımacılığı, karayolu taşımacılığı, şehir içi su yolları taşımacılığı, sivil hava taşımacılığı, kombine taşımacılık; çevre alanında hava kirliliğinin azaltılması, yeraltı ve yerüstü suların korunması, içme suyunun tedarikini temin etmek, kirli suyun bakımı, atık yönetimi gibi hususlar desteklenmektedir. Gayrisafî milli hâsılası Topluluk ortalamasının %90'nın altında olan üye ülkeler bu fonları kullanabilmektedir ve yeni üye ülkelerin hemen hepsi belirlenen bu eşiğin altındadır. 2004–2006 yılları için 15,9 milyar Avro bu fona tahsis edilmiştir ve bunun 8,49 milyar Avro'luk kısmı yeni üye ülkelere ayrılmıştır<sup>198</sup>.

Ayrıca, yapısal fonların bir kısmı (yaklaşık %5,35) bazı sorunlara ortak çözüm bulunmasını amaçlayan Topluluk girişimleri için kullanılmaktadır<sup>199</sup>:

- Interreg III: Topluluk içindeki ortak sınır bölgelerinde, Topluluk üyesi ülkelerle, sınırları bulunan ülkelerin sınır bölgeleri arasında ve Topluluğun kendi içindeki bölgeler arasındaki işbirliklerini sağlama girişimleri.
- Urban II: Krizde bulunan kentsel alanların ve semtlerin ıslah edilmesi amacıyla geliştirilen yenilikçi stratejileri ve işbirliklerinin desteklenmesi.
- Leader +: Sürdürülebilir kalkınmanın yeni yerel stratejilerinin belirlenmesi amacıyla kırsal alanlardaki sosyo–ekonomik eylem gruplarının işbirliğinin desteklenmesi.
- Equal: İstihdam pazarına girişte sorunlara neden olan eşitsizliklerin ve ayrımcılığın sebepleriyle mücadele etmek için destek verilmesi.

<sup>197</sup> Council Regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994 on establishing a Cohesion Fund, Official Journal L 130, 25/05/1994, s.1-13.

<sup>198</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/procf/cf\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm) (8 Temmuz 2007)

<sup>199</sup> [http://www.avrupa.info.tr/Bir\\_Bakista\\_AB/AB\\_Ne\\_Yapar,Ab\\_Ne\\_Yapar.html?pageindex=5](http://www.avrupa.info.tr/Bir_Bakista_AB/AB_Ne_Yapar,Ab_Ne_Yapar.html?pageindex=5) (8 Temmuz 2007)

AB'nin öngördüğü merkezî olmayan yapılanma ilkesine göre, bölgesel kalkınma programlarını yürüten, bu programlardan faydalanan ve bu programları izleyen aktörlerin, bir “çıkar çatışması” içine girmemeleri için birbirinden bağımsız kurumlar olması gerekmektedir. Bu açıdan bölgesel kalkınma ajansları fonların kullanımı için yaygın olarak başvurulmuş yapılardır.

Görüldüğü üzere Yapısal Fonlar'ın başlıca amaçları, kalkınmada geri kalmış bölgelerin ekonomik açıdan uyumunu sağlamak; gerilemekte olan ekonomik alanları ekonomiye yeniden kazandırmak; işsizlik sorununu çözmek; tarım ve balıkçılık sektöründeki yapıları ortak tarım politikası doğrultusunda uyumlulaştırmak; hassas kırsal alanların ekonomik kullanımını sağlamak amacıyla alternatifler geliştirmek olmuştur<sup>200</sup>. Ancak 2007'den itibaren katılım öncesi finansmanı “Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı” olarak adlandırılan tek bir araçtan sağlanacaktır.

Bölgesel politika faaliyetleri kapsamındaki kullanılan Yapısal Fonlar'ın, Avrupa Birliğine sonradan katılan ülkelerin (Yunanistan, İrlanda, İspanya, Portekiz, Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri, Güney Kıbrıs ve Malta) uyum sürecini kısalttığı ve bölgesel farklılıkları azalttığı görülmektedir. Somut örnekler olarak, İspanya'da Kanarya Adaları'nda AB katkılarıyla açılan Las Palmas Hastanesi'nin yüksek teknolojiye dayanan sağlık hizmetleri sunması; İrlanda'da telekomünikasyon yatırımlarına sağlanan destek ile İrlanda'nın yüksek teknolojiye dayalı üretim yapan bir bölge haline getirmesi; İtalya ve Yunanistan arasında Temmuz 2002'de sona eren denizaltı elektrik bağlantısı projesinin AB'nin elektrik üretimini arttırması ve yeni enerji kaynağı sağlaması sayılabilir. Ayrıca katılım öncesi fonlar Avrupa Birliğine aday ülkelerin geri kalmış bölgelerinin kalkınmasına yardımcı olarak bu ülkelerin katılım sürecini hızlandırmaktadır. Avrupa Birliği'nin katkıları ulaşım, KOBİ, sağlık, yerel kalkınma, düzenleme, altyapı yatırımları, telekomünikasyon, teknoloji, çevre vb. alanlarında görülmektedir. Sonuç olarak, AB fonları pek çok alanda

<sup>200</sup> Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikaları: Sektör-Bölge Yığınlaşmaları, a.g.e., s.30.

kalkınmaya ve sosyo–ekonomik uyuma destek sağlamakta, AB vatandaşlarının refah seviyesini yükseltmektedir<sup>201</sup>.

Avrupa Birliği'nin finans kurumu olarak faaliyet gösteren Avrupa Yatırım Bankası 1958 yılında kurulmuştur. Avrupa Yatırım Bankası, AB içinde bağımsız, tüzel bir kişiliğe ve mali özerkliğe sahip bir kuruluştur. Sermayesi Avrupa Birliği'ne üye ülkeler tarafından karşılanmaktadır ve Yönetim Kurulu da üye ülkelerin maliye bakanları tarafından oluşturulmuştur<sup>202</sup>. Avrupa Yatırım Bankası, kâr amacı gütmeyen Avrupa Birliği'nin dengeli büyümesine katkıda bulunacak yatırım projelerini finanse etmek için kredi sağlamaktadır. Avrupa Yatırım Bankası bölgesel kalkınma, altyapı faaliyetleri (ulaşım enerji, çevre vb.), sanayinin desteklenmesi alanlarında faaliyet göstermektedir.

Son yıllarda Avrupa Yatırım Bankası bölgesel kalkınma konularına daha fazla destek sağlamaya başlamıştır. Bu kapsamda büyük altyapı projeleri ile KOBİ'lere destek sağlayacak mali kurumların desteklenmesi gibi faaliyetler yürütmektedir. Avrupa Yatırım Bankası'nın destekleri hibe şekline değil kredi şeklinde olmaktadır. Banka 164 milyar Avro olan sermayesi ile önemli bir finans kuruluşudur. 2006 yılında 45,5 milyar Avro üye ülkelerde ve 7,8 milyar Avro diğer ülkelerde olmak üzere toplam 53,3 milyar Avro'luk projenin finansmanını yapmıştır<sup>203</sup>.

#### **b. Aday Ülkelere Yönelik Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı**

AB, aday ülkelerden Orta ve Doğu Avrupa ve Baltık Ülkeleri'ni üyeliğe hazırlamak amacıyla geliştirmiş olduğu katılım öncesi stratejisi çerçevesinde 2000–2006 yılları arasında mali yardımları üç araçla sağlamıştır: SAPARD, PHARE ve ISPA. Söz konusu araçlar aracılığıyla, Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Romanya, Slovenya ve Slovakya'ya toplam 21,84 milyar Avro kaynak tahsis

<sup>201</sup> [www.ikv.org.tr/pdfs/85dc8f96.pdf](http://www.ikv.org.tr/pdfs/85dc8f96.pdf) (6 Temmuz 2007)

<sup>202</sup> <http://www.eib.org/> (6 Temmuz 2007)

<sup>203</sup> [http://www.eib.org/about/key\\_figures/index.htm](http://www.eib.org/about/key_figures/index.htm) (6 Temmuz 2007)

edilmiştir<sup>204</sup>. Türkiye ise SAPARD, PHARE ve ISPA'dan yararlanmamış, bunlara benzer Türkiye Katılım Öncesi Mali Yardımı'ndan 2004-2006 yılları arasında 1,05 milyar Avro destek görmüştür<sup>205</sup>.

2007-2013 yılları arasındaki katılım sürecinde Birliğin kullanacağı enstrüman Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı<sup>206</sup> (The Instrument for Pre-Accession Assistance-IPA) olacaktır.

Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı, faydalanan ülkelerin kat ettiği ilerlemeye, Komisyon'un değerlendirmelerine ve strateji belgelerine bağlı olarak esnek şekilde kullanılabilmek için tasarlanmıştır. Amacı katılım sürecinde ve katılım öncesi süreçte yer alan aday ülkelerin proje ve programlarının finansmanı için AB'nin 2007-2013 bütçe döneminde tek bir mali çerçeve oluşturmaktır. 1 Ocak 2007'de yürürlüğe giren bu aracın beş bileşeninden birisi bölgesel kalkındır. Bu çerçevede aday ülkenin iç ekonomik ve sosyal uyumunun yanı sıra AB ile uyumun desteklenmesi amacıyla çevre, ulaştırma ve bölgesel rekabet desteklenecektir. Sağlanan katkılar neticesinde KOBİ'lerin gelişmesi için temel hizmet ve altyapının sağlanması; iş ağ ve kümeleri ve kamu-özel sektör ortaklıklarının geliştirilmesi yoluyla yeniliğin, girişimciliğin, teknoloji transferinin canlandırılması; KOBİ'lere ticaretle ilgili altyapı ve teknoloji hizmetlerinin temini; KOBİ'lere finans erişimini için uygun maliyetli kredi ve öz sermaye finansmanı verilmesinin kolaylaştırılması amaçlanmaktadır<sup>207</sup>. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracın bütçesi 11,5 milyar Avro'dur.

Avrupa Birliği'ne aday ülkeler Türkiye, Hırvatistan ve Makedonya ile gelecekte aday olması beklenen Arnavutluk, Bosna-Hersek, Sırbistan ve

<sup>204</sup> [http://www.avrupa.info.tr/Bir\\_Bakista\\_AB/AB\\_Ne\\_Yapar,Ab\\_Ne\\_Yapar.html?pageindex=5](http://www.avrupa.info.tr/Bir_Bakista_AB/AB_Ne_Yapar,Ab_Ne_Yapar.html?pageindex=5) (8 Temmuz 2007)

<sup>205</sup> İbrahim ÇELİKTAŞ, "2007-2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı", **Sayıştay Dergisi**, Ekim-Aralık 2006, S. 63, s.44.

<sup>206</sup> Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Official Journal L 210 , 31/07/2006, s.82-93.

<sup>207</sup> [http://www.avrupa.info.tr/AB\\_Mali\\_Destegi/2007\\_Sonrasi,Bilesenler.html?pageindex=3](http://www.avrupa.info.tr/AB_Mali_Destegi/2007_Sonrasi,Bilesenler.html?pageindex=3) (7 Temmuz 2007)

Karadağ, Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı kapsamında yer almaktadır. Araç bölgesel kalkınma kapsamında sürdürülebilir kalkınma ve bölgenin rekabet edebilirliğini artırmak için kullanılmaktadır. Aşağıdaki tabloda aday ve muhtemel aday ülkeler için 2007-2013 yılları için mali çerçevede öngörülen yardım toplamaları görülmektedir.

**Tablo 5: Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı İle Yapılacak Yardımlar (Milyon Avro)**

| Ülke         | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  |
|--------------|-------|-------|-------|-------|
| Türkiye      | 497,2 | 538,7 | 566,4 | 653,7 |
| Hırvatistan  | 138,5 | 146   | 151,2 | 154,2 |
| Makedonya    | 58,5  | 70,2  | 81,8  | 92,3  |
| Sırbistan    | 186,7 | 190,9 | 194,8 | 198,7 |
| Karadağ      | 31,4  | 32,6  | 33,3  | 34    |
| Kosova       | 63,3  | 64,7  | 66,1  | 67,3  |
| Bosna Hersek | 62,1  | 74,8  | 89,1  | 106   |
| Arnavutluk   | 61    | 70,7  | 81,2  | 93,2  |

Kaynak: **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2008-2010**, COM/2006/0672 Final, 08/11/2006. (Erişim) [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006\\_0672en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0672en01.pdf) (17 Eylül 2007)

Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı ile sağlanan desteklerin yaklaşık 1/3'ü bölgesel kalkınma bileşenine ayrılmaktadır. Türkiye için bölgesel kalkınma bileşenine 2007 yılında 167,5 milyon Avro, 2008 yılında 173,8 milyon Avro, 2009 yılında 182,7 milyon Avro ve 2010 yılında 238,1 milyon Avro kaynak tahsisi yapılacaktır.

Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı kapsamındaki mali yardımlardan faydalanabilmek için, yararlanıcı ülkenin gerekli idarî yapıları oluşturması gereklidir. Merkezi olmayan uygulama sistemi vasıtasıyla dağıtılacak bu fonları kullanacak idarî kurumlar ve fonksiyonları uygulama tüzüğünde

açıklanmaktadır<sup>208</sup>. Türkiye’de kurulması planlanan kalkınma ajansları bu fonların dağıtımında rol üstleneceklerdir.

Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı’nın bölgesel kalkınma bileşeni aday ülkeleri Birliğin uyum politikasına, özellikler Avrupa bölgesel Kalkınma Fonu ve Uyum Fonu’na hazırlamak üzere tasarlanmıştır. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı’nı kullanmak için mali yardımdan faydalanan ülkenin müdahale alanlarını tespit ettiği çok yıllık programlama ve planlama belgeleri hazırlaması gereklidir. Hazırlanan bu belgeler Avrupa Komisyonu tarafından da benimsenip Avrupa Parlamentosu ve Konseyi’nde kabul edildikten sonra yürürlüğe girmektedir. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı altında yardımlar şu şekillerde verilmektedir<sup>209</sup>:

- Yatırım, ihale sözleşmeleri ve sübvansiyonlar,
- Üye ülkelerden gönderilen uzmanların da yer aldığı idarî işbirliği,
- Bütçe desteği (denetime tâbidir ve istisnaî olarak hibe şeklindedir),
- Topluluğun faydalanıcı ülke lehine yaptığı faaliyetler.

Avrupa Komisyonu fonların yönetimi, izlenmesi, değerlendirilmesi ve raporlanmasından sorumludur.

## **B. Bazı Ülkelerde Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yapısı ve İşlevleri**

### **1. İngiltere’de Kalkınma Ajanslarının Yapısı ve İşlevleri**

Türkçe’de İngiltere olarak adlandırılan Birleşik Krallık, aslında İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda’dan oluşmaktadır. İngiltere’de 1964’ten itibaren planlama amaçlı bölgesel örgütlenmeler görülmeye başlanmıştır ve 1980’lere kadar çeşitli kalkınma ajansları kurulmuştur. 1986 Tek Avrupa

<sup>208</sup> Hüseyin GÖSTERİCİ ve Burhan ORMANOĞLU, “Avrupa Birliği ‘IPA’ Mali Yardım Sistemi/2007–2013 Dönemi Uygulaması”, **Bütçe Dünyası**, C. 2, S. 25, Bahar 2007, s.107-108.

<sup>209</sup> <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/e50020.htm> (15 Temmuz 2007)

Senedi ve 1988’de Yapısal Fonlar’a dönük düzenlemelerin ardından, Avrupa Birliği’nin etkisi ile bölgesel düzeyde politika belirleme ve hizmet sunumu için bölgeselleşme politikaları görülmeye başlanmıştır. 1991’de İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması’na geçilmiş ve 1994’te Bölge İdareleri (Government Offices for Regions) kurulmuştur<sup>210</sup>. Bölge İdaresi, Sanayi ve Ticaret, Çevre, Ulaştırma, Eğitim ve Çalışma Bakanlıklarının bölge düzeyinde faaliyet gösteren tüm birimlerini bir birim altında toplamıştır ve yöneticisi merkezden atanan bir bölge müdürüdür. Bu idareler aynı zamanda Avrupa Birliği fonlarının yönetimini de üstlenmişlerdir<sup>211</sup>.

Birleşik Krallık’ın İngiltere kısmı için 1998 yılında Bölgesel Kalkınma Ajansları Kanunu çıkarılmıştır. İngiltere’de 1998’e kadar devletten bağımsız olarak ve Bölge İdareleri ile yakın ilişki içinde çalışarak faaliyet gösteren çeşitli kalkınma ajansları bulunmaktaydı. Bunlar 1998’de çıkarılan yasa ile faaliyet alanları Bölge İdarelerinin faaliyet alanlarıyla örtüşen 8 Bölgesel Kalkınma Ajansı (North East, North West, Yorkshire and the Humber, West Midlands, East Midlands, Eastern, South West, South East) ve Bölge Kalkınma Kurulu adı altında gönüllü üyelerden oluşan 8 kurul oluşturulmuştur. Kurulan ajanslara, Ticaret ve Sanayi, Çevre, Gıda ve Kırsal İşler, Eğitim, Ticaret ve Yatırım, Kültür, Medya ve Spor Bakanlıkları’ndan önemli bir kaynak tahsis edilmeye başlanmıştır. Kurulan ajansların her birinin yönetim kurulu sayısı, personel sayısı, faaliyet alanları ve bütçeleri kendi bölgelerinin özellikleri dikkate alınarak oluşturulmuştur. Londra’da için ise 1999 yılında çıkarılan ayrı bir kanun ile yönetim kurulu üyelerini Londra Büyükşehir Belediye Başkanı’nın atadığı bir bölgesel kalkınma ajansı kurulmuştur<sup>212</sup>.

<sup>210</sup> Koray KARASU, “İngiltere’de Bölge Kalkınma Ajansları”, **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?**, a.g.e., s.197-198.

<sup>211</sup> Pınar ÖZEN, **Bölge Kalkınma Ajansları**, TEPAV-EPRI, 2005, <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/bolgeselkalkinmabilginotu.pdf> (9 Temmuz 2007)

<sup>212</sup> Pınar ÖZEN, **Bölge Kalkınma Ajansları**, TEPAV-EPRI, 2005, <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/bolgeselkalkinmabilginotu.pdf> (9 Temmuz 2007)

Bölgesel kalkınma ajanslarının kuruluş amaçları kanunda şöyle sayılmıştır<sup>213</sup>:

- Ekonomik kalkınma ve yenilenmeyi ilerletmek,
- İşletmelerin verimlilik, rekabet edebilirlik ve yatırımlarını desteklemek,
- İstihdamı artırmak,
- İşgücünün niteliğini yükseltmek,
- Birleşik Krallık dahilindeki sürdürülebilir kalkınmaya katkıda bulunmak.

Bölgesel kalkınma ajansları herhangi bir bakanlığa hiyerarşik olarak bağlı olmaksızın kamu tüzel kişiliğini haizdir. Ajans yönetim kurulları bölgenin ihtiyaçlarına bağlı olarak 8 ilâ 15 kişiden oluşabilmektedir ve atamaları devlet bakanı tarafından yapılmaktadır. Yönetim kurulu üyeleri yerel yönetimler, örgütlü iş âlemi, eğitim, gönüllü kuruluşlar ve işveren temsilcileri arasından seçilmektedir. Bölgesel kalkınma ajanslarının özel hukuk kurallarıyla veya ilgili devlet bakanının iznini müteakip kamulaştırma yoluyla arsa iktisap edebilmesi de kanunda düzenlenmiştir<sup>214</sup>.

Bölgesel kalkınma ajanslarının temel işlevleri de şunlardır<sup>215</sup>:

- Bölgesel ekonomik stratejilerin geliştirilmesi ve uygulanması,
- Sosyal, fiziksel ve ekonomik yenilenmenin sağlanması, ekonomik gelişme ve yatırımlardan azami fayda sağlayarak bunun dağıtılması,
- Kırsal alanlarda ekonomik kalkınma ve yenilenme, kaynakların belirlenmesi, kırsal ve kentsel alanlar arasında entegrasyon sağlanması,

<sup>213</sup> Jane DYSON ve diğerleri, Regional Development Agencies Bill - Bill 100 of 1997/98, **Research Paper 98/7**, House of Commons Library, s.7.

<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp98/rp98-007.pdf> (9 Temmuz 2007)

<sup>214</sup> DYSON ve diğerleri, s.7-8.

<sup>215</sup> DYSON ve diğerleri, s.25-26.

- Avrupa Birliği fonlarının kullanılmasında önderlik
- İçsel yatırımların, bölgesel ve ulusal büyük yatırımların koordinasyonu,
- İşletmelerin desteklenmesi,
- Yatırım alanlarının ıslahı ve hazırlanması,
- Yatırımların kolaylaştırılması,
- Bölgenin iş yapma yeri olarak tanıtılması ve pazarlanması,
- Teknoloji transferlerinin desteklenmesi
- Bölgedeki emeğin becerilerinin artırılması,
- Ulaşım, arsa kullanımı, çevre, sürdürülebilir kalkınma, eğitim, suçla mücadele, kamu sağlığı, konut, turizm, kültür ve spor altyapısı projelerine katkıda bulunulması.

Bölgesel Kalkınma Ajansları kanunda sayılan görevleri ve amaçları dâhilinde her türlü faaliyeti yapmaya yetkilidirler. Ancak mali yardım verilmesi, şirketlere ortak olunması veya şirket satın alınması, arsaların kamu zararı doğuracak şekilde tasarrufu hususları devlet bakanının iznine tâbidir. Ayrıca mevcut konutların ajanslarca iktisabı geçici süreyle mümkündür ve ajansların yeni konutlar için müteahhitlik yapması mümkün değildir<sup>216</sup>.

Bölgesel kalkınma ajanslarına önceleri ilgili bakanlıklardan hizmet alanları için ayrı ayrı kaynak aktarılması söz konusu iken 2002 yılından itibaren genel harcama amaçlı bütçe oluşturulması yoluna gidilmiştir. 2000–2001 döneminde kalkınma İngiliz kalkınma ajanslarının toplam bütçeleri 825.000 Sterlin, 2001–2002 döneminde 1.347.000 Sterlin, 2002–2003 döneminde 1.492.000 Sterlin olmuştur<sup>217</sup>. 2004–2005 döneminde 1.847.000 Sterlin, 2005–2006 döneminde 2.163.000 Sterlin, 2006–2007 döneminde 2.244.000 Sterlin olan bütçelerin 2007–2008 döneminde 2.297.000 Sterlin olması öngörülmektedir<sup>218</sup>. İngiliz bölgelerinin AB'den aldıkları fonlar çok

<sup>216</sup> DYSON ve diğerleri, s.9-10.

<sup>217</sup> <http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2002/rp02-050.pdf> (10 Temmuz 2007)

<sup>218</sup> <http://www.berr.gov.uk/regional/regional-dev-agencies/funding-financial-gov/page20136.html> (10 Temmuz 2007)

farklılık arz etmektedir, toplam rakam 2000–2006 yılları arasında 6.918.000.000 Avro düzeyindedir<sup>219</sup>.

Birleşik Krallık'ın diğer parçaları olan ve 1997'den beri özel statüye sahip İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda Bölgesel Kalkınma Ajansları Kanunu kapsamında değildirler. İskoçya'da Scottish Enterprise, Galler'de Galler Kalkınma Ajansı (Welsh Development Agency), Kuzey İrlanda'da Invest Northern Ireland bölgesel kalkınma ajansları bulunmaktadır.

## 2. İtalya'da Kalkınma Ajanslarının Yapısı ve İşlevleri

İtalya 1861 yılında ulusal birliğini kurduktan beri zengin ve sanayileşmiş kuzey bölgeleri ile tarıma dayalı güney bölgeleri arasındaki gelişmişlik farklılıkları olmuştur. İtalya yönetsel olarak 20 bölgeye ayrılmıştır ve bu bölgelerin 5'i özerk statüye sahiptir.

II. Dünya Savaşı'ndan sonra önemli seviyeye erişen ülkenin kuzeyi ile güneyi arasındaki bölgesel farkın giderilmesi için Mezzogiorno (Güney İtalya) Kalkındırma Politikası uygulanmaya başlanmıştır. 1950 yılında geleneksel yönetim yapısının dışında mali özerkliğe sahip ve İtalyan Parlamentosu'na hesap veren "La cassa per il Mezzogiorno" (Güney Sandığı) kurulmuştur<sup>220</sup>. Sandık, İtalya yüzölçümünün %40'ı ve nüfusunun %37'si üzerine yayılan bir alanda faaliyet göstermiştir. Sandık ilk sekiz yıl altyapı yatırımlarına ağırlık vermiştir ancak bu çalışmaların sanayinin gelişmesi için yeterli olmadığı görülmüştür. 1957 yılından sonra endüstriyel gelişmenin sağlanması için özel sektör yatırımlarını özendirici önlemler (kredi, indirim, sübvansiyon vb.), devletin yatırım yapması ile de yeterli gelişmenin olmadığı görülmüştür. 1965 yılından sonra kalkınma kutupları oluşturacak şekilde faaliyetler yürütülmüştür ve 1980 yılında Güney Sandığı'nın faaliyetleri durdurulmuştur.

<sup>219</sup> KARASU, a.g.e., s.222.

<sup>220</sup> DİNLER, a.g.e., s.302.

Sonuçta belirli ilerlemeler sağlanmış olsa bile güney ile kuzey bölgeleri arasındaki fark kapatılamamıştır<sup>221</sup>.

1960'larda güneyin geliştirilmesi için oluşturulan politikalar ve kurumlar yeterli sonuç getirmeyince 1970'lerde anayasal ve idarî reformlarla alt düzeydeki yönetsel kademelerin ve yerel yönetimlerin yetkileri artırılmıştır. 1977 yılında çıkarılan bir kanunla seçimle işbaşına gelen bir bölge idaresi oluşturulmuştur. Kalkınma girişimlerinde daha büyük sorumluluk üstlenen yerel otoriteler kalkınma ajanslarının oluşturulmasına zemin hazırlayan bir yapıya kavuşturulmuştur<sup>222</sup>. Ortakları bölgesel yönetim, belediyeler, sanayi ve ticaret odaları ve üniversiteler olan bölge kalkınma ajansları oluşturulmasına bir kanunla imkân sağlanmıştır. 1970'lerde ekonomik sorumlulukların bölgesel yönetimlerce ele alınmasının ardından, 1980'lerin sonlarında Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalarını takip etme zorunluluğu, yerel yönetimlerin kalkınma taleplerine yeterli cevabı verememesi ve mali sıkıntılar gibi sebeplerle İtalyan yerel yönetim sistemi yeniden yapılandırılmıştır<sup>223</sup>.

1990'larda Avrupa Birliği'nin etkisi ile İtalyan hükümetlerinin kamu harcamalarının azaltılmasını ve kalkınmanın aşağıdan yukarıya gerçekleşmesini tercih ettikleri görülmektedir. Avrupa Birliği'nin yapısal fonları yerel ekonomik kalkınmanın en önemli kaynaklarından birisi haline gelmiştir, bu fonları kullanabilmek için yeni bir yapılanmaya gidilmiş, ulusal kalkınma ajansı oluşturulmuş, yerel birimler kendi projelerini üretmeye başlamışlardır<sup>224</sup>. İtalya'da 1990'lara kadar yaklaşık 39 kalkınma ajansı bulunmakta iken

<sup>221</sup> DİNLER, a.g.e., s.391.

<sup>222</sup> Stefano SOLARİ, "Decentralisation of Competencies and Local Development Agencies in North-Eastern Italy", **Local Economy**, 19:1, February 2004, s.55-56'dan aktaran ÇAKMAK, a.g.e., s.127.

<sup>223</sup> Enrico GUALİNİ, "New Programming and the Influence of Transnational Discourses in the Reform and Regional Policy in Italy", **European Planning Studies**, 6:1, s.755-758'den aktaran ÇAKMAK, a.g.e., s.127.

<sup>224</sup> SOLARİ, a.g.m., 55-56'ten aktaran ÇAKMAK, a.g.e., s.127.

Avrupa Birliği yapısal fonlarının aktif olarak kullanılmaya başlanmasından sonra bugün 224 kalkınma ajansı bulunmaktadır<sup>225</sup>.

İtalyan sanayii içinde küçük ölçekli işletmelerin önemli bir yer tutması sebebiyle, yerel kalkınma istihdamda önemli bir payı olan bu işletmeler üzerinden gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. İtalyan kalkınma ajansları ayrıca endüstriyel alanların düzenlenmesi, bu alanların alınıp satılarak kaynak oluşturulması gibi önceliklere de sahiptir. Ajanslar yerel yönetimlerin ve bankaların ortak olduğu şirketler şeklinde kurulmuşlardır. Avrupa Birliği fonlarının kullanımı ajanslar marifetiyle olmaktadır, ajanslar yerel birimler arasında koordinatörlük görevini üstlenmişlerdir. Ajansların mali kaynak sağlamak için emlak, borsa yatırımı gibi çeşitli enstrümanları kullanması da imkân dâhilindedir<sup>226</sup>.

İtalya'da ajanslar şirket olarak kurulmuşlardır. Başlıca üç kalkınma ajansı çeşidinden bahsetmek mümkündür: 1960'lardan sonra yerel inisiyatiflerle kurulmaya başlanan ajanslar; bölgesel kalkınma ajansları ve çeşitli şirketlerin bağlı olduğu ulusal kalkınma ajansı; ulusal kalkınma ajansına bağlı bölgesel ajanslar.

Yerel teşebbüsler neticesinde kurulmuş olan ajanslar bölgesel ve yerel yönetimler, ticaret ve sanayi odaları, kalkınma bankaları ve diğer yerel unsurların katkıları ile oluşturulmuşlardır ve geçmişi 1960'lı yıllara kadar uzanmaktadır. Örneğin bunlardan birisi olan ERVET (Emilia–Romagna Valorizzazione economica territorio SpA) adlı ajans 1974 yılında büyük ortağı Emilia–Romagna Bölge İdaresi olmak üzere bölgedeki yerel yönetimler, ticaret ve sanayi odaları, girişimci birlikleri, kredi kurumları ve bankaların katılımı ile anonim şirket olarak oluşturulmuştur. 1970'lerde Emilia–Romagna Bölgesi kalkınma için iktisadî olarak az gelişmiş alanların sanayileşmesine katkıda bulunarak bölgeyi dengelemeye çalışmıştır. ERVET, ilk aşamada

<sup>225</sup> Pınar ÖZEN, **Bölge Kalkınma Ajansları**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV-EPRI), Ankara, 2005, s.4.

<http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/bolgeselkalkinmabilginotu.pdf> (9 Temmuz 2007)

<sup>226</sup> SOLARİ, a.g.m., s.55-65'ten aktaran ÇAKMAK, a.g.e., s.127.

endüstriyel faaliyetlere destek olmuştur. 1980'lerde KOBİ'lerin büyümesini müteakip, rekabet edebilirliği geliştirmeye dönük bir yaklaşım tercih edilmiştir. Bu yeni hedefi başarmak için, ERVET, ana sanayi birlikleriyle işbirliği içinde şekillenen ve temel sanayi sektörlerinin analizini temel alan yenilikçi hizmetler geliştirmiştir. ERVET'in sunduğu hizmetler, özelleşmiş merkezlerle, işletmelerin hizmet türüne (yenilik, kalite vb.) ve sektöre (tarımsal mekanizasyon, giyim, ayakkabı sanayii vb.) göre verilmiştir. 1990'lı yıllarda ERVET, bölgedeki hizmet merkezleri ağını koordine ederek ve bölgesel iktisadî politika uygulama aracı gibi çalışarak kalite geliştirme, yenilik ve teknoloji transferi alanlarında işletmeleri destekleyerek yönlendirmiştir<sup>227</sup>.

Kuruluşundan itibaren yapısı değişiklikler gösteren ajansın görevleri 2003 yılında çıkan bir kanunla son şeklini almıştır. Buna göre bölge planları ve programları ile uyumlu olarak sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması için bölgedeki yatırımlara danışmanlık sağlanması, entegre projelerin desteklenmesi ve üstlenilmesi, bölgesel kalkınma politikaları hazırlanması, yatırımlar için ortaklıkların teşviki ve bilgi ağı kurulması gibi görevler üstlenmiştir. Ajans bölgedeki şirketlerle ortaklık ilişkisi kurabilmektedir. Ajansın ortaklar genel kurulu, yönetim kurulu, başkan ve denetim kurulu olmak üzere dört organı vardır. Yönetim kurulu beşi bölge idaresi tarafından atanan yedi kişiden oluşmakta ve üç yıl için görev yapmaktadır. Ajansın başkanı da bölge idaresi tarafından atanmaktadır. Denetim kurulu da üç kişiden müteşekkildir<sup>228</sup>.

ERVET'in on hizmet merkezi ve bir koordinatörden oluşan bir idarî yapısı vardır. Hizmet merkezleri teknolojik kalkınma merkezi, seramik sanayisini güçlendirme merkezi, ayakkabı sektörünü güçlendirme merkezi, kalite kontrol merkezi, tarım araçlarına yönelik makineler merkezi, giyim ve tekstil, KOBİ'lere destek merkezi, otomasyon sektörünü kalkındırma merkezi, inşaat sektörü merkezi, tarım ve gıda sektörü merkezi ve de diğer yerel

<sup>227</sup> Roberta DALL'OLIO, "Emilia-Romagna'da Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim: ERVET Deneyimi", **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, a.g.e., s.70.

<sup>228</sup> <http://www.ervet.it/indexeng.asp> (18 Temmuz 2007)

ajansların çalışmalarını izleme merkezidir. Bu hizmet merkezleriyle sanayi, tarım, ticaret, turizm, ulaşım ve sosyal uyum projeleri yürütülmektedir. ERVET'in bütçesinin yaklaşık %58'i bölgesel hükümet tarafından karşılanırken, %19'u AB programları ve fonlarından, geri kalan kısmı ise odalar, girişimci birlikleri ve kredi bankaları tarafından finanse edilmektedir<sup>229</sup>.

Sviluppo Italia (Agenzia nazionale per l'attrazione d'investimenti e lo sviluppo d'impresa SpA. – Dâhili Yatırım ve Ekonomik Faaliyetlerin Gelişimi İçin Ulusal Ajans Şirketi), İtalya'nın yatırımları çekmek ve işletmeleri geliştirmekle görevli ulusal kalkınma ajansıdır. Ajans, sermayesinin tamamı Hazine'ye ait ve Başbakan'a karşı sorumlu olan bir kamu şirketidir. İtalya'da devlet tarafından bir kalkınma ajansı kurulmasının sebebi, özellikle İtalya'nın geri kalmış güney bölgelerinin ekonomik ve sosyal kalkınması için 1990'lı yılların başından itibaren aktarılmaya başlayan AB fonlarının kullanımının sağlanmasıdır. Sviluppo Italia, İtalya'nın rekabet gücünü arttırmak, bölgelerde girişimcilik kültürünü yerleştirmek ve bölgelerin potansiyellerini ortaya çıkarabilmek için gerekli olan fizikî, ekonomik ve idarî altyapıyı oluşturmak amacıyla kurulmuştur. Böylece bu bölgelerde AB fonlarını yönetebilecek bir kapasite oluşturulması amaçlanmıştır<sup>230</sup>.

Sviluppo Italia ajansı üretimin teşviki ve artırılması, işletmelerin rekabet gücünün geliştirilmesi ve kamu yönetiminin desteklenmesi çalışmaları yapmaktadır. Sanayi bölgeleri oluşturulması, işletmelerin ilk kuruluş safhasında desteklenmesi, yenilikçi, büyüme potansiyeli olan ve istihdama katkı sağlayacak orta ve büyük ölçekli işletmelere piyasa şartları dâhilinde geçici süre ile ortak olunması gibi faaliyetler de yürütmektedir. İçerisinde şirket olarak örgütlenmiş 17 adet bölgesel kalkınma ajansı ve 7 adet özel amaçlı şirketi (telekomünikasyon, turizm, denizcilik, finansal hizmetler, yenilikçilik, gayrimenkul, mühendislik) de kapsayan toplam 177 şirket bulunmaktadır. Sviluppo Italia grubu 2005 yılında 700.000.000 Avro'luk

---

<sup>229</sup> ÖZEN, a.g.m., s.16.

<sup>230</sup> ÖZEN, a.g.m., s.14.

yatırım desteği, 9.300 işletmenin desteklenmesi, 16.700 yeni istidam imkânı oluşturulması ve 400.000.000 Avro'nun hak edenlere dağıtılması şeklinde özetlenebilen faaliyette bulunmuştur<sup>231</sup>.

Sviluppo Italia ajansı yatırımcılara bilgi vermek, yatırım için en uygun yeri seçilmesi, fizibilite çalışmalarında bulunulması, teşvikler, kamu yönetimi ile ilişkiler gibi alanlarda başvurabileceği tek durak ofisleri (yatırım destek ofisleri) hizmetlerini de sağlamaktadır. Ayrıca ajans 2004 yılında İtalya Ticaret Komisyonu, Ekonomi ve Maliye Bakanlığı, Üretim Faaliyetleri ve Bölgesel Yönetim Bakanlığı ile beraber InvestInItaly'yi kurmuş, yurtdışındaki potansiyel yatırımcılara tanıtım faaliyetlerinde bulunmaya başlamıştır<sup>232</sup>.

İtalya'da ulusal kalkınma ajansına bağlı olarak kurulan 17 adet ajans vardır. 3 özerk bölgede bu tarz ajans kurulmamıştır. Bu ajanslar da şirket şeklinde örgütlenmişlerdir. Bunların ortak amaçları KOBİ'leri geliştirmek, altyapıyı iyileştirmek, bölgesel bilgileri toplayarak dağıtmak, teknoloji transferine yardımcı olmak, ulusal ve uluslararası yatırımı çekmek ve AB fonlarının kullanımını sağlamaktır<sup>233</sup>.

### 3. Romanya'da Kalkınma Ajanslarının Yapısı ve İşlevleri

1996 yılında Romanya bölgesel politikaları genel sosyo–ekonomik politikalar dışında değerlendirmeye başlamıştır. Mart 1997 tarihinde Avrupa Komisyonu ve Romanya hükümeti tarafından “Bölgesel Kalkınma İçin Yeşil Kitap” hazırlanarak belge bölgesel kalkınmanın çerçevesi, gerekli olan idarî düzeyler, önlemler, araçlar ve kurumlar saptanmıştır<sup>234</sup>. Yeşil Kitap'ta İBBS Düzey 2'de sekiz kalkınma bölgesinin oluşturulması ve her bölgede bölgesel kalkınma için yeni kurumsal bir çerçevenin temel elemanı olan bölgesel

<sup>231</sup> <http://www.en.sviluppoitalia.it/> (18 Temmuz 2007)

<sup>232</sup> [http://www.en.sviluppoitalia.it/UploadDocs/2\\_Brochure\\_inglese\\_2006.pdf](http://www.en.sviluppoitalia.it/UploadDocs/2_Brochure_inglese_2006.pdf) (18 Temmuz 2007)

<sup>233</sup> ÇAKMAK, a.g.e., s.128.

<sup>234</sup> <http://www.adr5vest.ro/index.php?page=articol&aid=134> (10 Temmuz 2007)

kalkınma ajanslarının kurulmasını tavsiye edilmiştir<sup>235</sup>. 1998 yılında 151/1998 sayılı Romanya Yerel Kalkınma Yasası'nı kabul edilerek Romanya'nın yerel kalkınma alanındaki kamu politikalarının çerçevesini çizilmiştir. Eylül 1998–Mayıs 1999 arasında İBBS Düzey 2 olarak sekiz adet bölge ve bu bölgelerde faaliyet gösteren bölgesel kalkınma ajansları oluşturulmuştur. 315/2004 sayılı yeni Bölgesel Kalkınma Yasası bu bölgesel kalkınma ajanslarının bölgesel kalkınma için oluşturulan ulusal sistemin bir parçası olmasını öngörmüştür<sup>236</sup>.

Romanya gayrisafi millî hâsılasının Avrupa Birliği ortalamasının %30'u sebebiyle, 27 AB ülkesi içinde en fakir ikinci ülkedir. AB Üye Devleti olarak Romanya'nın bütünü yapısal fonlardan destek almaya uygundur<sup>237</sup>.

Romanya'daki bölgesel kalkınma ajansları hükümet dışı, kâr amacı gütmeyen ve kamu yararına çalışan, vakıf benzeri bir yapıda bulunan ajanslardır. Bölgesel kalkınmaya yönelik ulusal sisteme dâhil edilen mali, bölgesel ve ulusal organlar grubunun bir parçasıdır. Bu organlar grubu Avrupa Birliği'ne üyelik öncesi süreçte Romanya'nın yapısal fonları kullanabilmesi amacıyla oluşturulmuştur. Ajanslar bölgenin ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtılması ve kalkınması için çalışmaktadır. Ajanslar yatırımları teşvik ederek, sanayinin yeniden yapılandırılmasına ve istihdamın artırılmasına katkıda bulunarak refah ve sürdürülebilir kalkınmayı gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır.

Ajansların karar organı yerel yönetim temsilcilerinden oluşan Bölge Kurulu'dur. Ayrıca Bölgesel Kalkınma Kurulları da vardır. İlgili bölgedeki il konseylerinin başkanları, her ildeki yerel belediye meclislerinden, her ildeki kasaba meclislerinden, her ildeki yerel “komün” meclislerinden birer temsilcinin katılımıyla oluşmaktadır. Bunlar her bölgedeki bölgesel kalkınma politikalarının tartışıldığı, koordine edildiği, belirlendiği ve izlendiği

<sup>235</sup> Richard HARDING, “İngiltere ve Romanya’da Bölgesel Kalkınma Ajansı Deneyimleri”, **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, a.g.e., s.145.

<sup>236</sup> <http://www.adr5vest.ro/index.php?page=articol&aid=134> (10 Temmuz 2007)

<sup>237</sup> HARDING, a.g.m., s.138.

kurullardır<sup>238</sup>. Ajanslar bölgeleri için bölgesel kalkınma stratejisi ve programı tasarlayıp ilgili Bölgesel Kalkınma Kurullarının onayına sunarlar<sup>239</sup>.

Romanya'daki bölgesel kalkınma ajansları Romanya'nın Ulusal Kalkınma Planının parçası olan Bölgesel Kalkınma Planlarının bölgedeki aktörlere ile danışılarak oluşturulması ve Avrupa Birliği fonlarının uygulamaları olmak üzere iki alanda faaliyet göstermektedirler. Ajansların Avrupa Birliği fonları bağlamındaki görevleri teklif çağrıları açılmasını, projelerin değerlendirilmesini ve izlenmesini içerir<sup>240</sup>.

Bölgesel kalkınma ajanslarının başlıca faaliyetleri şunlardır<sup>241</sup>:

- Bölge Kurulu'nun kararlarını icra etmek ve Bölgesel Kalkınma Kurulları'nın sekreteryâ hizmetlerini yürütmek,
- Bölgesel kalkınma plan, program ve stratejilerin taslaklarını hazırlayarak Bölgesel Kalkınma Kuruluna sunmak,
- Avrupa Birliği'nden bölgeye sağlanan fonları yönetmek,
- Yerel aktörlerle ortaklığa girerek bölgenin ekonomik ve sosyal kalkınmasını stratejik şekilde planlamak,
- İş, bilim ve teknoloji çevreleri arasında işbirliği ve bilgi alışverişini sağlayarak bölgenin kalkınmasına katkıda bulunmak,
- Bölgeler arası ve bölge içi ortaklığı sağlamak,
- Bölgenin ulusal ve uluslararası düzeylerde işbirliğine girmesi için çalışmak,
- Bölgeyi ulusal ve uluslararası düzeylerde tanıtmak,
- Bölgenin kalkınmasına olumlu etkisi olacak projeler hazırlamak.

Romanya'ya 1998–2006 yılları için Avrupa Birliği fonlarından yaklaşık 765 milyon Avro kaynak aktarılmıştır. Bu fonlar kullanılarak bölgesel düzeyde çevre (atık yönetimi ve küçük ve orta ölçekli kasabalarda su temini), altyapı

<sup>238</sup> <http://www.adr5vest.ro/index.php?page=articol&aid=134> (10 Temmuz 2007)

<sup>239</sup> HARDING, a.g.m., s.147.

<sup>240</sup> HARDING, a.g.m., s.148.

<sup>241</sup> <http://www.adr5vest.ro/index.php?page=articol&aid=132> (10 Temmuz 2007)

(yerel ulaşım ve iş ve turizm için alan hazırlığı), insan kaynaklarının geliştirilmesi (teknik ve meslekî eğitim okullarının rehabilitasyonu, iş sahibi ve işsiz insanları eğitmeyi hedefleyen hibe programları), yerel sosyal hizmetler, KOBİ gelişimi (küçük hibe programları, iş tavsiyesi ve ardından daha iyi destek hizmetleri ağı kurulması) hizmetleri sağlanmıştır<sup>242</sup>.

#### 4. Macaristan'da Kalkınma Ajanslarının Yapısı ve İşlevleri

Macaristan'da 1989 yılından sonra serbest piyasa ekonomisine kademeli geçişle beraber kamu sektörünün küçülmesi bölgesel dengesizliklere yol açmaya başlamıştır. Ülkenin doğusunda yer alan eski ağır sanayi merkezleri zarar ederken, Avusturya ve Almanya'ya yakınlıkları sayesinde batıdaki sanayi kolları gelişmiştir<sup>243</sup>.

Merkezi devlet geleneğine sahip Macaristan'ın bölgesel kalkınma deneyimi Avrupa Birliği'nin bölgesel politikasından etkilenmiştir. Sovyet tipi kurum ve yapılarının tasfiyesi sürecinde 1990'da yürürlüğe giren Yerel Yönetimler Kanunu ile önceden beri önemli bir yere sahip olan il örgütlenmesi varlığını korurken, belediye özerk bir yapı olarak yerel yönetim sisteminin temel unsuru haline gelmiştir. Macaristan'da yerel yönetim sistemi iki düzeyde örgütlenmektedir. Sistemin temel birimi olan belediyeler tüm köyler ve ilçelerde örgütlenmiştir. İl düzeyinde ise il yönetimleri bulunmaktadır. Başkent Budapeşte'nin statüsü diğer illerden farklıdır. Budapeşte'nin 23 merkez ilçe belediyesi ile başkent merkez yönetiminin birbirinden farklı yetki ve sorumlulukları bulunmaktadır<sup>244</sup>.

Temmuz 1996'da yürürlüğe giren Bölgesel Kalkınma ve Mekânsal Planlama Kanunu bölgesel kalkınma konusundaki en önemli yasal düzenleme olmuş ve bölgesel politikanın yasal zeminini biçimlendirmiştir. Bu

<sup>242</sup> HARDING, a.g.m., s.149.

<sup>243</sup> <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Macaristan.pdf> (3 Eylül 2007)

<sup>244</sup> Ilona Pálné KOVÁCS, "Macaristan'da Bölge İnşası: Güney Trans Tuna Bölgesi Örneği", **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, a.g.e., s.98-99.

kanun, Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri arasında, bölgesel kalkınma konusunda AB'nin yapısal politikalarıyla aynı çizgide bir yasal çerçeve sunan ilk düzenleme olmuştur. Kanunun temel hedefleri şunlardır: Sürdürülebilir kalkınmanın koşullarını oluşturmak, bölgeler arası eşitsizlikleri ortadan kaldırmak, bölgesel ve yerel inisiyatifleri desteklemek ve ulusal hedefler doğrultusunda koordine etmek<sup>245</sup>.

1996'daki Bölgesel Kalkınma Kanunu ile Macaristan'daki düzenlemede ulusal, bölgesel ve il ölçeğinde kalkınma meclisleri oluşturulmuştur. Meclis üyeleri yerel yönetimler, ticaret odaları, sendikalar ve merkezi yönetim temsilcilerinden seçilmişti. Kanun, illeri bölgesel kalkınmanın ana birimleri haline getirmiş, ayrıca zorunlu olmasa da illerin bir araya gelmesiyle makro bölgelerin oluşturulması imkanı tanımıştır. Ek olarak, Macaristan'da Düzey 2 olarak belirlenen yedi bölge için "bölgesel kalkınma meclisleri" oluşturulmuştur. Bölgesel kalkınma meclisleri il kalkınma meclislerinin temsilcileri, Tarım ve Bölgesel Kalkınma Bakanlığı ve ilgili bakanlıkların temsilcileri, ticaret odaları ve yerel yönetim birliklerinin temsilcilerinin katılımıyla oluşturulmuştur. Bölgesel Kalkınma Meclislerinin öncelikli görevleri bölgesel kalkınma planlarını hazırlamak, bölgelerindeki iktisadi kalkınma sürecinin organizasyonunu ve koordinasyonunu yapmaktır<sup>246</sup>.

1999'da yedi bölgede de meclislere paralel olarak çalışacak olan bölgesel kalkınma ajanslarının oluşturulması, bölgesel kalkınma programlarının hazırlanması ve pilot projelerin finansmanı için merkezden kaynak sağlanmıştır. Bölgesel kalkınma ajansları meclislerle birlikte çalışmak üzere çoğunlukla şirket biçiminde kurulmuştur. Örneğin, 2000 yılında Macaristan Merkezî Bölgesel Kalkınma Ajansı, Macaristan Merkezî Bölgesel Kalkınma Meclisi tarafından kurulmuştur ve halen faaliyetlerini devam ettirmektedir. Ajansın görevleri: bölgesel gelişmeyi izlemek ve analiz etmek,

<sup>245</sup> <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Macaristan.pdf> (3 Eylül 2007)

<sup>246</sup> <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Macaristan.pdf> (3 Eylül 2007)

AB planlama ve programlama sistemini kurmak, ortakların/müşterilerin meslekî ihtiyaçlarını karşılamak, katma değer sağlayacak bilgi akışını gerçekleştirmek, Macaristan Merkezî Bölgesel Kalkınma Meclisi'ni destekleyici faaliyetlerde bulunmak, meslekî sorunları çözmek<sup>247</sup>. Ajanslar kâr amacı gütmemektedir.

1999'daki yasal düzenlemeyle ticaret odalarının meclis üyeliklerinin kaldırılması ve hükümet temsilcilerinin sayılarının artmasıyla meclisteki yerel aktörler merkezi aktörler karşısında azınlık olarak kalmıştır. Bölgelerin yapay olarak biçimlenmiş olması nedeniyle, Macaristan'da bölgesel ölçekte kurumsal sistem tam olarak oturmamış ve zaten zayıf olan sivil toplum bölgesel ölçekte örgütlenememiştir. Avrupa Komisyonu, bölgesel kapasitenin güçsüzlüğü sebebiyle yapısal fonların merkezden yönetimini tercih etmiştir. Böylece bölgesel kurumlar (Bölgesel Kalkınma Meclisleri) bölgesel politika konusunda önceden olan etkilerini neredeyse tamamen kaybetmiş merkezi yönetim ve bölgesel aktörlere yalnızca birlikte çalışma görevi verilmiştir. Yani AB bölgelerin aktif rol oynaması konusunda ısrarcı olmamış ve desantralize yapılarla risk almak istememiştir<sup>248</sup>.

Macaristan'da, bölge meclisleri ve bunlara bağlı ajansların kullanımı için kaynak oluşturamamış, kamu sektörü ve sivil toplum geleneksel il sınırları ötesinde bölgesel ortaklıklar kurulamamış, bölgesel bilinç ve sahiplenme gerçekleştirilememiş, yatay ve dikey koordinasyonda sorunlar yaşanmış ve bölge politikalarında istikrar sağlanamamıştır. Avrupa Birliği, Macaristan'daki bölge kalkınma sürecinde belirleyici bir rol oynamıştır. Birliğin bölgesel düzeyde yapılanan yönetim mekanizmalarını yapısal fonların dağıtımı için bir ödeme ajansı gibi görmesi, bölge düzeyinde idarî ve beşeri kapasitenin gelişimiyle fazla ilgili olmaması, Macaristan'da olduğu gibi "bölge"

<sup>247</sup> <http://www.kozpontiregio.hu/en/index.html> (3 Eylül 2007)

<sup>248</sup> KOVÁCS, a.g.e., s.102.

ölçeğinin yönetim yapılanması içinde yeni olduğu diğer tüm yeni üye ve aday ülkelerde bölgesel kalkınmayı olumsuz etkilemiştir<sup>249</sup>.

## 5. Polonya'da Kalkınma Ajanslarının Yapısı ve İşlevleri

Polonya'daki bölgesel kalkınma politikaları diğer Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri gibi Avrupa birliği politikalarından çok etkilenmiştir. Polonya 1998 yılına kadar merkezî idareye bağlı 49 il yönetimine bölünmüştür. 1998 yılında İBBS Düzey 2 olan 19 bölge oluşturulmuştur. Bu yeni sistemde başbakan tarafından atanan ve devlet hazinesinin temsilcileri olan bölge valisi, seçimle iş başına gelen bölge meclisi, yine seçimle iş başına gelen ve yürütme organı olan bölge başkanı ve bölge kurulu oluşturulmuştur. Bölge başkanının en önemli görevi bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmektir. Polonya'da 2000 yılında kabul edilen Bölgesel Kalkınmanın Desteklenmesine Dair Kanun ile merkezi hükümet ve bölgesel hükümet arasında ilişki, özellikle de bölgesel kalkınma programlarının yürütülmesine ilişkin görev ve sorumluluklar düzenlenmiştir<sup>250</sup>. Bölgeler, kalkınma ajanslarının kuruluşunda inisiyatif üstlenmişlerdir.

Polonya'da bölgesel kalkınma ajansı olarak adlandırılan ve yerel/bölgesel düzeyde faaliyet gösteren ilk kuruluşlar 1991 yılında ortaya çıkmaya başlamıştır. Ajansların çok büyük bir bölümü 1993 yılında, bir kısmı da 1995 yılında kurulmuştur<sup>251</sup>. Kalkınma ajansları büyük bölümü kâr amacı gütmeyen şirketler şeklinde kurulmuşlardır, bir bölümü de vakıf şeklinde örgütlenmiştir.

Polonya'da 60'ın üzerinde kalkınma ajansı vardır. Bu ajanslar, yerelde yerel ve bölgesel otoritelerin, ticaret ve sanayi odalarının, yerel firmaların, bankaların ve iş birlikleri gibi aktörlerin desteğini almaktadır. Kuruluş

<sup>249</sup> <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Macaristan.pdf> (3 Eylül 2007)

<sup>250</sup> **Polonya'da Kalkınma Ajansları**, TEPAV-EPRI, s.8-9. (Erişim)

[www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/polonya\\_enson.pdf](http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/polonya_enson.pdf) (10 Temmuz 2007)

<sup>251</sup> **Polonya'da Kalkınma Ajansları**, a.g.e., s.10.

sermayesi merkezî devlet tarafından karşılanan ajanslar, bölgesel ve yerel kalkınma stratejisi hazırlamanın yanı sıra yereldeki firmalara danışmanlık hizmetleri de vermektedir. Bölgenin özelliklerine ve pay sahiplerinin tercihlerine göre çok farklılık arz etse de ajansların faaliyetleri bölgenin tanıtılması, danışmanlık, eğitim programları, fuar düzenlemek ve yeni teşebbüsleri desteklemek olarak sıralanabilir<sup>252</sup>. Ajansların ayrıca yabancı yatırımcıları çekmek görevi de bulunmaktadır<sup>253</sup>.

Polonya'da merkezi yönetim düzeyinde örgütlenmiş, bölgesel kalkınma ajanslarının işlevinden sorumlu üç temel kurum bulunmaktadır:

- Merkezî hükümet tarafından kurulmuş olan, AB kaynaklı fonların bölgesel ya da yerel kalkınma ajanslarına dağıtımını koordine eden kamu otoritesi olan Polonya Bölgesel Kalkınma Ajansı,
- Bir kamu kuruluşu olarak yerel düzeyde faaliyet gösteren pek çok ajansın sermaye ortağı olan Sanayi Kalkınma Ajansı,
- Kalkınma ajansları için çeşitli faaliyetler (eğitim, şebeke oluşturma, bilgi değişimi vb.) yürüten sivil toplum kuruluşu modelindeki Bölgesel Kalkınma Ajansları Ulusal Birliği.

Polonya'da şirket şeklinde kurulan ajansların başlangıç sermayesinin çoğunlukla aynı sermaye olarak, örneğin özelleştirme sırasında satılamayan kamu binaları ya da diğer taşınmaz malların devri biçiminde oluşturulmuştur. Bu durum kalkınma ajanslarını başlangıçta ciddi nakit sıkıntısına sokmuştur. Ayrıca ajanslar kuruluş aşamasında yerel otoritelerin ve yerel elit grupların desteğini kazanmakta güçlük çekmişlerdir<sup>254</sup>.

Kalkınma ajansları merkezi hükümet bütçesinden devamlı bir finansman sağlanmaması sebebiyle güçlükler yaşamaktadır. Kalkınma

<sup>252</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar ve Koordinasyon Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 2006, s.71.

<sup>253</sup> <http://www.warr.pl/2005en/index.php?s=19&mu=16&m=33> (15 Temmuz 2007)

<sup>254</sup> **Polonya'da Kalkınma Ajansları**, a.g.e., s.11-12.

ajansları tarafından desteklenen yabancı projelerin çoğu AB ve ABD'den sağlanan fonlarla finanse edilmektedir. Yerli projeler ise Polonya İşletme Kalkınma Ajansı ile Ekonomi, Emek ve Sosyal Politika Bakanlığı'nın fonları ile desteklenmektedir<sup>255</sup>.

Ajansların sermaye büyüklüğü arttıkça personel sayıları da artmaktadır. Polonya kalkınma ajanslarının ortalama personel sayısı 19 kişidir. Ajansların istihdam ettiği uzman personel içerisinde ilk sırayı mühendisler almakta, bunları ekonomistler ve avukatlar izlemektedir<sup>256</sup>.

## 6. ABD'de Kalkınma Ajanslarının Yapısı ve İşlevleri

1933 yılında özel bir kanun ile kurulan Tennessee Vadisi Yönetimi'nin (Tennessee Valley Authority) dünyadaki ilk kalkınma ajansı olduğu kabul edilmektedir. Büyük Buhran'ın ardından ABD'nin geri kalmış yörelerinden birisi olan Tennessee Vadisi'nde faaliyet göstermek için kamu gücünü haiz bir şirket şeklinde kurulan Tennessee Vadisi Yönetimi, bölgedeki kaynakların entegre yönetimi ile enerji üretimi, su baskınlarının kontrolü, sıtmayla mücadele, ağaçlandırma, erozyonla mücadele, tarım ve sanayinin geliştirilmesi gibi fonksiyonları üstlenmiştir<sup>257</sup>. Zamanla ülkenin en büyük elektrik enerjisi üreticisi konumuna yükselen Tennessee Vadisi Yönetimi, halen devlet kontrolünde bir şirket olarak 2006 yılındaki 9 milyar dolarlık cirosu ve ödediği 376 milyon dolarlık vergi ile önemli bir teşebbüstür<sup>258</sup>.

ABD'de ajans terimi belirli bir fonksiyonun yürütülmesi ve gözlenmesinden sorumlu mahallî/merkezî idarenin parçası anlamına geldiği için bölgesel kalkınma örgütleri (regional development organizations) terimi tercih edilmektedir. Bölgesel kalkınma örgütleri, bölgelerde planlama

<sup>255</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar ve Koordinasyon ÖİKR**, a.g.e., s.71.

<sup>256</sup> Yahya Can DURA, "Dünya Uygulamaları Bağlamında 'Kalkınma Ajansları'nın Yapısal Analizi", **Türk İdare Dergisi**, Haziran 2007, S. 455, s.168.

<sup>257</sup> <http://www.tva.com/abouttva/history.htm> (7 Eylül 2007)

<sup>258</sup> <http://www.tva.com/abouttva/keyfacts.htm#economy> (7 Eylül 2007)

yapılması, idarî, meslekî ve teknik yardım sağlanması görevlerini üstlenen yapılardır. Bu örgütler, bölgesel konseyler, kalkınma alanları, ekonomik kalkınma bölgeleri, yerel kalkınma alanları, planlama ve kalkınma komisyonları, bölgesel planlama komisyonları gibi adlar almaktadırlar. Bazıları özel eyalet veya federal kanunlarla, bazıları kâr amacı gütmeyen şirket, bazıları da kamu kurumu şeklinde oluşturulmuşlardır. Bölgenin ihtiyaçları, federal düzeyde bölgenin desteklenmesi gerekliliği ve örgütlerin faaliyet alanları, bölgesel kalkınma örgütlerinin kuruluş tarzını etkilemektedir. Merkezî idareye bağlı Ekonomik Kalkınma İdaresi (Economic Development Administration) bölgesel kalkınma örgütlerini kredi ve hibe sağlayarak desteklemektedir.

1967 yılında yerel yönetimler ve topluluklar arasında bölgesel işbirliğini geliştirmek amacıyla 525 bölgesel kalkınma örgütünün bir araya gelmesiyle Kalkınma Örgütleri Ulusal Birliği (National Association of Development Organizations-NADO) kurulmuştur. Birlik, üyelerine yasal hizmetler sunma, eğitim, şebekeler oluşturma ve araştırma faaliyetleri gibi konularda destek olmaktadır. Ek olarak federal programların ve politikaların oluşturulmasında katkıda bulunmakta, yerel toplumun ve ekonomik ihtiyaçları çerçevesinde bölgesel stratejilerin geliştirilmesi ve çözümlerin üretilmesinde rol oynamaktadır. Kalkınma Örgütleri Ulusal Birliği'nin yan kuruluşu olan Araştırma Vakfı da iyi uygulamaların belirlenmesi ve desteklenmesi, federal politika ve programların bölge kalkınmasına etkilerinin tetkiki, bölgesel kalkınmadaki güncel gelişmelerin takip edilmesi çalışmalarını yürütmektedir<sup>259</sup>.

Bölgesel kalkınma örgütlerinin kurumsal yapılarının oluşturulmasında çeşitli uygulamaların olduğundan yukarıda bahsedilmişti. Örneğin, Appalachian Bölgesel Komisyonu (The Appalachian Regional Commission) 1960'lı yıllarda 1/3'ü fakir, kişi başına düşen geliri ülke ortalamasından %23 az ve 1950'lerde 2 milyon insanını göç vermiş olan Appalachian (güney New

<sup>259</sup> <http://www.nado.org/aboutnado/mission.php> (7 Eylül 2007)

York ve kuzey Mississippi arası) bölgesinde kurulmuştur. 1960 yılında bölgedeki idareciler bölgenin sorunlarını çözmek için bölgesel bir yaklaşım geliştirmek amacıyla bir konferans toplamışlardır. 1963'te Başkan Kennedy Appalachian bölgesinde ekonomik kalkınmayı sağlayabilecek kapsamlı bir program hazırlaması için federal bir komite oluşturmuştur. 1964 yılında bu komiteye hazırlanan raporun ardından Başkan Lyndon B. Johnson kanun taslağını ABD Kongresi'ne sunmuştur. 1965 yılında kabul edilen Appalachian Bölgesi Kalkınma Kanunu ile bölgenin kalkınmasını sağlamak üzere Appalachian Bölgesel Komisyonu oluşturulmuştur. Bölge 200.000 mil kare alana sahiptir, bölgedeki 410 ilçede yaklaşık 23 milyon kişi yaşamaktadır. Appalachian Bölgesel Komisyonu'nun hazırladığı stratejik plana göre dört hedef belirlenmiştir: iş imkanlarını geliştirmek suretiyle gelir düzeyini artırmak, bölgedeki işgücünün kalitesini artırmak, ekonomik rekabeti sağlamak için altyapıyı güçlendirmek ve karayolu bağlantılarıyla ulaşımı sağlamak. Komisyon bu hedeflere ulaşmak için her yıl yüzlerce projeyi desteklemektedir<sup>260</sup>.

Merkezî New York Bölgesel Planlama ve Kalkınma Kurulu (The Central New York Regional Planning and Development Board), eyalet düzeyinde çıkarılan bir kanunla kurulmuş kalkınma ajansına örnek teşkil etmektedir. Eyalet genelinde buna benzer 10 tane daha kalkınma örgütü vardır. Kalkınma Kurulu, 1966 yılında çıkarılan bir kanunla New York eyaletine bağlı 5 ilde faaliyet göstermek üzere kurulmuş, kamu kurumu şeklindeki bir örgüttür. Merkezî New York Bölgesel Planlama ve Kalkınma Kurulu'nun yönetim organı olan Müdürler Encümeni (Board of Directors), üye iller tarafından atanan kişiler, yerel yönetimlere seçilmiş ve atanmış kişiler, toplum önderleri, iş âlemi temsilcileri ve merkezî New York'ta mukim kişilerden müteşekkildir. Kalkınma Kurulu'nun amacı yerel politika çalışmaları, merkezî New York bölgesinin geleceğini şekillendirmek için planlar geliştirmek ve uygulamaktır. Kalkınma Kurulu üyelerine iletişim, planlama, siyasa yapımı, hukukî danışmanlık hizmetleri ve teknik destek gibi

<sup>260</sup> <http://www.arc.gov/> (7 Eylül 2007)

konularda yardım ederek bölge sorunlarının aşılmasına da yardımcı olmaktadır. Bu çeşit bir bölgesel yaklaşım, bilgi paylaşımı ve iyi planlama örneklerinin yayılmasını sağlamak suretiyle de faydalı olmaktadır. Merkezî New York Bölgesel Planlama ve Kalkınma Kurulu başlıca dört alanda faaliyet göstermektedir: ekonomik gelişme, çevre yönetimi, toplumsal gelişme, bölgesel araştırma ve bilgi paylaşımı. 2005 yılındaki bütçesi 1.132.000 dolardır ve Ekonomik Kalkınma İdaresi'nden temin edilen yaklaşık 2 milyon dolarlık kaynağı da ayrıca kullanmıştır. Ekonomik gelişme Kalkınma Kurulu'nun en önemli faaliyet alanıdır. Bu çerçevede proje geliştirme ve uygulama (bayındırlık, istihdam ve büyüme sağlayacak ticari ve kurumsal girişimler, kalkınma planları hazırlanması, fizibilite çalışmaları, hibelerin yönetimi, proje yönetimi, v.b.), işletmelere yardım ve kredi temini, bölgenin tanıtımı, araştırma ve planlama faaliyetleri yer almaktadır. New York Eyaleti Bölgesel Kurullar Birliği (New York State Association of Regional Councils) de eyalette bulunan 10 adet bölgesel kurulun işbirliği ve eşgüdümünü sağlamaktadır<sup>261</sup>.

Değişik tarzda kurulan kalkınma ajanslarına bir diğer örnek olan Juneau Ekonomik Kalkınma Meclisi (The Juneau Economic Development Council), şirket şeklindeki bölgesel kalkınma örgütüdür. 1987 yılında Juneau (Alaska) bölgesindeki kentlerin/ilçelerin ve ticaret odasının desteği ile kâr amacı gütmeyen bir şirket olarak kurulmuştur. Juneau Ekonomik Kalkınma Meclisi'nin amacı kamu/özel sektör ortaklığı ile Juneau ve güney Alaska bölgesinde sağlıklı ve sürdürülebilir bir iş ortamı oluşturmaktır. Bu amacı gerçekleştirmek için işletmelere kredi temini, teşebbüslerin desteklenmesi, orman ürünlerinden faydalandırma, teknoloji transferi gibi faaliyetler yürütmektedir. Ayrıca eğitimin desteklenmesi, meslekî kurslar açılması gibi programlar da yürütmektedir<sup>262</sup>.

<sup>261</sup> <http://www.cnyrddb.org/> (7 Eylül 2007)

<sup>262</sup> <http://www.jedc.org/> (7 Eylül 2007)

Görüldüğü üzere ABD'de mahiyeti sıkı bir şekilde tarif edilmiş mütecanis bir kalkınma ajansı yapısı mevcut değildir. Zaman içinde tespit edilen ihtiyaçları karşılamak için federal veya eyalet düzeyinde kamu inisiyatifleriyle kurulan kamu kurumu niteliğinde ajanslar olduğu gibi, şirket şeklinde örgütlenen ajanslar da mevcuttur.

## **Üçüncü Bölüm**

### **TÜRKİYE’DE KALKINMA AJANSLARININ KURULUŞU VE SORUNLARI**

Türkiye’nin kalkınma ajansları tecrübesi 1990’lı yıllara dayanmaktadır. Ancak bu girişimler münhasıran kalkınma ajanslarını düzenleyen mevzuattan yoksun olarak başlamıştır. 2006 yılında çıkarılan 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun<sup>263</sup> bölgesel gelişme için ihtiyaç duyulan kurumsal yapılar olan kalkınma ajanslarını düzenleyerek bu alandaki açığı gidermiştir. Bu bölümde önce 5449 sayılı Kanun’dan önce kurulmuş olan ve kalkınma ajansı görevlerini üstlenen örgütler, ardından da Türkiye’de kurulan kalkınma ajanslarının kuruluş süreci, teşkilât yapısı, görevleri ve işleyişi incelenecektir. Son olarak kalkınma ajanslarına yöneltilen eleştiriler, ajansların sorunları ve çözüm önerileri bu bölümde yer alacaktır.

### **I. TÜRKİYE’DE KALKINMA AJANSLARININ KURULUŞ SÜRECİ VE HUKUKÎ YAPISI**

#### **A. 5449 Sayılı Kanun’dan Önce Bölgesel Kalkınma Amaçlı Örgütlenmeler**

Türkiye’de bölgesel kalkınma ajansı benzeri teşkilâtlar kurulmasına dönük ilk çabalar 1990’lı yıllara gündeme gelmeye başlamış olmasına rağmen, bunların çoğu proje aşamasında kalmış veya uygulamanın başında çıkan sorunlar sebebiyle sona erdirilmiştir<sup>264</sup>.

Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Anonim Şirketi, Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi, Batı Akdeniz Ekonomisini Geliştirme Vakfı, Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı, Güneydoğu Anadolu Bölgesi Girişimciliği

<sup>263</sup> Resmî Gazete, tarih: 08/02/2006, sayı: 26074.

<sup>264</sup> Serap KAYASÜ ve diğerleri, a.g.e., s.79-80.

Destekleme Merkezi (GAP–GİDEM), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı Doğu Anadolu Kalkınma Programı, Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği, Orta Karadeniz Kalkınma Birliği gibi teşkilâtlar kalkınma ajanslarının yasal çerçevesi henüz oluşmadan yerel/bölgesel gelişmeyi teşvik etmek için kurulmuş olan yapılardır. Bu kuruluşlar arasında, kuruluş tarihi, kurucular, örgüt ve yönetim yapısı, hukukî statü, faaliyet kapsamı gibi alanlarda önemli farklılıklar vardır. Ajanslardan bazıları vakıf, bazıları şirket, bazıları proje, bazıları ise yerel yönetim birliği statüsündedir ve faaliyet kapsamlarında da farklılık mevcuttur<sup>265</sup>.

5449 sayılı Kanun'dan önce kurulmuş yapıların arasından kalkınma ajanslarına en yakın faaliyet kapsamı olan Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği ve Orta Karadeniz Kalkınma Birliği olarak gözükmektedir. Bu birlikler temelde (Avrupa Birliği'nden veya diğer) yatırım kaynaklarını bölgedeki belli projelere aktarmak üzere kurulmuş olup ve DPT'nin aktif desteğiyle faaliyet göstermektedir. Vakıf olarak kurulmuş olsalar da Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı ve Batı Akdeniz Ekonomisini Geliştirme Vakfı da benzer bir faaliyet kapsamına sahiptir. Yeşilirmak Havzası Kalkınma Birliği ile Orta Karadeniz Kalkınma Birliği "İl Özel İdare Birliği" olarak örgütlenmişlerdir; vakıflar ise belediye, üniversite ile ticaret ve sanayi odalarının da yer aldığı örgütlenmeleridir. Ancak bu kuruluşların hepsi, kendileri doğrudan proje üretmeye ve uygulamaya yönelik olmayıp, bölgedeki projeleri belirleyip onlara kaynak aktarmak üzere tasarlanmış ve bu amaçla faaliyet gösteren, koordinatörlük görevini üstlenen yapılardır. Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi ve Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Anonim Şirketi çalışma alanı olarak bulundukları illeri kapsamaları sebebiyle il kalkınma ajansı hüviyetindedirler. Bunlardan Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi, Mersin Sanayi ve Ticaret Odası bünyesinde; Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Anonim Şirketi ise Samsun Belediyesinin kuruluşuna öncülük ettiği ve anonim şirket statüsünde bir kurumdur. Her ikisinde de yönlendirici olarak ilin

<sup>265</sup> <http://www.tepav.org.tr/tur/index.php?type=event&cid=78> (6 Haziran 2007)

valisinin, belediye başkanının, ildeki üniversite, meslek odaları, sanayi ve ticaret odaları temsilcilerinin yer aldığı bir konsey oluşturulmuştur<sup>266</sup>.

Güneydoğu Anadolu Bölgesi Girişimciliği Destekleme Merkezi (GAP–GİDEM) 1997 yılında GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı ile Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından proje olarak başlatılmıştır. GİDEM Projesi’nin birinci safhasının amacı, GAP Bölgesi’nde yatırım yapmak isteyen yerli ve yabancı yatırımcılara danışmanlık, eğitim ve bilgilendirme hizmeti sunmak olarak belirlenmiş ve bu çalışmalar Mart 2002’de tamamlanmıştır. GAP–GİDEM Projesi’nin ikinci safhası Avrupa Komisyonu’nun mali desteği ile çalışmaların 5 yıl daha devam etmesi için Mayıs 2002’de başlatılmıştır. Bilgilendirme hizmeti, eğitim programları, danışmanlık hizmeti, yatırım danışmanlığı, sektörel ve özel gruplar için proje geliştirilmesi çalışmaları Gaziantep, Adıyaman, Diyarbakır, Mardin ve Şanlıurfa ofislerinde yürütülmektedir<sup>267</sup>.

GAP–GİDEM ve Doğu Anadolu Kalkınma Programı birer Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı projesi hüviyetindedirler. Her iki yapı da sınırlı veya odaklanmış bir faaliyet kapsamına sahiptirler. Doğu Anadolu Kalkınma Programı’nın amacı “sürdürülebilir yerel kalkınma modelleri oluşturmak suretiyle bölgedeki kalkınma çabalarına katkıda bulunmak; istihdamı artırmak, gelir yaratıcı eğitim ve becerileri geliştirmek, yerel kalkınma kapasitelerini artırmak için teknik işbirliği faaliyetlerini desteklemek ve teşvik etmek” olarak belirlenmiştir. Doğu Anadolu Kalkınma Programı’nın faaliyet alanı olarak seçtiği sektörler kırsal kalkınma ve turizmdir. GİDEM bölge illerinde proje ofisleri ve Ankara’da koordinasyon birimi olarak örgütlenmiştir. Doğu Anadolu Kalkınma Programı ise Erzurum Atatürk Üniversitesi Rektörlüğü bünyesinde oluşturulan Program Koordinasyon Birimi tarafından yönetilmektedir<sup>268</sup>.

<sup>266</sup> <http://www.tepav.org.tr/tur/index.php?type=event&cid=78> (6 Haziran 2007)

<sup>267</sup> <http://www.gap.gov.tr/Turkish/Gidem/gdfaz2.html> (6 Haziran 2007)

<sup>268</sup> <http://www.dakap.org.tr/> (10 Haziran 2007)

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'dan önce kurulmuş olan bu yapılar kapsadıkları il/bölge düzeyinde önemli aktörlerin karar alma süreçlerine katılımı sağlamak düşüncesini içermekte ise de yerel/bölgesel düzeydeki çeşitli aktörler arasında iletişim sorunları ve bunların yol açtığı ortak karar ve eylem problemlerinin varlığı dile getirilmiştir. Ayrıca bölge kalkınması sürecinde gerekli veri, bilgi ve uzmanlığın sağlanmasında önemli unsur olan üniversitelerin bu yapılara gerekli ve yeterli ilgiyi göstermemeleri de söz konusudur<sup>269</sup>.

5449 sayılı Kanun'dan önce kurulan örgütlerde, bölge kaynaklarının envanterinin çıkarılması, bölge planlamasının gerektirdiği veri tabanlarını oluşturulması ve kullanıma sunulması, iyi uygulamaların tanıtımı ve paylaşımı, bölgesel düzeyde katılımı bölgesel kalkınma planlarının oluşturulması ve bunların ulusal önceliklerle uyumlaştırılması gibi çalışmaların yeterli olmaması, ülkenin geneli için düşünülmüş, merkezle bağlantıları olan kalkınma ajansları ihtiyacını doğurmuştur.

## **B. Kalkınma Ajanslarından Beklentiler ve Kuruluş Süreci**

### **1. Kalkınma Ajanslarından Beklentiler**

Bölgesel kalkınma açısından bölgedeki ekonomik faaliyetlerin desteklenmesi, insan kaynaklarının geliştirilmesi, istihdamın artırılması, altyapının tamamlanması için, katılımcılığın sağlandığı iyi örgütlenmiş kurumlar önem taşımaktadır. Bölgedeki aktörlerin ve özellikle sivil toplum kuruluşlarının kalkınma sürecine katılımlarını gereklidir.

Türkiye'de bölgeler arası gelişmişlik farklarının dengeli bir yapıya kavuşturulması, bölgesel/yerel kalkınmanın hızlandırılması ve sürdürülebilir

<sup>269</sup> <http://www.tepav.org.tr/tur/index.php?type=event&cid=78> (6 Haziran 2007)

kalkınmanın sağlanması için öngörülen bölgesel kurumlar olan “kalkınma ajansları” bölgesel gelişme politikalarının geleceği için önem arz etmektedir. Çünkü bölgesel gelişme ülke içinde ve dışındaki aktörlerle çok yönlü bir etkileşim sürecini gerektirmektedir. Sadece merkezî yönetimin yer aldığı ve katılımın sınırlı olduğu içe dönük yerel bölgesel gelişme modelleri başarılı olamamıştır. Bölge bazlı kurumsal yapılar olan kalkınma ajansları yerel aktörlerin planlama ve uygulama aşamalarında aktif olmasını, konunun sahiplenilmesini, bölgenin potansiyelinin araştırılmasını ve bölge için proje üretilmesini temin edecektir. Aynı zamanda bu faaliyetlerin kurumsallaştırılarak süreklilik göstermesini sağlayacaklardır. Ajanslar, bölgesel kalkınma için hazırlanan planların esnek, dinamik ve paylaşımcı bir anlayışla yapılması ve bu planlara ilişkin uygulamanın takip edilerek eksikliklerin giderilmesi yoluyla ciddi bir eksikliği gidermiş olacaklardır.

Bölge ekonomilerinin ulusal ve küresel rekabet şartlarına uyum sağlayarak gelişebilmesi için gerekli ortamı hazırlayacak, klasik bürokratik süreçten daha hızlı karar alıp uygulayabilen, esnek ve dinamik yeni kurumsal yapılar kalkınma ajanslarıdır. Yani kalkınma ajansları anlayışı sadece bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması rolünü değil, sürdürülebilir, esnek, rekabetçi, yerel aktörlerin katılımını sağlayıcı ve bölgesel potansiyeli tam olarak kullanılmasını içeren stratejik yaklaşımı da içermektedir.

Kalkınma ajansları için öngörülen yapıda yüksek nitelikli personel ve yeterli kaynak ile bütün yerel aktörlerin ihtiyaçlarının dikkate alınmasıyla hazırlanan planlama, koordinasyon ve izleme faaliyetleri bölgenin ekonomik kapasitelerinin geliştirilmesine destek olacaktır. Ajansların bu faaliyetleri aynı zamanda gereksiz ve verimsiz yatırımlar yapılmasına engel olacaktır. Ajanslar, bölgesel nitelikli projelerin finansman, yer seçimi, optimum büyüklük ve diğer şartlar açısından en uygun şekilde gerçekleştirilmesi konusunda rol oynayacaktır. Ajansların yerel aktörlerin katılımına açık olması sayesinde toplumun kalkınma sürecine aktif katılımını sağlanarak faaliyetler hususunda yerel sahiplenme de teşkil edecektir.

Kalkınma ajansları Avrupa Birliği süreci açısından da önemli fonksiyonlar icra edeceklerdir. Katılım sürecini kolaylaştırmayı hedefleyen katılım öncesi fonlarının bölgesel politikalar alanındaki kullanımında ihtiyaç duyulan kurumsal yapı ajanslardır. Avrupa Birliği'ne tam üyeliğin ardından da ajanslar bölgesel politikalar bağlamında çalışmalarına devam edeceklerdir.

Türkiye'de iş ortamının geliştirilmesi, bilgi ve teknolojinin yayılması, Ar-Ge ve yenilikçiliğin geliştirilmesi konularında yaşanan yetersizliklerin giderilmesinde kalkınma ajansları rol oynayacaklardır. Bu sayede istihdamın artırılması, sanayi ve hizmet sektörlerinde katma değerın yükseltilmesi mümkün olabilecektir.

Kalkınma ajanslarının “yatırım destek ofisleri” vasıtasıyla yatırımın başlangıcından işletmeye geçiş dönemine kadar olan süreçte kolaylaştırıcı olması da beklenmektedir. Çeşitli kurum ve kuruluşlar tarafından verilen izin, onay ve yetki belgeleri için mevcut bürokrasinin fazlalığı, mükerrerliği ve muğlaklığı iş kurmak isteyenleri caydırıcı ve ek maliyetlere yol açıcı etki doğurmaktadır. Yatırım destek ofislerinin bu çeşit usullerdeki yükü yatırımcı lehine oldukça azaltması beklenmektedir.

## 2. Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Süreci

Türkiye'de bölgesel gelişimde faktör analizi yaklaşımı ile yapılan bir çalışmada “sağlık ve refah”, “çocuk sağlığı ve tarım”, “eğitim ve öğretim”, “gelir ve enerji” faktörlerine göre yapılan değerlendirmelerde, bölge içinde gelişmişlik düzeyi ve potansiyeli bakımından farklılıklar bulunduğu, bölge içindeki alt bölgeler için farklı kalkınma stratejilerini gerektiği ortaya konulmuştur<sup>270</sup>.

<sup>270</sup> Aydın ÜNSAL ve Ebru ÖZGÜR, “Bölgesel Gelişimde Faktör Analizi Yaklaşımı”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdarî Bilimler Fakültesi Dergisi**, C. 6, S. 1, Bahar 2004, s.10.

Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde ekonomik büyümenin ve sosyal kalkınmanın istikrarlı bir yapıda sürdürülmesi gelişme eksenleri olarak belirlenen rekabet gücünün artırılması, istihdamın artırılması, beşerî gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi, bölgesel gelişmenin sağlanması, kamu hizmetlerinde kalitenin ve etkinliğin artırılması hususları<sup>271</sup> aynı zamanda kalkınma ajanslarının bölgesel düzeydeki faaliyetlerinin amaçlarıdır.

Avrupa Birliği'ne katılımı öngörülen aday ülkelerin kaydettikleri ilerlemeleri düzenli olarak izlemek ve gelişmeleri ortaya koymak için, Avrupa Toplulukları Komisyonu 1998 yılından itibaren her yıl "Düzenli Rapor/İlerleme Raporu" hazırlamaktadır. Avrupa Birliği müktesebatının unsurlarından birisi olan "bölgesel politika" 1998'den beri her yıl hazırlanan Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Üzerine Düzenli Raporlarında yer almaktadır. 1998–2005 yılları arasındaki Düzenli Raporlarda, Türkiye'deki bölgeler arasında demografik, sosyo–ekonomik ve altyapısal dengesizlikler olduğu, bunun da göç baskısı doğurduğunu kaydedilerek en ciddi bölgesel sorunların Türkiye'de olduğu tespiti yapılmaktadır. Ayrıca yapısal politikalar uygulanması için ihtiyaç duyulan kurumsal yapının oluşturulması, İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması'na geçilmesi, bölgesel kalkınmaya yönelik etkin bir politika oluşturulması, bölgesel kalkınma otoritelerinin tesis edilmesi, özel yatırım için elverişli bir ortamın oluşturulması önerilmektedir. Bölgesel politikanın uygulanmasına yönelik merkezî ve bölgesel düzeyde yeterli kapasite geliştirilmesi, bunun için ihtiyaç duyulan kurumların oluşturulması, bunların yeterli insan ve finansman kaynaklarıyla donatılması gerekliliği raporlarda belirtilmiştir.

Avrupa Birliği'nin 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'nin AB üyeliğine aday bir devlet olduğu kararlaştırılmıştır. Avrupa Komisyonu 2001 yılında Türkiye'nin AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal

<sup>271</sup> **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007–2013)**, Resmî Gazete tarih: 01/07/2006, sayı: 26215 Mükerrer, s.1-2.

Programı'nın bir eki niteliğinde Türkiye'nin AB'ye Ekonomik ve Sosyal Uyumuna yönelik katılım öncesi mali yardımların programlanmasına stratejik bir çerçeve oluşturmak üzere, 2004–2006 dönemini kapsayan bir Ön Ulusal Kalkınma Planı hazırlamasını talep etmiştir. Ön Ulusal Kalkınma Planı döneminde katılım öncesi mali yardımların etkili bir şekilde kullanılması ve üyelik sonrası yapısal fonların kullanımına ilişkin altyapının oluşturulmaya başlanması hedeflenmiştir<sup>272</sup>. Ön Ulusal Kalkınma Planı'nda bölgesel alanında "Hizmet Birlikleri" ve "Bölgesel Kalkınma Ajansları"nın uygulamaya ilişkin ara kurumlar olarak faaliyet göstereceği belirtilmiştir. Orta vadede de bölgesel program ve projelerin yönetimine ilişkin görevlerin kalkınma ajanslarına devredilmesi öngörülmektedir<sup>273</sup>.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda bölge planlamasının stratejik bir perspektif ile çeşitli eylem programlarını bütünleştirdiği ölçüde başarılı olacağı görüşünün yaygın olduğu ve geçmiş uygulamaların bölge planlamasının ulusal ve yerel hedeflere ulaşmada vazgeçilmez bir araç olduğunu gösterdiği belirtilmektedir. 2003 Yılı Programında bölgesel gelişme planları ve il gelişme planları ile bölgeler arası gelişmişlik farkının dengelenmesi gereğinden bahsedilerek "Kalkınma Ajansları" kurulacağı öngörülmüş bulunmaktadır. 2004, 2005 ve 2006 Yılı Programlarında da kalkınma ajansları başta olmak üzere yerel düzeyde kurumsal yapılar oluşturulacak denilmektedir<sup>274</sup>.

Kalkınma Ajansları'nın kuruluşu 58. Hükümet tarafından hazırlanarak 03/01/2003 tarihinde yürürlüğe konulan ve 59. Hükümet tarafından da aynen benimsenen Acil Eylem Planı'nın yerel yönetimler başlığı altında gerçekleştirmeyi öngördüğü kurumsal düzenlemeler arasında yer almaktadır. Planda kaynakların yerinde ve daha etkin kullanılması, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi

<sup>272</sup> Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004 - 2006), a.g.e., s.1-2.

<sup>273</sup> Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004 - 2006), a.g.e., s.143.

<sup>274</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, Sekizinci BYKP Bölgesel Gelişme ÖİK Kalkınmada Öncelikli Yörel Politikaları Alt Komisyonu Raporu, a.g.r., s.8-10.

amacıyla İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması dikkate alınarak alt bölge düzeyinde planlama, koordinasyon, uygulama, izleme ve değerlendirme fonksiyonları olan yeni hizmet bölgeleri ve birimlerinin oluşturulması hedeflenmektedir. Merkezden doğrudan yerel düzeyde küçük ölçekli projelere ödenek tahsis edilmeyerek, yerel ihtiyaçlara göre Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın yatırımları organize edeceği ifade edilmektedir<sup>275</sup>.

Avrupa Birliği bölgesel istatistik sistemine uygun şekilde karşılaştırılabilir istatistikî veri tabanı oluşturulması amacıyla, Türkiye genelinde İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması'nın tanımlanmasına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı<sup>276</sup> ile ülke 3 farklı düzeyde bölgelere ayrılmıştır. Ayrıca, kalkınma ajanslarının faaliyet göstereceği İBBS Düzey 2 bölgelerine ilişkin yasal zemin Türkiye İstatistik Kanunu<sup>277</sup> ile de desteklenmiştir. Türkiye İstatistik Kurumu Başkanlığı'nın teşkilât yapısını da düzenleyen söz konusu Kanun'un 44. maddesinde belirtilen taşra teşkilâtı, İBBS Düzey 2 dikkate alınarak oluşturulmuş, bu bölgeler esas alınarak istatistikî bilgilerin toplanmasına imkân sağlanmıştır.

Kalkınma ajanslarının kurulmasına dair ihtiyaçların tespit edilmesi ve iradenin oluşmasının ardından Devlet Planlama Teşkilâtı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü tarafından "Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı Taslağı" hazırlanmıştır. Taslakta ajansların özel hukuk hükümlerine tâbi bir tüzelkişilik olması, örgüt ve personel yapısının esnek olması, personel niteliğinin yüksek tutulması, kamu-özel sektör ortaklığı anlayışıyla kurulması, Avrupa Birliği fonlarından yararlanılmasını teminen İBBS Düzey 2 bazında örgütlenmesi hususları gibi temel özellikleri yer almıştır. Görüşlerin alınıp Taslağın olgunlaştırılmasını müteakip Bakanlar Kurulunca 15/10/2004 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulmasına karar verilen "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında

<sup>275</sup> <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.pdf> (17 Ağustos 2007)

<sup>276</sup> 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Resmî Gazete tarih: 22/09/2002, sayı: 24884.

<sup>277</sup> 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu, Resmî Gazete tarih: 18/11/2005, sayı: 25997.

Kanun Tasarısı” 19/01/2005 tarihinde gönderilmiştir. Avrupa Birliği Uyum, İçişleri, Adalet ile Plan ve Bütçe Komisyonları’nda değerlendirilen Tasarı 25/01/2006 tarihinde TBMM Genel Kurulu’nda kabul edilmiş, 08/02/2006 tarihli ve 26074 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır.

### **C. Kalkınma Ajanslarının Teşkilât Yapısı ve Görevleri**

Kalkınma ajanslarının teşkilat yapısı ve görevleri 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ile Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile düzenlenmiştir. Bunlara ek olarak 5523 sayılı Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanunu ve Devlet Planlama Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname de kalkınma ajansları ile ilgili hükümler bulunduran mevzuattır.

#### **1. Kalkınma Ajanslarının Teşkilat Yapısı**

Ajansların teşkilâtı dört birimden oluşmaktadır: Kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofisleri.

##### **a. Kalkınma Kurulu**

Bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere, illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda, en fazla yüz üyeden oluşturulur. Kalkınma kurulu yılda en az iki defa toplanarak ajansın faaliyetlerini değerlendirmek; bölgenin sorunlarına ve çözüm önerilerine, tanıtımına, potansiyeline ve önceliklerine yönelik olarak yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunmak ve toplantı sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığı’na raporlamaktan sorumludur. Kalkınma kurulu, bölge düzeyinde katılımı sağlayıcı, istişarî bir organdır. Pilot olarak

kurulan Çukurova ve İzmir Kalkınma Ajansları'nın kalkınma kurulları, 5449 sayılı Kanun'un üst limit olarak belirlediği 100 üye sayısı ile oluşturulmuştur. Bu ajansları kuran Bakanlar Kurulu Kararı'nın ekli tablolarında ajansların kalkınma kurulu üye sayıları, iller ve kuruluşlar itibariyle toplam dağılımı gösterilmektedir.

#### **b. Yönetim Kurulu**

Yönetim kurulu, ajansın karar organıdır. Bölgede bulunan il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur. Örneğin Çukurova Kalkınma Ajansı yönetim kurulu, Adana ve Mersin'in valileri, büyükşehir belediye başkanları, il genel meclisi başkanları, ticaret ve sanayi odası başkanlarından toplam 8 kişi olacak şekilde oluşturulmuştur. İzmir Kalkınma Ajansı'nın yönetim kurulunda devlet temsilcilerinin ağırlığı daha azdır. İzmir Kalkınma Ajansı'nın yönetim kurulu, İzmir valisi, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, ticaret odası yönetim kurulu başkanı, esnaf ve sanatkârlar odalar birliği yönetim kurulu başkanı, ticaret borsası yönetim kurulu başkanı ile Ege Ekonomi Geliştirme Vakfı Yönetim Kurulu Başkanı'ndan oluşmuştur. Yönetim kurulunun başkanı validir. Birden fazla ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulu başkanlığı; ilk yıl ajans merkezi olarak tespit edilen ilin valisi tarafından, müteakip yıllarda illerin alfabetik sırasına göre bölgedeki valiler tarafından birer yıl süreyle dönüşümlü olarak yürütülür. Yönetim kurulu, başkanın daveti üzerine her ay en az bir kere toplanır. Ajans bütçesini onaylamak, yıllık malî raporu ve kesinleşen bütçe sonuçlarını onaylamak, genel sekreterlik tarafından sunulan program, proje ve faaliyetlerin desteklenmesine ilişkin teklifler ile kişi ve kuruluşlara yapılacak yardımları onaylamak, personelin işe alınması ve işine son verilmesine karar vermek yönetim kurulunun başlıca görev ve yetkileridir.

### **c. Genel Sekreterlik**

Ajansın icra organıdır. Genel sekreter yönetim kurulu tarafından, nitelikleri uygun kişiler arasında seçilir ve DPT'ye onaylanması için teklif edilir. Genel sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin üst amiri genel sekreterdir. Genel sekreter yönetim kuruluna karşı sorumludur. Genel sekreter yüksek öğrenim tahsilli olmak, yüksek öğrenim sonrasında kamu veya özel kesimde uzmanlık gerektiren konularda en az on yıl çalışmış olmak ve İngilizce bilmek şartlarını taşımalıdır. Bununla genel sekreterin konuyla ilgili literatür ve mevzuata hakim olması, uluslararası kurumlar ve kişilerle ilişkilerde bulunabilmesi amaçlanmıştır. Bu niteliklere sahip kişiler arasından istihdam edilebilen genel sekreterin başlıca görevleri yönetim kurulu kararlarını uygulamak; yıllık çalışma programı ile bütçeyi hazırlamak; gelirleri toplamak ve harcamaları yapmak; proje ve faaliyet tekliflerini değerlendirerek malî destek sağlamak üzere yönetim kuruluna öneri götürmek; desteklenen proje ve faaliyetleri izlemek, değerlendirmek, denetlemek ve raporlamak; ajansın sekreteryaya işlerini yürütmektir.

### **ç. Yatırım Destek Ofisleri**

Kalkınma ajansının görev alanına giren bölge illerinde kurulacak olan yatırım destek ofisleri, özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini takip etmek, başvurular hakkında ön inceleme yaparak yatırımcıya bilgi vermek ve yol göstermekle görevlidir. Yatırım destek ofislerinde yatırımcılara sunulan hizmetler ücretsizdir. Yatırımcıların yatırım destek ofislerine başvurusu kendi isteklerine bağlıdır, izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemler için yatırım destek ofisleri tarafından ilgili mercilere yapılan başvurular, yatırımcı tarafından yapılmış sayılır.

5523 sayılı Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun'un<sup>278</sup> 3. maddesinde Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı'nın görevleri sıralanırken kalkınma ajansları ile ilişkileri şu şekilde belirlenmiştir:

- Ulusal düzeyde yatırım destek ve tanıtım stratejisi, Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı ile kalkınma ajansları ve ilgili diğer kuruluşlarca işbirliği halinde belirlenip ve uygulanacaktır.
- Kalkınma ajanslarının uluslararası düzeyde yürütülen yatırım destek ve tanıtım faaliyetleri Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı tarafından koordine edilecek ve desteklenecektir.
- Yatırımcıların, yatırım yapmadan önce, yatırım aşamasında ve yatırımlarını yaptıktan sonra ihtiyaç duydukları bilgilendirme ve yönlendirme hizmeti Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı ile kalkınma ajansları tarafından işbirliği halinde sağlanacaktır.
- Belirli yatırımların izin ve onay işlemleri Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı tarafından kalkınma ajansları nezdinde yatırımcılar adına yürütülecek ve sonuçlandırılacaktır.

## 2. Kalkınma Ajanslarının Görevleri

Kalkınma ajanslarının kurulma amacı 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 1. maddesinde, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki

<sup>278</sup> Resmî Gazete tarih: 04/07/2006, sayı: 26218. Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı, ekonomik kalkınma için ihtiyaç duyulan yatırımların artırılması için, yatırım yapılmasını özendirmeye dönük destek ve tanıtım stratejilerini belirlemek ve uygulamak amacıyla kurulan, merkezi Ankara'da olan bir kamu kurumudur. Ulusal kaynakları harekete geçirerek özel sektöre dayalı sürdürülebilir büyüme hedefini gerçekleştirmek, doğrudan yabancı yatırımları çekmek ve bu yatırımların sağladığı kaynaklardan azami ölçüde istifade etmek fikriyle kurulan Ajans, tasarruf eksikliği bulunan ve yatırımlar için yeterli kaynak bulamayan Türkiye'nin kalkınma politikalarına katkı sağlamakla görevlidir. Ajans doğrudan yabancı yatırımlara yönelik yatırım destek ve tanıtım faaliyetlerini üstlenmiştir. Kalkınma ajanslarının bölgesel düzeyde yürütmekle görevli olduğu tanıtım ve yatırım desteği faaliyetleri, yabancı sermaye için uluslararası ölçekte Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı tarafından üstlenilmiştir.

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 olarak belirtilmiştir.

5449 sayılı Kanun hükümlerine göre ajanslar, Düzey 2 İstatistikî Bölge Birimi Sınıflandırması (Bk. Ek-1) esas alınarak, Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur. Böylece kalkınma ajanslarının kurulacağı mekânlar belirli kriterlere göre tespit edilmiş plan bölgelere dayandırılmış olmaktadır. Ayrıca AB fonlarının önemli bir kısmı, bölgesel gelişme amacıyla İBBS Düzey 2 esas alınarak kullanılmaktadır. Kalkınma ajanslarının tedrici olarak yayılması da kurumsal ve işlevsel yapılarındaki aksaklıkların görülerek giderilmesi imkânı tanımaktadır.

Ajans merkezinin bulunacağı il, kuruluş kararnamesinde belirtilir. Ajansların tüzel kişiliği vardır ve ajanslar kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbidir. Yani ajanslar bürokratik kurallara sıkıca bağlı olmak yerine esnek, katılımcı, saydam ve etkin şekilde yapılandırılmak istenmiştir.

Kalkınma ajanslarının ulusal düzeyde koordinasyonundan Devlet Planlama Teşkilâtı sorumludur. Devlet Planlama Teşkilâtı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü kalkınma ajanslarının genel koordinasyonunu sağlamak ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmekle görevlidir<sup>279</sup>. Bu çerçevede Devlet Planlama Teşkilâtı bölgesel plânlama, programlama ve projelendirme konularında ajanslara rehberlik etmek; plân ve programların uygulanmasını izleyerek değerlendirmek; ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının

<sup>279</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Resmî Gazete tarih: 26/04/1994, sayı: 21970 Mükerrer, 25/01/2006 tarihli ve 5449 sayılı Kanun'un 29. maddesiyle değişen 14. madde; 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 4. maddesi.

ölçülmesine dair usûl ve esasları belirleyerek bunların değerlendirmesini yapmak veya yaptırmak; iç ve dış kaynaklı fonları tahsis etmek, Avrupa Birliği ve diğer yabancı kaynaklardan sağlanan fonların finansman anlaşmaları çerçevesinde en iyi şekilde kullanılabilmesini sağlamak; ajanslar arası işbirliğini sağlamak; merkezî düzeyde ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamak; ajansların yıllık çalışma programlarını onaylamak; ajans genel sekreterini onaylamak; genel olarak esas ve usûlleri belirlemek görevlerini üstlenmiştir.

İzleme ve değerlendirme süreçleri sonuca yönelik planlamanın en önemli unsurlarından birisidir. Uygulama tecrübelerinin gelecekteki planlama ve programlama çalışmalarına ışık tutması, ajansların performanslarının değerlendirilerek kaynak tahsisinin rasyonel ve performansı dikkate alan bir şekilde yapılmasını temin edecektir. Böylece diğer ölçütlerin (nüfus, gelişmişlik düzeyi gibi) yanında, ajansların ve programların performansları kaynak tahsisini belirlemede etkili olacaktır. Bununla ajansların daha fazla kaynak sağlayabilmek amacıyla performanslarını artırmaları yönünde, rekabete dayalı, teşvik edici bir mekanizma oluşturulmaya çalışılmaktadır<sup>280</sup>.

Ajansların esas görevi bölgedeki kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, uygulamada tarafların katılımını sağlamaktır. Ajansların diğer görev ve yetkileri ise şunlardır:

- Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.
- Bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığı'na bildirmek.
- Bölge plan ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.

<sup>280</sup> **Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı Gerekçesi**, <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss920m.htm> (14 Ağustos 2007)

- Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plan ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek.
- Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.
- Ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge plan ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak.
- Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek.
- Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak.
- Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek.
- Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.
- Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak.
- Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak.

### **3. Kalkınma Ajanslarının Personeli, İşleyişi, Gelirleri ve Giderleri**

#### **a. Kalkınma Ajanslarının Personeli**

Ajans personeli yapının daha esnek olabilmesi ve çalışanların performanslarının değerlendirilebilmesi iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilmektedir. Personelin ağırlıklı olarak nitelikli uzman personelden oluşması için destek personelinin sayısının ajans toplam personel sayısının %20'sini geçemeyeceği hükme bağlanmıştır.

Uzman personel ve iç denetçi, hukuk, iktisat, maliye, işletme, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, istatistik, çalışma ekonomisi ve endüstri ilişkileri, matematik, sosyoloji, mimarlık, şehir ve bölge planlama ile mühendislik dallarından birinden mezun olmak ve İngilizce bilmek zorundadır. Ajanslarda iç denetim yapmak üzere bir iç denetçi istihdam edilir. Kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan tecrübeli personelden de faydalanma amacıyla kurumlarının muvafakati ile bu kişilerin ajanslarda çalışmasına imkân sağlanmıştır. Bu şekilde görevlendirilecek personel sayısı toplam personel sayısının %30'unu aşamayacağı kanunda belirtilerek ajans personelinin tamamıyla kamu kurumlarından gelen kişilerle sınırlandırılmaması sağlanmıştır. Ajansın yıllık personel giderleri toplamı, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin %15'ini aşamaz.

#### **b. Kalkınma Ajanslarının İşleyişi**

Kalkınma Ajansları, belirli zaman dilimlerini içeren "Bölge Gelişme Planı" hazırlayacaktır. Bu plan çerçevesinde temel amaçlar ortaya konularak bölge vizyonu oluşturulacak, mevcut durum analizi yapılacak (temel ekonomik ve sosyal gelişmişlik göstergeleri, insan kaynakları, tarım, sanayi, turizm, enerji vb.), çeşitli alternatifler belirlenerek değerlendirilecek, stratejik amaçlar ortaya konulacak ve nihai strateji belirlenecektir. Bu süreçte kamuoyunun, sivil toplum kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin katkısı da sağlanacaktır. Bölge planı ve programları için performans göstergeleri de

tespit edilecektir. Hazırlanan bölge planı, ulusal plan ve programlarla uyumlu olmak zorundadır. Bölge gelişme planı kalkınma ajansının bulunduğu İBBS Düzey 2 bölgesindeki tüm bölgesel programlar için referans teşkil edecektir.

Ulusal ve bölgesel düzeydeki plan ve programlar dikkate alınarak genel sekreterlikçe hazırlanacak bütçe taslağı ve çalışma programı, ağustos ayı başında ajans yönetim kuruluna sunulur. Bütçe taslağı yönetim kurulunca kabul edildikten sonra çalışma programı ile birlikte en geç eylül ayı başına kadar görüş alınmak üzere Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığı'na gönderilir. Bütçe, Genel Bütçe Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 15 gün içinde kesinleştirilerek Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığı'na sunulur.

Kalkınma ajansı gelişme planlarına dayalı olarak kendi kaynakları ile destek sağlayacağı alanları belirleyip bir program oluşturacaktır. Belirlenen alanlarda proje tekliflerini bir çağrı ile toplayacaktır. Mevzuat hükümleri çerçevesinde yapılacak değerlendirmelerde başarılı olan proje teklifi sahiplerine ajans kaynaklarından destek sağlanacaktır. Ajanslar hiçbir zaman bir projeyi doğrudan kendisi uygulamayacaklardır. Ajans kaynakları ile desteklenen program ve projeler uygulama sırasında ilerleme (fizikî ve finansal), performans göstergeleri, sorunlar, proje sahiplerinin ihtiyaçları açılarından izlenecektir. Uygulamanın ardından ise projeler etkileri açısından izlenecektir. İzlemeler ajans elemanları tarafından düzenli aralıklar ile izleme ziyaretlerini de içeren şekilde yapılacaktır. Bölgede gelişme planı kapsamında diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülen program ve projeler de altı ayda bir alınacak veriler ve yapılacak ziyaretler ile izlenecektir. Bu izlemelerde belirlenen alanlarda yapılan katkılarının etkinlik açısından değerlendirilmesi yapılacaktır. Gelişme planı çerçevesinde yapılan tüm faaliyetleri gösteren altı aylık izleme raporları ağustos ve şubat aylarının ilk haftasında DPT'ye gönderilecektir. DPT görüşleri alındıktan sonra bu raporlar ajans tarafından kendi internet sitesinde yayınlanacaktır. Ajanslarca yürütülen tüm program ve projeler yılda bir kez mart ayının ilk haftasında

Ajans genel sekreterlerinin katılımıyla DPT'de düzenlenecek bir toplantıda değerlendirilecektir. Yapılacak değerlendirmede hem Ajans programlarının uygulaması ile stratejik amaçlara ulaşma derecesi hem de uygulamaların Dokuzuncu Kalkınma Planında öngörülen ekonomik ve sosyal gelişme eksenlerine (rekabet, istihdam, beşerî sermaye, bölgesel gelişme ve kamuda etkinlik) olan katkıları göz önünde bulundurulacaktır<sup>281</sup>.

Devlet Planlama Teşkilâtı planlama, programlama ve projelendirme konularında ajanslara rehberlik ve danışmanlık yapar, plan ve programların uygulanmasını izler ve değerlendirir. Ayrıca ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının ölçülmesine dair usûl ve esasları belirleyerek, bunların değerlendirmesini yapar veya yaptırır.

Yatırım Destek Ofisleri gayrisihhî müessese niteliğindeki kuruluşların imalat, madencilik, ulaştırma, taşımacılık, turizm, eğitim, sağlık ve enerji sektörlerindeki çevre, insan sağlığı, iş güvenliği ve gıda konularındaki izinlerle maden arama ruhsatı hariç olmak üzere yatırım yeri konularındaki izinleri takip ve koordine edebilir. Bunlar dışındaki izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemler de yönetim kurulunun kararına bağlı olarak yatırım destek ofisleri tarafından takip edilebilir. Yatırımcıların yatırım destek ofislerine başvurması kendi isteklerine bağlıdır. Ayrıca başvuru sonucunda yatırım destek ofislerinde geçen süreler, ilgili mevzuatta belirtilen sürelerden sayılmaz.

### **c. Kalkınma Ajanslarının Gelirleri ve Giderleri**

Ajansların gelirleri ve yöneteceği fonlar şunlardır:

- Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından, vergi iadeleri ile mahallî idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden, %0,5 oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Yüksek Planlama Kurulunca her

<sup>281</sup> [http://www.cka.org.tr/CKA\\_On\\_Bolgesel\\_Gelisme.doc](http://www.cka.org.tr/CKA_On_Bolgesel_Gelisme.doc) (20 Ağustos 2007)

bir ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek pay. Bölgedeki tarafların ajans faaliyetleri ve ortak bölgesel kalkınma hedeflerini sahiplenmelerinin ve kalkınmanın faydalarından yararlanmalarının yanında maliyetlerine de iştirak etmelerinin sağlanması amacıyla bölgedeki il özel idareleri, belediyeler ile sanayi ve ticaret odalarının bölgelerindeki ajansa kaynak aktarması öngörülmüştür.

- Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar, bağış ve yardımlar. Bu kaynaklar ajans bütçesi için oldukça önemlidir.
- Faaliyet gelirleri.
- 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 %1, belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere %1 oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay.
- Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin %1'i oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay.
- Bir önceki yıldan devreden gelirler.

Ajansların giderleri şunlardır:

- Plan, program ve proje giderleri.
- Proje ve faaliyet destekleme giderleri.
- Araştırma ve geliştirme giderleri.
- Tanıtım ve eğitim giderleri.
- Taşınır ve taşınmaz mal ile hizmet alım giderleri.
- Yönetim ve personel giderleri.
- Görevlerle ilgili diğer giderler.

Ajansların, finansal kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında, denetimin sağlanması amacıyla şeffaf olası ve standart bir muhasebe sistemi kullanması zorunludur. Fakat ajanslar 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildir.

Ajanslarda iç denetim ajansın faaliyetlerinin, hesaplarının, işlemlerinin ve performansın yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlenmesi ile yapılır. İç denetim raporları yönetim kuruluna ve kalkınma kuruluna sunulur. Dış denetim ise her yıl en geç mart ayında her türlü hesap ve işlemler açısından bağımsız denetim kuruluşlarına yaptırılır. Denetim sonucu suç teşkil eden hususlarla ilgili gerekli işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığı, performansla ilgili değerlendirmeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığı yetkilidir.

26 kalkınma ajansının kurulması halinde, bu kuruluşların kullanabileceği toplam kamu kaynağının tutarı yıllık yaklaşık 666 milyon YTL olarak hesaplanmaktadır. Bu kaynağın %68'inin (450 milyon YTL) genel bütçe vergi gelirlerinden yapılacak transfer ile, %19'unun (127 milyon YTL) belediyelerin, %13'ünün (89 milyon YTL) ise il özel idarelerinin bütçelerinden transfer edilmesi suretiyle karşılanacağı tahmin edilmektedir. Ajansların pilot bölgelerden başlamak üzere tedricen kurulması öngörüldüğünden, kurulacak her bir kalkınma ajansının getireceği muhtemel yıllık malî yükün yaklaşık 25,6 milyon YTL olacağı beklenmektedir. Ancak, ortalama bir ajansın cari giderlerinin bu harcama toplamı içinde ortalama %4,6 gibi küçük bir paya sahip olması beklenmektedir. Ajansların bütçelerinin geri kalan kısmının kalkınma amaçlı proje ve faaliyetlere destek amacıyla kullanılacağı tahmin edilmektedir<sup>282</sup>.

Kalkınma ajanslarına yüklenen temel işlev “düzenleyici devlet” anlayışına uygun olarak yerel/bölgesel ölçekte destekleyici, yol gösterici ve

<sup>282</sup> **Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı Gerekeçesi**, (Erişim) <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss920m.htm> (14 Ağustos 2007)

koordine edici faaliyetlerdir. Böylece kalkınma ajansları yerel aktörler ve dinamikler arasında sinerji oluşturacaktır<sup>283</sup>. Bölgesel kalkınmaya ilişkin faaliyetleri kolaylaştırıcı ve projeleri destekleyici rol oynayacak olan kalkınma ajansları, kalkınma faaliyetlerini doğrudan icra eden kurumlar olmayacaklardır.

### **Ç. Pilot Olarak Kurulan Kalkınma Ajansları**

Pilot olarak kurulan iki kalkınma ajansı için seçilen bölgeler olan Adana ve Mersin illerinin kapsayan TR62 ile İzmir ilini kapsayan TR31 Türkiye İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması Düzey 2 Bölgeleri, Türkiye'nin görece gelişmiş yöreleridir. Her iki bölgede de ajanslar kurulmadan önce, kalkınma ajanslarına ilişkin tecrübe oluşmuştur. Bölgelerdeki kamu ve özel sektör kurumları, ajansların önemli işlevlerinden birisi olan kalkınma konusunun sahiplenilmesi açısından Türkiye'ye örnek olabilecek uygulamalarda bulunmuşlardır. Pilot olarak kurulan ajanslardaki görülecek aksaklıkların 26 bölgeye yaygınlaştırılması düşünülen ajansların yapılarında meydana getirilecek düzenlemeler için yol gösterici olacağı düşünüldüğünde, kurumsal kapasitesi ve tecrübesi düşük bölgelerin tercih edilmediği görülmektedir. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un gerekçesinde de Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı ve Mersin Kalkınma Ajansı, gelişen yerel ve bölgesel kalkınma bilincinin göstergesi olarak örnek verilmektedir.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 3. maddesinin verdiği yetkiye istinaden Bakanlar Kurulu Kararı ile Adana ili merkez olmak üzere Adana ve Mersin illerini kapsayan TR62 ve İzmir ili merkez olmak üzere TR31 Düzey 2 bölgelerinde 06/07/2006 tarihinde kalkınma ajansları kurulmuştur<sup>284</sup>. Ulusal

<sup>283</sup> ATAAY, a.g.e., 28-29.

<sup>284</sup> 31/05/2006 tarihli ve 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı; 06/07/2006 tarihli ve 26220 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

planlar ile uyumlu yerel planlama yaparak kalkınmanın sağlanmasını temin etmekle görevli yeni bir yapı olan kalkınma ajansları, pilot olarak iki bölgede kurulmuş, elde edilecek tecrübelerin ışığında geliştirilerek ülke geneline yaygınlaştırılması düşünülmüştür. Örnek uygulama şeklinde kurulan bu iki örgütün temel organlarından olan “kalkınma kurulları”nın yapısı, oluşumu ve teşkili hususları 5449 sayılı Kanun’un verdiği yetkiye istinaden kuruluş kararnamesinde yer almaktadır. Kalkınma kurulu, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden teşkil etmiştir. Kamu kurum ve kuruluşları bünyesinde merkezî idare, mahallî idareler, üniversiteler ve diğer kamu tüzel kişileri yer almaktadır. Özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ise kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, dernekler, vakıflar, sendikalar, birlikler ve diğer sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri ile kalkınma kurulunda yer almaktadırlar.

Çukurova ve İzmir Kalkınma Ajansları’nın kalkınma kurulları, 5449 sayılı Kanun’un üst limit olarak belirlediği 100 üye sayısı ile teşekkül etmiştir. Bu ajansları kuran 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nın ekli tablolarında kalkınma kurulu üye sayılarının, iller ve kuruluşlar itibariyle toplam dağılımına ilişkin rakamlar yer almaktadır.

Kalkınma ajanslarının kuruluş sürecinde ve kuruluşlarını müteakip basın yayın organlarında çeşitli tepkiler dile getirilmiştir. Özel sektör tarafından konunun olumlu karşılandığı görülmektedir. Örneğin, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği , Doğu ve Güneydoğu Anadolu Sanayici ve İşadamları Dernekleri Federasyonu ve Türk Girişim ve İş Dünyası Konfederasyonu yaptıkları ortak açıklamada bölgesel yatırım ortamının iyileştirilmesi ve bölgesel kalkınma politikaları oluşturulması için Kalkınma Ajansları’nın bir an önce devreye sokulmasını istemişlerdir<sup>285</sup>. Geniş kesimlere hitap eden yayın kuruluşlarında kalkınma ajanslarının bölgesel kalkınma bağlamında önemli bir eksikliği gidereceği, AB fonlarının

<sup>285</sup>[http://www.tusiad.org/tusiad\\_cms.nsf/LHome/522B06EB5A48DD02C2257353002D6DDA/\\$FILE/2006.04.06-TUSIADDoguveGuneydoguAnadoluSanayiciveIsAdamlariFederasyonunaUyeOluyor.pdf](http://www.tusiad.org/tusiad_cms.nsf/LHome/522B06EB5A48DD02C2257353002D6DDA/$FILE/2006.04.06-TUSIADDoguveGuneydoguAnadoluSanayiciveIsAdamlariFederasyonunaUyeOluyor.pdf) (20 Ekim 2007)

kullanımında rol oynayacağı, bölge potansiyelinin harekete geçirilmesine katkı sağlayacağı gibi olumlu yönler vurgulanmıştır<sup>286</sup>. Diğer taraftan ajansların yapılarına yönelik eleştirilerin bulunduğu çeşitli yayınlar da yapılmıştır<sup>287</sup>.

## 1. Çukurova Kalkınma Ajansı

Çukurova bölgesinin kapsamındaki Adana ve Mersin illeri 5449 sayılı Kanun öncesinde ekonomik gelişmeyi teşvik ve koordine etmek için kurulmuş örgütlere sahiptirler. Adana Güç Birliği Vakfı 1997 yılında Adana'nın ekonomik, kültürel ve sosyal potansiyelinin gelişmesine katkıda bulunmak amacını taşıyan 65 gerçek ve tüzel kişinin bir araya gelerek oluşturduğu bir örgüttür. Vakıf eğitim, tarım, tanıtım, araştırma, geliştirme faaliyetlerinde bulunmuştur. Ayrıca, yatırımcıları yönlendirmek, çeşitli projeler hazırlamak ve bölgedeki yatırım alanlarını tanıtmak üzere, Adana Valiliği, Adana Büyükşehir Belediye Başkanlığı, Çukurova Üniversitesi, Adana Ticaret Odası, Adana Sanayi Odası ve Adana Güç Birliği Vakfı'ndan oluşan "Adana Yatırım Araştırma ve Geliştirme Merkezi " 2001 yılında kurulmuştur. Fakat bu teşebbüsler ciddi bir başarı gösterememişlerdir.

Bir liman kenti ve Türkiye'nin en büyük serbest bölgelerinden birisine sahip olan Mersin, ticaret ve hizmet sektöründe ciddi bir ekonomik güce sahiptir. Mersin'de kalkınma ajansı kurmak girişimi ilk defa 1999 yılında Mersin Ticaret ve Sanayi Odası tarafından başlatılmış ve "Kalkınma Ajansı

<sup>286</sup> Bkz. Meliha OKUR, "Kalkınma ajansları Anadolu'yu ayağa kaldırır mı?", **Sabah Gazetesi**, 05/08/2006; Erdal SAĞLAM, "Çağı Yakalamak...", **Hürriyet Gazetesi**, 08/01/2007; Pınar ARAT, "Kalkınma ajansları hayalimizdi kapanırsa Türkiye büyük zarar görür", **Referans Gazetesi**, 23/02/2007; Abdurrahman YILDIRIM, "Bölgesel kalkınma yeniden keşfediliyor", **Sabah Gazetesi**, 08/09/2005; Selamettin BAYINDIR, "Kalkınma ajanslarının önü açılsın", **Yeni Asır Gazetesi**, 24/08/2007; Hacer BOYACIOĞLU, "Projesi olana 30 milyon YTL ajanstan hibe", **Referans Gazetesi**, 08/01/2007; Volkan AKI, "Kalkınmaya 'can suyu' projesi", **Akşam Gazetesi**, 25/01/2007; Mustafa TANYERİ, "İzmir Kalkınma Ajansı", **Milliyet Gazetesi**, 21/07/2006.

<sup>287</sup> Bkz. Oğuz Oyan, "Kalkınma ajansları ucubesi", **Birgün Gazetesi**, 31/01/2006; **Bölgesel Kalkınma Ajansları Sorunu**, (Erişim) <http://www.yayed.org/sorunlar/index.php?kod=2> (20 Ekim 2007)

Proje Koordinatörlüğü” kurularak çalışmalar yapılmıştır. 2001 yılında Avrupa ülkelerinde kurulmuş birkaç ajans ve Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği’nden danışmanlık ve destek alınarak, 2002 yılında Mersin Ticaret ve Sanayi Odası bünyesinde Mersin Kalkınma Ajansı kurulmuştur. Mersin Kalkınma Ajansı’nın amacı; bölgedeki merkezî ve mahallî devlet kurumları, sivil toplum kuruluşları, ticaret ve sanayi odaları, şirketler ile benzeri kurumlar arasında işbirliğini geliştirmek, tarafların karar alma ve uygulama süreçlerine katılımını sağlamaktır. Ajansın öncelikli faaliyet alanları, ticaret, liman ve serbest bölge, dışa açılma ve sanayileşme, gıda, tarım ve seracılık, kültür, turizm ve sanat ile sosyal uyum olarak belirlenmiştir. Mersin Kalkınma Ajansı, Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği’nin 2002 yılından beri Türkiye’den tek üyesidir. Mersin Kalkınma Ajansı’nın faaliyetlerine işlerlik kazandırılması için 2004 yılında valilik, belediyeler, ticaret ve sanayi odaları, sanayici ve işadamları dernekleri gibi geniş bir katılımcı grubuyla Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi kurulmuştur. Konseyde ildeki sorunları görüşülmekte ve çözüm yolları aranmaktadır<sup>288</sup>. Mersin ilindeki kalkınma ajansı teşebbüsleri daha güçlüdür fakat zaman zaman kurumlar arasında çıkan uyumsuzluklar ve kaynak yetersizliği bu teşebbüslerin etkilerini sınırlamıştır.

2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nın Resmî Gazete’de 06/07/2006 tarihinde yayımının ardından Çukurova Kalkınma Ajansı’nın organları teşekkül etmiştir ve ajans faaliyete geçmiştir. Danıştay tarafından 30/01/2007 tarihinde verilen yürütmenin durdurulması kararına kadar bu ajans bölgenin mevcut durumunu, vizyonlarını, temel amaçlarını ve önceliklerini içeren “Ön Bölgesel Gelişme Planı”nı hazırlamıştır.

2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’na istinaden Çukurova Bölgesi için Adana’dan 51 ve Mersin’den 49 üye olmak üzere toplam 100 üyeli kalkınma kurulu oluşturulmuştur. Bu sayının 40’ı kamu kurum ve

<sup>288</sup> Raif OKUTUCU, “Türkiye’de Bir İlk: Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi”, **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, a.g.e., s. 399-402.

kuruluşları temsilcilerinden, 60'ı da özel kesim ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden oluşmaktadır.

Çukurova Kalkınma Ajansı'nın 2007-2008 yılları için hazırladığı "TR62 Düzey 2 Bölgesi Ön Bölgesel Gelişme Planı"nın vizyonu "Doğu Akdeniz'in kalbi, tarım, sanayi, turizm, lojistik ve enerji alanında rekabetçi, limanı ve serbest bölgesiyle ülkemizin dışa açılan kapısı, merkez ve kırsalı ile topyekün kalkınmış bir Çukurova Bölgesi olmak"<sup>289</sup>. Bu vizyonu gerçekleştirmek için belirlenen 3 stratejik amaç ise şunlardır:

- Bölgenin cazibesinin artırılması için, ekonomik ve sosyal potansiyelin ortaya konulması, bölgenin ulusal ve uluslararası alanda tanıtımının yapılması,
- İnsan kaynakları kapasitesinin geliştirilmesi ve göçün etkin yönetiminin sağlanması,
- Bölgede üretim ve istihdamı artırıcı faaliyetlere destek sağlanması.

Çukurova Kalkınma Ajansı yukarıda sıralanan amaçlara ulaşmak için çeşitli öncelikli alanlar belirlemiştir. Belirlenen bu alanlarda uygulanacak projelere destek sağlamak için kaynak tahsis edilecektir.

## 2. İzmir Kalkınma Ajansı

İzmir Kalkınma Ajansı'nın öncülü olarak görülebilecek Ege Ekonomiye Geliştirme Vakfı, 1992 yılında İzmir'i ve Ege Bölgesi'ni dış yatırımcılara tanıtmak, yatırımcılara gerekli bilgi ve yardımı amacıyla kurulmuştur. Vakıf sayesinde çeşitli kurum ve kuruluşlarca ayrı ayrı yürütülen bu tür çalışmaların koordine edilerek, etkin ve verimli bir şekilde tanıtım ve bilgilendirme faaliyetlerini yürütülmesi sağlanmıştır. Vakfın kurucu üyeleri İzmir Valiliği, İzmir Büyükşehir Belediyesi, İzmir'deki Ticaret ve Sanayi Odaları, İzmir

<sup>289</sup> Çukurova Kalkınma Ajansı Ön Bölgesel Gelişme Planı (2007-2008), s. 3. (Erişim) [http://www.cka.org.tr/CKA\\_On\\_Bolgesel\\_Gelisme.doc](http://www.cka.org.tr/CKA_On_Bolgesel_Gelisme.doc) (20 Ağustos 2007)

Ticaret Borsası, Ege İhracatçılar Birliği, İzmir Fuarçılık Hizmetleri Kültür ve Sanat İşleri Tic. A.Ş. Ege Genç İşadamları Derneği ve İzmir Gazeteciler Cemiyeti'dir. EGEV kurulduktan bir süre sonra AB'nin Akdeniz ülkelerine yönelik bir AB programı çerçevesinde bir projenin içinde yer almıştır. Bu proje ile Ege Bölgesi Kalkınma Ajansı kurulmuştur ve bölgeye ilişkin bilgi bankası oluşturulması ve tanıtım faaliyetleri yapılması sağlanmıştır. Projenin 1995 yılında tamamlanmasından sonra Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı, Ege Bölgesi Kalkınma Ajansı'nı kendi bünyesinde bir şirkete dönüştürmüştür. Bu tecrübeden hareketle Ege Bölgesindeki diğer iller de (Afyon, Aydın, Balıkesir, Çanakkale, Denizli, Kütahya, Manisa, Muğla, Uşak) Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı bünyesine katılmış ve 1998 yılında üye kurum sayısı 118'e, müteveli sayısı 152'ye çıkmıştır<sup>290</sup>. DPT ile bir protokol imzalanarak bilgi, teknik ve uzmanlık desteği sağlamış, Ege bölgesi için bir vizyon belirlenmiştir. Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı tecrübesi pilot kalkınma ajanslarından birisinin İzmir bölgesinde kurulmasına zemin hazırlamıştır.

İzmir Kalkınma Ajansının organları da, 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın Resmî Gazete'de yayımının ardından teşekkül etmiştir ve ajans faaliyete geçmiştir. Danıştay tarafından verilen yürütmenin durdurulması kararına kadar ajans "Ön Bölgesel Gelişme Planı"nı hazırlamıştır.

2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, İzmir Bölgesi'ndeki kalkınma kurulunda kamu kurum ve kuruluşlarının 30, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının 70 temsilcisi olmasını öngörmüştür.

Çukurova Kalkınma Ajansı birden fazla ili kapsayan kalkınma ajansı, İzmir Kalkınma Ajansı ise görev alanı tek ilden oluşan ajansa örnek teşkil edecek olan kurumlardır. Söz konusu iki ajansın kalkınma kurullarındaki özel sektör temsilcilerinin sayısı bu bölgelerin ekonomik ve sosyal gelişmelerine paralel bir görünüm arz etmektedir. Bakanlar Kurulu'nun kalkınma

<sup>290</sup> Yılmaz TEMİZOCAK, "Kalkınma Ajansları'nın Önemi ve EGEV-EBKA Deneyimi", **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, a.g.e., s. 389-391.

kurullarının oluşumunda özel sektör temsilcilerine ağırlık vermesi, kalkınma konusunun bu kesimce sahiplenilmesi, karar alma ve yönetimde katılımcılığın sağlanması ve özel kesime öncülük rolü verilmesini göstermesi bakımından önemlidir.

İzmir Kalkınma Ajansı'nın 2007-2008 yılları için hazırladığı "İzmir Kalkınma Ajansı Ön Bölgesel Gelişme Planı"nın vizyonu "Zengin doğal, tarihi, kültürel ve insan kaynaklarını koruyan ve sürdürülebilir kılan, yenilik ve teknoloji ile bütünleştiren, rekabet gücüne sahip, bölge içi ve bölgeler arası gelişmişlik farkını azaltmış, yaşam kalitesi yüksek bir dünya kenti olmak"<sup>291</sup>. Bu vizyonu gerçekleştirmek için belirlenen 4 temel amaç ise şunlardır:

- İnsan kaynakları ve sosyal sermayenin geliştirilmesi,
- Metropoliten merkez fonksiyonları ile bölgenin çekicilik erişilebilirlik unsurlarını artırarak kaliteli hizmet ve çevre potansiyellerini koruyarak güçlendirmek,
- İşletmelerin rekabet gücünün artırılması,
- Tarım ve kırsal kalkınmanın sağlanması.

İzmir Kalkınma Ajansı da yukarıda sıralanan amaçlara ulaşmak için öncelikli alanlar belirlemiştir. İlgili proje ve faaliyetlere aktarılacak üzere kaynak ayrılacaktır.

#### **D. Kalkınma Ajansları Uygulamasının Durdurulması**

Türk Mühendis ve Mimmar Odaları Birliği'nin Danıştay 10. Dairesi nezdinde açtığı davada Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin yürürlüğünün durdurulmasına 30/01/2007 tarihinde karar verilmiştir<sup>292</sup>. Ayrıca, aynı davadaki isteme binaen 5449 sayılı

<sup>291</sup> İzmir Kalkınma Ajansı Ön Bölgesel Gelişme Planı (2007-2008), s. 2. (Erişim) [http://www.izka.org.tr/pdfFiles/IZKA\\_PLN\\_OnBolgeselGelisme\\_20070226.pdf](http://www.izka.org.tr/pdfFiles/IZKA_PLN_OnBolgeselGelisme_20070226.pdf) (20 Ağustos 2007)

<sup>292</sup> Danıştay 10. Dairesi kararı, Esas No: 2006/5588.

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun çeşitli maddelerinin iptali için Anayasa Mahkemesine itiraz yoluyla başvurulması kararlaştırılmıştır. Anayasa Mahkemesine başvurunun gerekçesi 5449 sayılı Kanun'un "bölgesel yönetim" öngördüğü iddiasıdır. Anayasaya göre, birden çok ili içine alacak şekilde merkezi idare teşkilatı kurulmasına izin verilmekte ise de 5449 sayılı Kanun ile oluşturulan yapıda merkezî idarenin kalkınma ajansları üzerinde hiyerarşik denetimi bulunmadığı ve ajansların merkezi idarenin taşra birimi de olmadığı sebebiyle, Danıştay tarafından "idarenin bütünlüğü", "idari vesayet", "yetki genişliği" ilkelerine aykırı bir yapı oluşturduğu sonucuna ulaşılmıştır. Davada uygulanacak bir kanunun Anayasa'ya aykırı olduğu kanısı ile itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne başvuru bu süreçte, Anayasa'ya aykırılığı ve uygulanması durumunda giderilmesi güç ve olanaksız zararlar doğurabileceği gerekçesiyle Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin yürürlüğü durdurulmuştur. Danıştay 10. Dairesi 14/03/2007 tarihinde pilot kalkınma ajanslarını kuran 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'nın yürürlüğünü de durdurmuştur.

Çukurova ve İzmir bölgelerinde kurulan pilot kalkınma ajansları da, Danıştay 10. Dairesi'nin yukarıda sayılan kararları sebebiyle faaliyetlerini durdurmak zorunda kalmışlardır.

Anayasa Mahkemesi 30/11/2007 tarihinde verdiği kararla<sup>293</sup> kalkınma ajanslarına ilişkin yapılan iptal başvurularını reddetmiştir. Yüksek Mahkeme yalnızca 5449 sayılı Kanun'un ajanslarda müşterek kararname ile atanmış memurların istihdamına dair bir cümle ile ajansları vergi, resim ve harçlardan muaf tutan bir maddeyi iptal etmiş, ajans yapısındaki esas unsurlarda anayasaya aykırılık görmemiştir.

<sup>293</sup> Anayasa Mahkemesi kararı, Esas no: 2006/061, Karar no: 2007/91.

## II. KALKINMA AJANSLARINA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER, AJANSLARIN SORUNLARI VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Bölgesel kalkınmanın kurumsal yapı ihtiyacını karşılamak amacıyla kurulan kalkınma ajansları, çeşitli yönlerden eleştirilere maruz kalmış; teşkilât, görev, yetki ve mali yapıları uygulamada sorun teşkil edecek şekilde oluşturulmuşlardır.

### A. Kalkınma Ajanslarına Yöneltilen Eleştiriler

Kalkınma ajanslarının Türk idarî yapısında yeni ve farklı bir yapıda kurulması, ajanslara değişik sebeplerle eleştiriler yöneltilmesine yol açmıştır. Ajans teriminin yadırganması, bölgesel örgütlenmenin devletin üniter yapısını bozacağı endişesi, kalkınmanın lokomotif olarak özel sektörün görülmesi, ajansların özerkliği ve denetimi gibi pek çok unsur bu eleştiriler arasında yer almıştır.

#### 1. Ajans Teriminin Mevcut Yönetim Sistemine Uymayışı

Türk yönetim sisteminde “ajans” terimi, bir idarî birimi tanımlamak için genellikle kullanılmamaktadır. Türk Dil Kurumu da ajans terimi için idarî sistem bağlamında bir tanım vermemektedir. İngilizce’deki “agency” terimi belirli bir fonksiyonun yürütülmesi ve gözlenmesinden sorumlu mahallî/merkezî idarenin parçası anlamına gelmektedir<sup>294</sup>.

Türk yönetim sisteminde ajans terimi sadece altı kuruluş tarafından kullanılmaktadır. İlki Anadolu Ajansı’dır, bu kuruluş mallarının devlet malı sayılmasına ve personelinin Türk Ceza Kanunu’nun tatbikatında memur sayılmasına rağmen hisselerinin %47,75’i Hazine’de olan bir anonim şirket

<sup>294</sup> Collins Cobuild Advanced Learner’s English Dictionary, The University of Birmingham, HarperCollins Publishers, Glasgow, 2003, s. 27.

olarak faaliyetini sürdürmektedir. İkinci olarak “Türk İşbirliği ve Kalkınma Ajansı” da ajans terimini kurumun tanıtımında kullanmaktadır fakat 4668 sayılı Kanun<sup>295</sup> bu kuruluşu Başbakanlığa bağlı ve tüzel kişiliği haiz “Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı” olarak adlandırmıştır. Ayrıca, AB eğitim ve gençlik programlarının yürütülmesi amacıyla her ülkede uygulayıcı ve koordinatör birim olarak zorunlu olarak kurulan ulusal ajans kurumu, Türkiye’de DPT bünyesinde AB Eğitim ve Gençlik Programları Dairesi Başkanlığı tarafından yürütülmektedir.

5523 sayılı Kanun<sup>296</sup> ile kurulan “Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı” için kullanılan ajans terimi, kalkınma ajansları için kullanılanla aynı anlama gelmektedir. Yani belirli bir fonksiyonu icra etmek için oluşturulmuş özel kuruluşları ifade etmek için ajans terimi kullanılmıştır. Ancak, Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı’nın kanunla kamu tüzel kişiliğini haiz olarak belirlenmiş olması, bu kurumu kalkınma ajanslarından ayırmaktadır.

5706 sayılı Kanun<sup>297</sup> ile oluşturulan “İstanbul 2010 Avrupa Kültür Başkenti Ajansı” kapsamında kullanılan ajans terimi de kalkınma ajansları gibi belirli bir fonksiyonu icra etmek için oluşturulmuş özel bir kuruluşu tanımlamak için kullanılmıştır. Bu ajans İstanbul’u 2010 yılı Avrupa Kültür Başkenti olarak hazırlamak, bu amaçla 2010 yılında yapılacak etkinlikleri planlamak ve yönetmek, kamu ve sivil kurum ve kuruluşların bu çerçevede yapacakları çalışmalarda koordinasyonu sağlamak maksadıyla kurulmuştur ve çalışması belirli bir süre ile sınırlıdır. Projenin sona ereceği 31/12/2010 tarihinden itibaren altı ay içinde tasfiye edilmesi öngörülmektedir.

İdare hukuku çerçevesinde, 5449 sayılı Kanun ile belirlenmiş olan kalkınma ajanslarının statüleri “kamu tüzel kişiliği” olarak değerlendirilebilir.

<sup>295</sup> 4668 sayılı Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığının Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun, Resmî Gazete tarih: 12/05/2001, sayı: 24400.

<sup>296</sup> 5523 sayılı Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun, Resmî Gazete tarih: 21/06/2006, sayı: 26218.

<sup>297</sup> 5706 sayılı İstanbul 2010 Avrupa Kültür Başkenti Hakkında Kanun, Resmî Gazete tarih: 14/11/2007, sayı: 26700.

Kamu hukuku tüzel kişilerini özel hukuka tâbi tüzel kişilerden ayıran başlıca özellikler şunlardır<sup>298</sup>:

- Kamu tüzel kişileri, Anayasa'nın 123. maddesine göre kanunla veya kanunun verdiği açık yetkiye dayanarak kurulurlar.
- Kamu tüzel kişileri, özel hukuk kişilerinden farklı olarak üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle (kamu gücü ile) donatılmışlardır.
- Kamu tüzel kişileri kamu yararının gerçekleştirilmesi amacıyla çalışırlar.
- Kamu tüzel kişilerinin malları, gelirleri ve personelleri farklı statüye sahiptir.

Türk idare hukukunda, bazı kamu tüzel kişileri Anayasa ile bazıları da kanun ile açıkça “kamu tüzel kişisi” olarak nitelendirilmektedir. Eğer Anayasa veya kanunla nitelendirme mevcut değil ise aşağıdaki şartları taşıyan tüzel kişiler kamu tüzel kişisidirler<sup>299</sup>:

- Tüzel kişi devlet tarafından ya yasama organı tarafından kanunla ya da idare tarafından kanunun verdiği yetkiye dayanarak yapılan bir idarî işlem ile kurulmalıdır.
- Tüzel kişi kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış olmalıdır. Örneğin tek yanlı işlemler yapma, zorunlu üyelik esası, zorunlu aidat ödenmesi, vergi muafiyeti, v.b.

Kamu tüzel kişisi bazı yönleri ile özel hukuka tâbi tutulmuş (örneğin kamu iktisadi teşekkülleri) olsa bile özel hukuk tüzel kişisi değildir.

Türkiye Cumhuriyeti idari yapısında Anayasa'nın 123. maddesinde yer alan “idare, kuruluş ve görevleri ile bir bütündür ve kanunla düzenlenir” hükmüne istinaden “idarenin bütünlüğü” ilkesi vardır. Yani çeşitli kamu tüzel kişilerinden oluşan kamu yönetiminde, hizmetler ve hizmetleri yürüten

<sup>298</sup> Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, İmaj Yayıncılık, 3. Baskı, Ankara, 1998, s.51-52; Kemal GÖZLER, **İdare Hukuku**, C. I, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003, s.133-134.

<sup>299</sup> GÖZLER, a.g.e., s.140-146.

kuruluşlar arasında parçalanmış bir görüntü olsa da bunların hepsi bir sistemin parçalarıdır<sup>300</sup>. Türkiye'nin idari teşkilatında merkezi idare ve yerinden yönetim kuruluşları (yer yönünden ve hizmet yönünden) kamu tüzel kişiliğine sahiptirler, bunun dışında kamu tüzel kişiliği yoktur. Merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlük ve uyum da vesayet denetimi ile sağlanmaktadır.

Kalkınma ajanslarının kamu tüzel kişiliğini haiz olduğu 5449 sayılı Kanun'da ifade edilmiş değildir. Diğer taraftan, yukarıdaki kamu tüzel kişiliğinin oluşumu ve mahiyetine dair yapılan açıklamalar dikkate alındığında, ajansların kanunun verdiği yetki ile bir idari işlem neticesinde kurulması, kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmış olması (vergi muafiyeti, yatırım destek ofislerine yapılan başvurunun idareye yapılmış sayılması, vb.), kamu yararı için faaliyet gösteriyor olması, gelirleri ve personeli açısından özel statüye sahip olması, kalkınma ajanslarının kamu tüzel kişiliği sahibi olduğunu göstermektedir.

Kalkınma ajansları tüzel kişilik sahibi olmalarına rağmen 5449 sayılı Kanun'la düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbidir. Ajans hizmetlerinin iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülmesi öngörülmüştür. Diğer taraftan kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanların istihdamına imkân tanınmış, bunların ajanstaki görevleri sona erdiğinde de önceki kurumlarına dönmeleri ve ajansta geçen hizmetlerinin aynen memurlukta geçmiş gibi kazanılmış hak aylık derece ve kademelerinde değerlendirilmeleri sağlanmıştır.

Devlet Planlama Teşkilatı'nca, ajanslarının yürüttüğü bölgesel plân ve programların uygulanmasını izlenip ve değerlendirilmesi, kalkınma ajanslarının kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının değerlendirilmesi, yıllık çalışma programlarının onaylanması, yönetim kurulu tarafından teklif edilen ajans genel sekreterini

<sup>300</sup> A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, 14. Baskı, Ankara, 2000, s.40-41.

onaylanması, ajansların vesayet denetimine tâbi tutulduğunu gösteren hükümlerdir.

5449 sayılı Kanun hükümlerinde açıkça yazılmamış olsa bile genel gerekçeye göre ulusal düzeydeki bölgesel/yerel kalkınma stratejileri ile üst ölçekli bölge planları DPT tarafından yapılmaya/yaptırılmaya devam edecektir. İBBS Düzey 2 bölgelerinin plan ve stratejileri ise ajanslar tarafından DPT ile işbirliği ile hazırlanacak ve DPT'nin onayına sunulacaktır. Anayasanın 166. maddesine göre kalkınmayı sağlayacak olan bölge planının hazırlanması kamu görevidir ve dolayısıyla kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi gereken faaliyetlerdir<sup>301</sup>. Bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak devletin görevi olduğu için ajansların planlama faaliyetleri bir kamu hizmetinin ifasıdır.

Kalkınma ajanslarının gelirleri, genel bütçe vergi gelirleri ve yerel yönetim cari yıl bütçesinden aktarılabacak payları kapsamaktadır. Anayasa'nın 73. maddesi ile vergi ödevinin “kamu giderlerini karşılamak üzere” yüklendiği dikkate alındığında kalkınma ajanslarının kanunda açıkça zikredilmemiş olmasına rağmen kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları varsayılabilir. Çünkü ajanslar yatırım destek ofislerinde ve bölgesel planlama yapımında kamu gücü kullanmakta, kamu giderleri için kamu gelirini harcamaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde ajans terimi sadece yeni bir anlayışla (özerk, etkin, aktörler arasında işbirliğini geliştirici) kurulan bir idareyi tavsif etmek için tercih edilmiş görünmektedir.

## 2. Üniter Devlet Yapısına Zarar Vereceği Endişeleri

Üniter devlet, devlet yetkilerinin alt veya üst düzeyde başka bir devlet veya devletlerle paylaşılmaması esasına dayanmaktadır. Üniter devlet merkezi idare ve yerinden yönetim ilkesine göre örgütlenmiştir. Üniter devlet

<sup>301</sup> Birgül A. GÜLER, “Sunuş”, **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?**, a.g.e., s.7.

egemenliğin tek bir halka ait olduğu, ülke sınırları içinde yasama, yürütme, yargılama birliğinin olduğu, yerel kuruluşlara bağımsızlı düzeyine ulaşmayan özerklik tanınan devlettir<sup>302</sup>. İdarenin bütünlüğü ilkesi de üniter devlet ilkesi ile sıkı sıkıya ilişkilidir<sup>303</sup>.

Kurulan kalkınma ajansları ile üniter devlet yapısının hukukî ve siyasi olarak bozulmasının zemininin hazırlandığı, kalkınma ajanslarının federal örgütlenmenin ekonomik, siyasi ve idari altyapısının hazırlanmasında başlangıç teşkil ettiği yönünde eleştiriler mevcuttur. Kendi bölgesindeki ekonomik kaynakların idaresinde yetki sahibi olan, yabancı şirketlerle yatırım anlaşmaları yapan, kamu görevlisi istihdam eden ve devlet kaynaklarını kullanan yerel birimler olarak kurulan ajansların federal yapıya doğru gidişin bir göstergesi olduğu iddiası vardır.

Kalkınma ajanslarına yöneltilen bu eleştiriler, şüpheler üzerine inşa edilmiş görünmektedir. Kalkınma ajanslarının kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu yönünde ciddi deliller vardır. Henüz mahkeme kararları ile kesinleşmiş olmasa da ajanslar yer yönünden mahallî idare olarak telakki edilebilir. Ajanslar üzerindeki DPT ve valiler eliyle yürütülen vesayet denetimi de bu savı destekler mahiyettedir. DPT'nin, ajansların plân ve programların uygulanmasını izleyip ve değerlendirmesi, ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarını değerlendirmesi, bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisini yapması ve bunların kullanımına ilişkin usûl ve esasları belirlemesi, ajansların yıllık çalışma programlarını onaylaması, ajans genel sekreterini onaylaması, ajans bütçesinin sunulması ve ödeneklerin aylık harcama programına göre Devlet Planlama Teşkilatı'nca kullandırılması, dış denetimin performansla ilgili değerlendirmesini yapması gibi görev ve yetkileri, ajanslar üzerindeki DPT tarafından yürütülecek vesayet denetiminin unsurlarıdır. Ayrıca ajans yönetim kurulu üye yapısının daha çok kamu sektörü ağırlıklıdır ve yönetim kurulu

<sup>302</sup> A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, 6. Baskı, Ankara, 1997, s.15.

<sup>303</sup> GÜNDAY, a.g.e., s.53.

başkanını vali olması da merkezî idarece yapılan vesayet denetiminin bariz göstergesidir.

Kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usûlleri düzenleyen 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanunun bazı maddelerinin Anayasa'ya aykırılığı ve kalkınma ajanslarının ikincil mevzuatını oluşturan Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in<sup>304</sup> iptali ve yürütülmesinin durdurulması istemiyle Danıştay nezdinde<sup>305</sup> dava açılmıştır. Anayasa'ya aykırılık iddiaları, üniter devlet yapısında bulunan merkezî idare ve mahallî idare teşkilâtlanmasının yanında bölgesel örgütlenmenin olamayacağı düşüncesine dayanmaktadır. Anayasa'da cevaz verilen birden çok ili içine alacak şekilde merkezî idare teşkilâtı yapılanmasının da kalkınma ajansları için söz konusu olmadığı belirtilmektedir. İddia makamına göre kalkınma ajansları merkezî idarenin taşra örgütü değildir ve üzerlerinde vesayet denetimi bulunmamaktadır. Danıştay, 5449 sayılı Kanun'un bu şekliyle idarenin bütünlüğü, idarî vesayet, yetki genişliği ilkelerine aykırı bir düzenleme getirerek Anayasa'ya aykırılık teşkil ettiği için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Ayrıca Anayasa'ya aykırılık şüphesi bulunan bu Kanun'a dayanan yönetmelik hükümlerinin uygulanması durumunda telafisi güç ve imkânsız zararlar doğabileceği sebebiyle esas hakkında karar verilinceye kadar yürürlüğünün durdurulmasına karar verilmiştir. Fakat yukarıda belirtildiği üzere ajanslar vesayet denetimine tâbidir ve idarenin bütünlüğünü zedeleyecek şekilde çalışmaları söz konusu değildir.

Adana ili merkez olmak üzere Adana ve Mersin illerini kapsayan TR62 ve İzmir ili merkez olmak üzere TR31 İBBS Düzey 2 bölgelerinde kalkınma

<sup>304</sup> Resmî Gazete tarih: 25/07/2006, sayı: 26239.

<sup>305</sup> Danıştay 10. Dairesi, Esas No: 2006/5588.

ajansları kurulmuş<sup>306</sup> olmasına rağmen Danıştay'ın yönetmeliğin yürürlüğünü durdurması sebebiyle bu ajanslar faaliyet gösterememektedir.

Kalkınma ajanslarına mevzuatla sağlanan özerkliğin yeterli olmadığı konusunda eleştiriler de mevcuttur. Örneğin, Türk Girişim ve İş Dünyası Konfederasyonu kalkınma ajanslarının kuruluşunda DPT'nin bölge teşkilatı gibi tasarlandığı, bölgesel dinamikleri harekete geçirmenin bu yapı ile mümkün olmadığı fikrini ileri sürmüştür. Ajansların (üç büyük il hariç), kamu ağırlıklı tasarlanarak, dünyada özel sektörün dinamizmine dayanan bu tür kurumların başarılı örneklerinden uzaklaşıldığı, kalkınma ajansı yönetim kurullarına valilerin başkanlık etmesi ile genel sekreterinin DPT'nin onayı ile göreve gelmesinin merkeziyetçi anlayışın bir yansıması olduğu, halbuki ajansların yönetim kurulları özel sektör ve sivil toplum ağırlıklı olması gerektiği bu eleştirilerde belirtilmiştir<sup>307</sup>. Kalkınma ajanslarına yöneltilen DPT'nin bölge teşkilatı gibi tasarlanmış olduğu eleştirisi üniter yapıyı bozacak olduğu iddiasından daha makul görünmektedir. Sadece ajansın yürütme organı olan genel sekreterin atanmasında DPT onayına ihtiyaç duyulması bile DPT'nin ajanslar üzerindeki etkisinin açık göstergesidir.

### 3. Öncülük Rolünü Devletin Değil Özel Sektörün Üstlenmesi

5449 sayılı Kanun, ajansların devlet yardımlarını uygulama, kırsal kalkınma faaliyetlerini destekleme, altyapı ve çevre projelerini gerçekleştirme gibi alanlarda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların yerine geçmemesi ve doğrudan uygulama yapmamasının esas olduğu bir anlayışla hazırlanmıştır. Ajanslar esnek ve dinamik yapısı ile bölgesel kalkınmanın özel sektör öncülüğünde gerçekleşmesi gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Bölgesel

<sup>306</sup> 31/05/2006 tarihli ve 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı; 06/07/2006 tarihli ve 26220 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

<sup>307</sup> “Kalkınma ajansları tasarısı merkeziyetçi yapıdan kurtulmalı”, **Milliyet Gazetesi**, 08/05/2005, <http://www.milliyet.com.tr/2005/05/08/ekonomi/eko01.html> (18 Ağustos 2007)

ölçekte destekleyici ve koordine edici işlevler üstlenmiş olan ajanslar yerel potansiyelin harekete geçirilmesi doğrultusunda çalışacaklardır.

Ajansların görevleri arasında yer alan bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak, bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak, bölgedeki önemli görülen diğer projeleri izlemek, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak/yaptırmak, bu yöndeki araştırmaları desteklemek, ulusal ve uluslararası düzeyde bölgenin tanıtımını yapmak, işletmelerin izin ve ruhsat işlemlerini takip etmek, KOBİ'leri ve yeni girişimcileri desteklemek gibi faaliyetler, özel sektörün ekonomik gelişme için öncü rol aldığıının emaresidir.

1980 öncesindeki ithal ikameci dönemde ulusal kalkınma planları çerçevesinde kentsel/bölgesel kalkınma politikalarının uygulanmasında merkezî idare önemli görevler üstlenmiştir. Özellikle tarım ve sanayi gibi üretken sektörlerde ve altyapı alanında büyük yatırımlara girilerek kalkınmayı yönlendirici bir konumda bulunmuştur. Kalkınma ajanslarının dayandığı anlayışın ise merkezî idarenin katkısı olmaksızın bölge potansiyelinin değerlendirilmesi, bu kapsamda ajansların düzenleyici devlet anlayışına uygun olarak koordinatörlük ve katalizörlük işlevini üstlendiği eleştirileri vardır. Bu şekilde sınai yatırımların devlet tarafından yapılmadığı durumda bölgesel gelişmenin mümkün olmadığı düşünülmektedir<sup>308</sup>. Aslında devletin altyapı yatırımlarının bölgedeki yatırım ortamını iyileştirmesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin ürettikleri mal ve hizmetleri ucuz satması, eğittikleri işgücünün özel sektöre nitelikli emek sağlaması, özel sektöre yol gösterip bilgi aktarımı sağlaması gibi çok önemli katkıları vardır.

---

<sup>308</sup> ATAAY, a.g.e., s.32-33.

Kalkınma ajanslarının özel sektör yatırımlarının etkinliğinin artıracığı öngörülebilir. Ayrıca devletin belirli stratejik sektörler için yatırımcı olması haricinde ekonomideki ağırlığının azalması genel iktisadî eğilimlerle örtüşmektedir. Fakat özel sektöre ait işletmelerin uygulanan teşviklere rağmen ölçek ekonomisi ve uygun yatırım ortamı sebebiyle genellikle Marmara ve Ege Bölgeleri tercih etmesi, bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasında özel sektörün başlıca rol oynamasının sakıncasını ortaya koymaktadır. Ajans faaliyetlerinde sadece özel sektör için uygun ortamın oluşturulması esası üzerine inşa edilmiş bir anlayış bölgesel farklılıkları gidermede yetersiz kalabilir.

#### **4. Mali Denetiminin Yetersiz Oluşu**

5449 sayılı Kanun uyarınca, ajanslar mali kaynakların toplanması ve kullanılmasında, denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunu bilgilendirmekle yükümlüdür. Ajansların bütçeleri DPT'ye gönderilir, bütçe uygulama sonuçları da yönetim kurulunca onaylanmadığı takdirde İçişleri Bakanlığı ve DPT'ye gönderilir. Ayrıca her yıl bağımsız denetim kuruluşlarınca denetlenir.

Genel bütçe vergi gelirleri, il özel idareleri ve belediye bütçesinin %1'i gibi kamu kaynağı kullanacak olan ajansların mali denetiminin, 5449 sayılı Kanun'da bu yönde bir hüküm bulunmamasına rağmen Sayıştay tarafından yapılması da gereklidir. Aksi takdirde parlamentonun bütçe hakkından doğan denetim yetkisini kullanılması engellenmiş olacaktır. Diğer taraftan zaten gelirleri yeterli olmayan mahallî idarelerin bütçesinden pay ayrılması da, bu idarelerin etkinliğini azaltıcı bir sonuca yol açacaktır. Benzer şekilde kamu kurumu niteliğini haiz sanayi ve ticaret odaları bütçesinden ajanslarca pay alınması da bu kuruluşlar için olumsuz bir veçhedir.

5449 sayılı Kanun'un uygulanmayacak hükümler bölümünde ajanslar 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerinden muaf tutulmuştur. Oysa ki kamu kaynağı kullanan bütün kurumlar için ihale sistemine bütünlük

getirilmesi, saydamlığın sağlanması amacıyla Kamu İhale Kanunu çıkarılmıştır. Kamudaki ihale sisteminin düzgün işleyebilmesi için kamu kaynağı kullanan bütün kurumların Kamu İhale Kanunu kapsamında olması gereklidir. Yeni oluşturulacak olan ve ihale konusunda hiçbir birikimi olmayan ajansların bu Kanun kapsamı dışında bırakılması, ajansların farklı uygulamalar yapmasına yol açabilecek ve ihale işlemleri üzerinde yeterli bir denetim olmadığı için, ileride sorunlar oluşabilecektir<sup>309</sup>. Ayrıca ajansların performans denetiminin DPT tarafından yapılmasının öngörülmekte ise de, DPT'nin bu şekilde denetim yapma kapasitesi mevcut değildir. Bir dış denetim kuruluşu olan Sayıştay'ın kurumsal kapasitesinin güçlendirilmesinin ardından bu fonksiyonu icra etmesi daha uygun olacaktır.

## 5. Diğer Eleştiriler

Kalkınma ajanslarının İBBS Düzey 2 ölçeğinde örgütlenmesinin Türkiye'nin idari yapısı ile uyumlu olmadığı, ajansların il düzeyinde kurulmasının ülkenin idari yapısına uygun olmasının yanı sıra yönetim açısından da kolaylık sağlayacağı şeklinde düşünceler vardır. Aynı zamanda homojen olmayan Düzey 2 bölgesel yapılanmasının gerçekçi olamayacağı, çünkü aynı ilin ilçeleri hatta köyleri arasında büyük gelişmişlik farklarının bulunduğu da eleştiriler arasındadır. Fakat ajanslar için öngörülen bölgesel ölçek AB normları dikkate alınarak ve AB'nin mutabakatıyla hazırlanmıştır. Ajansların da bu yapılarıyla AB fonlarının dağıtımında önemli roller üstlenmesi beklenmektedir. Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı ile Türkiye'ye bölgesel kalkınma bileşeni kapsamında desteklerin yaklaşık 2007 yılında 167,5 milyon Avro, 2008 yılında 173,8 milyon Avro, 2009 yılında 182,7 milyon Avro ve 2010 yılında 238,1 milyon Avro kaynak tahsisi yapılacaktır. 26 kalkınma ajansının kurulması halinde, bu kuruluşların kullanabileceği toplam ulusal kaynak tutarının yıllık 666 milyon YTL olarak hesaplandığı dikkate

<sup>309</sup> Seyit KOÇBERBER, “Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Nisan-Haziran 2006, S. 61, s.49.

alındığında, yıllık yaklaşık 300 milyon YTL'lik AB desteğinin ihmal edilebilir olmadığı görülecektir.

3046 sayılı Kanun<sup>310</sup> mevcut yönetim sistemi içinde etkili bir yönetim ve iş bölümü ile aynı ve benzer hizmet veya görevlerin tek bir bakanlık tarafından veya sorumluluğunda yürütülmesini şart koşturmuştur. Yani aynı görevi yapan kuruluşlar arasında görev çakışmasına veya çatışmasına sebep olacak bir örgütlenmeye gidilmemesi gereklidir. Kalkınma ajanslarının üstlendiği görevlerden birisi olan “yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmeleri desteklemek”, Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı'na 3624 sayılı Kanun<sup>311</sup> ile verilen görevlerden birisidir. Bu durum da hem 3046 sayılı Kanun'un hükümlerine aykırılık teşkil etmekte hem de kurumlar arasında yetki karmaşasına sebebiyet vermektedir.

## **B. Kalkınma Ajanslarının Sorunları ve Çözüm Önerileri**

Kalkınma ajanslarından beklenen bölgenin potansiyelinin ortaya çıkararak kalkınmayı sağlaması ve bölgesel farklılıkları azaltması işlevinin yürütülmesi, ajanslar için alışlagelen yapılanmanın dışına çıkılması yoluyla sağlanmaya çalışılmıştır. Bununla beraber hukuki statüsünün bazı noktalardaki belirsizliği ve adeta nev'i şahsına münhasır yapısı, ajansların beklenen görevleri yerine getirmesinde zorluklara sebep olabilecektir.

<sup>310</sup> 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Resmî Gazete tarih: 09/10/1984, sayı: 18540.

<sup>311</sup> 3624 sayılı Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı Kurulması Hakkında Kanun, Resmî Gazete tarih: 20/04/1990, sayı: 20498.

## 1. Kuruluş-Teşkilat Sorunları ve Çözüm Önerileri

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı “Planların, Programların ve Bölgesel Planların hazırlık, uygulama, koordinasyon ve izleme aşamalarının etkinliğini artırmak üzere, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca ihtiyaç duyulan merkezlerde birimlerin oluşturulması için düzenlemeler yapılacaktır”<sup>312</sup> diyerek DPT’nin bölge bazında teşkilatlanmasını öngörmüştür. Benzer şekilde 2001 yılındaki Ulusal Program’da da orta vadede DPT’nin bölge teşkilatlarının kurulacağı belirtilmiştir. 5449 sayılı Kanun ile kurulan kalkınma ajansları, bölgesel plan ve programlarının uygulanmasını izleyip ve değerlendiren, ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarını ölçen, bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonları ajanslara tahsis eden ve bunların kullanım usullerini belirleyen, ajansların yıllık çalışma programlarını ve ajans genel sekreterini onaylayan, ajansların teşkilat, personel ve denetimine ilişkin esas ve usûlleri belirleyen, bütçesindeki kaynak tahsisleri üzerinde etki sahibi olan DPT’nin ajanslar üzerindeki yetkileri çok kapsamlıdır. Ajans teşkilatlanması DPT’nin Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Ulusal Program’da belirtilen taşra örgütü yapısına yaklaşmıştır. Bu sebeple ayrı bir teşkilatlanmaya gidilmeksizin, DPT’nin kuruluş ve görevleri hakkında kanun hükmündeki kararnamede yapılacak değişiklikle, ayrıca kalkınma ajansları kurulmaksızın DPT’nin bölgesel düzeyde örgütlenmesi yeterli olabilirdi. Mevcut durumda DPT hiyerarşik denetim yürütemese bile ağır bir vesayetle ajansları kontrol etmektedir.

Önceki kısımda açıklandığı üzere kalkınma ajansları, kanunun verdiği yetki ile bir idari işlem neticesinde kurulması, kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmış olması (vergi muafiyeti, yatırım destek ofislerine yapılan başvurunun idareye yapılmış sayılması, vb.), kamu yararı için faaliyet gösteriyor olması, gelirleri ve personeli açısından özel statüye sahip olması

<sup>312</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996–2000**, a.g.e., s.68.

gibi sebeplerle, her ne kadar bu durum 5449 sayılı Kanun'da açıkça belirtilmemiş olsa bile, idare hukuku ilkelerine göre kamu tüzel kişiliğini haizdir.

5449 sayılı Kanun ajansları organizasyonunu valiler başkanlığında yapılandırmış ve ajanslar üzerinde DPT Müsteşarlığı'nın güçlü bir gözetim ve denetim kurmasını öngörmüştür. Kamu desteği ile faaliyete geçen ajansların kuruluş evresinde merkezî idarenin bu hissedilir varlığı, ajansların kendi kendinin idame ettirebilme olgunluğuna ve gücüne ulaşmasının ardından üst yöneticilerinin de bölgesel paydaşlar tarafından tespit edildiği bir yapıya doğru evrilebilir.

Gelişmiş ülkelerde ajanslar bölgesel rekabet temelinde kurulurken geri kalmış ülkelerde bölgesel kalkınmayı da üstlenmişlerdir. Türkiye'de öncelikle kurulan iki ajans için yer seçiminde bu bölgelerin bölgesel kalkınma örgütleri tecrübelerinin bulunmasının yanı sıra rekabet açısından üstün bölgeler olması dikkat çekicidir. Bunun amacı pilot uygulamaların kolaylıkla yürütülmesi ve oluşacak tecrübelerle olgunlaştırılmış bir yapının ülke geneline yayılmasıdır. Fakat ülke geneli düşünüldüğünde seçilen örnek bölgeler zaten daha gelişmiş yerlerdir. Bu bölgelerdeki ajans çalışmaları bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasından ziyade bölgenin potansiyelinin ortaya çıkarılması çabalarına odaklanmaktadır. Ajans teşkilatının ülkenin farklı bölgelerinin farklı ihtiyaçlarına uygun olarak yapılandırılması için geri kalmış bölgelerdeki kurtulacak ajanslara ihtiyaç vardır.

## **2. Görev-Yetki Sorunları ve Çözüm Önerileri**

1982 Anayasası'nın 166. maddesinin ilk fıkrasında "ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli bir şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak devletin görevidir." hükmü vardır.

Anayasa'nın 128. maddesinin ilk fıkrasında ise "devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür." hükmü yer almaktadır. Bu sebeple ajans genel sekreterinin tamamen veya mali hakları dışında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na tâbi olmasının sağlanması gereklidir.

Ajans gelirleri arasında sayılmış olan, genel bütçe gelirlerinden ayrılacak transfer ödeneği, bütçedeki esnekliği yok edecek, gelirlerin bir kısmının belli giderler tahsis edilmemesi (ademi tahsis) ilkesine aykırı olacak, merkezî bütçe politikalarının uygulanmasını zorlaştıracak ve parlamentonun bütçe hakkını engelleyecektir. Benzer şekilde bölgedeki il özel idareleri, belediyeler, sanayi ve ticaret odalarının bütçe gelirlerinden aktarılabacak pay, bu idarelerin hizmetlerini yürütmesini zorlaştıracaktır.

Kalkınma ajanslarının gelirlerinin önemli bir kısmı kamu kaynaklarından sağlanmaktadır. Ajansların, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılmasını, hesap verilebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'na tâbi olması gereklidir. Zira tüzel kişiliği haiz ve bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbi olarak faaliyet gösteren Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı 5018 sayılı Kanun'a tâbidir. Parlamentonun bütçe hakkından doğan denetim yetkisini kullanılması için ajansların Sayıştay tarafından denetlenmesi de gerekmektedir. Bunlara paralel olarak, kanunla kurulmuş, kamu kaynakları ile kamu görevi yürüten ve yönetim kurulu başkanı vali olan kalkınma ajanslarının 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'na da tâbi olması gereklidir.

Kalkınma ajansları yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamakla görevlidirler. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun yanı sıra 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye ve

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunları (nüfusu 50 binin üzerindeki) mahallî idareleri, orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren stratejik planlarını 2009 yılı sonuna kadar hazırlamakla yükümlü kılmıştır. Ayrıca, 3194 sayılı İmar Kanunu ile yerleşme yerleri ile bu yerlerdeki yapılaşmaların düzenlendiği nazım imar planları ve uygulama imar planlarının hazırlanması da mahalli idarelerin sorumluluğundadır. Hazırlanan bu planlar, planlama hiyerarşisi içinde çevre düzeni planı ve bölge planları ile uyumlu olmak zorundadırlar. Kalkınma ajanslarının bu planların hazırlanmasındaki görevi sadece teknik destek sağlamak olarak sınırlandırılmış olmakla birlikte bu faaliyetlerin mahallî idarelerin teknik ve idarî kapasitesini artırmaya dönük olduğu görülmektedir. Planlama aşamasından sonra mahallî idarelere kaynak bu plan ve programların uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak için kaynak aktarmak görevi de olan ajansın personeli arasında menfaat çakışması söz konusu olabilir. Yani hem planlamaya aktif katılan hem de planın uygulanması için kaynağı elinde tutan ajans personeli, mahallî idarelerin kendi tercihlerini yapmasının önünde engel teşkil edebilir. Zaten kaynak sıkıntısı çeken mahalli idareler üzerindeki ajans payının azaltılarak, bu idarelerin kendi kapasitelerini geliştirmelerine imkân tanımak daha doğru bir yaklaşım olacaktır.

Ajansların görev ve yetkilerinden birisi de “yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek”tir. Türkiye’de KOBİ’ler tüm işletmelerin %99,8’ini ve bu işletmeler de toplam istihdamın %76,7’sini oluşturmaktadır. KOBİ yatırımlarının, toplam yatırımlar içindeki payı %38’e ulaşmakta ve toplam katma değer % 26,5’i yine bu işletmelerce üretilmektedir<sup>313</sup>. Ekonomi içerisinde böylesine büyük bir ağırlığı olan KOBİ’ler kalkınma ajanslarının

<sup>313</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı**, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, 2004, s. 9.

faaliyetlerinde de önemli bir yer tutmalıdır. Diğer taraftan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı ve ilgili kuruluşu Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, KOBİ'lere yönelik politikalarının temel sorumlusu ve uygulayıcısı konumundaki kamu kuruluşudur. Ayrıca DPT, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ve Türkiye Esnaf ve Sanatkarları Konfederasyonu, Halk Bankası, Türkiye Esnaf ve Sanatkarlar Kredi ve Kefalet Kooperatifleri Birlikleri Merkez Birliği ve Kredi Garanti Fonu A.Ş., Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu, Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı gibi pek çok kuruluş KOBİ politikalarında rol almaktadır. Ajansların KOBİ'lere dönük çalışmalarında bu kuruluşlarla işbirliği ve eşgüdüm sağlaması çok önemlidir. Ülke ölçeğinde Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, bölgesel düzeyde de bu idarenin hizmet merkezlerinin esas sorumlu olacağı şekilde, kurumlar arasında görev çakışmalarını engelleyecek ve faaliyetlerde birbirini bütünleyecek yapılanmanın oluşturulması gereklidir. Ajansların yabancı ülkelerde örnekleri görüldüğü üzere KOBİ'lere geçici süreli ortak olması faydalı olacaktır. Kuruluş aşamasında veya işletme evresinde, teşvik edilmesine karar verilmiş sektörlerdeki KOBİ'lere ajanslarca ortak olunması, bunların finansman ihtiyacını giderecek ve finans kurumları nezdinde kredi itibarının yükseltecektir. Ancak işletmelerin kendi kendilerini idame ettirebilme düzeyine gelmesinin ardından bu ortaklık ilişkisine son verilmelidir.

Ajanslar bölgeler arası gelişmişlik farklarının giderilmesi çabalarında sadece özel sektörün teşvik edilmesi ile yeterli olamayacaktır. Geri kalmış bölgelerde kalkınma kutupları oluşturulmalı, tarıma dayalı sanayiler geliştirilmeli, büyük kamu yatırımları devreye sokulmalıdır. Geri kalmış bölgelerin ulaşım imkânlarının artırmak için, hızlı işleyen demiryolu hatlarıyla limanlara ve gelişmiş sanayi bölgelerine bağlantısı kurulmalıdır. Böylece coğrafî koşulların getirdiği, pazara uzaklık ve buna bağlı olarak gelir düşüklüğü aşılabılır<sup>314</sup>. Ayrıca katma değeri yüksek ve emek yoğun projeler

<sup>314</sup> Devlet Planlama Teşkilâtı, **Sekizinci BYKP Gelir Dağılımının İyileştirilmesi ve Yoksullukla Mücadele ÖİKR**, a.g.r., s.99.

(el sanatları, organik tarım vb.) geliştirilerek ihracata yönelik üretim gerçekleştirilmelidir.

Kalkınma ajansları, bölgenin işgücü kaynağını geliştirmek için eğitim sorunlarına da eğilmelidir. Bölgedeki işletmelerin ihtiyaç duyduğu insan kaynağının tespit edilmesi, eğitim kurumlarının meslekî eğitim alanındaki ihtiyaçlarının giderilmesi, emek arz ve talebinin buluşturulması alanındaki faaliyetler ajanslar tarafından desteklenmelidir.

Avrupa Birliği'ne giriş süreciyle birlikte Türkiye, uzun yıllardır uygulamakta olduğu teşvik sistemine dayalı bölgesel gelişme politikalarını terk ederek, özel sektör ve bölgesel rekabetin ön planda olduğu yeni bir uygulamaya geçmektedir<sup>315</sup>. AB tarafından bölgesel kalkınma için sağlanacak mali kaynakların dağıtımına odaklı olarak çalışmak kalkınma ajanslarının temel işlevi olarak kalırsa, ajanslar sadece yabancı kaynak tahsis müesseseleri olarak kalırlar.

### 3. Mali Yapı-Denetim Sorunları ve Çözüm Önerileri

Genel bütçe vergi gelirleri, il özel idareleri ve belediye bütçesinden aktarılan kamu kaynağını kullanacak olan ajansların mali denetimi de kamu harcamalarına uygulanan usullere paralel olmalıdır. Bu yönüyle ajansların, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Devlet İhale Kanunu ve Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi olması gereklidir.

Kalkınma ajanslarının bütçesi ulusal ve bölgesel düzeyde plan ve programlara, Yüksek Planlama Kurulunca belirlenen ödenek tavanına ve yıllık çalışma programına göre hazırlanacaktır. Yönetim kurulunca kabul edilen bütçe taslakları ve bütçeler DPT'ye gönderilecektir. Ayrıca mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, hesaplar standart bir

<sup>315</sup> Mürteza HASANOĞLU ve Ziya ALİYEYEV, “Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **Sayıştay Dergisi**, Ocak-Mart 2006, S. 60, s.81.

muhasabe sistemi ile tutulacak, proje ve faaliyetlere sağlanan destekler kamuoyuna açıklanacaktır. Bütçe sonuçları, bütçe döneminin bitiminden sonraki mart ayı içinde yönetim kuruluna sunularak karara bağlanacaktır. Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile devlet muhasabe standartları hükümlerinin uygulanması ajansların bu süreçlerinde ortaya çıkabilecek aksaklıkların engellenmesi bakımından gereklidir.

Ajanslarda, iç denetim yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından, dış denetim ise bağımsız denetim kuruluşlarınca yapılacaktır. Ancak bu şekildeki dış denetim yeterli değildir. Parlamentonun bütçe hakkında doğan denetim yetkisi kapsamında dış denetimin Sayıştay tarafından yapılması da gereklidir.

Ajansların ihale süreçlerinde Devlet İhale Kanunu ve Kamu İhale Kanunu kapsamında olmayışları ajansların farklı uygulamalar yapmasına yol açabilecektir. Ayrıca, ihale işlemleri üzerindeki denetimin yetersizliği de söz konusu olabilecektir.

## SONUÇ

Doğal, ekonomik ve sosyal faktörlerin bölgeler arasında farklılık göstermesi bölgesel eşitsizliklerin doğmasına yol açmaktadır. Ayrıca, gelişmiş bölgelerin pozitif dışsallıklarından ve ölçek ekonomisinden yararlanmak için yatırımcılar tarafından tercih edilmesi de farklılıkların kapanmasını engellemektedir. Bölgeler arası gelişmişlik farklarının giderilmesi ve bölgesel kalkınmayı temin etmek için bölgenin şartlarını iyileştirici ve bölgeye yapılacak yatırımları kolaylaştırıcı faaliyetlerin yürütülmesi gereklidir.

Bölgesel gelişmenin kurumsallaştırılması ve küresel ekonomik şartlara entegrasyon için mevcut idarî örgütler dışında bölgesel kalkınma ajansları kurulmuştur. Ajanslar kalkınmanın özel girişim öncülüğünde olması, kamu yatırımlarının altyapıya yönelmesi, girişimcinin devlet katındaki işlerinin hızlandırılmasına destek verilmesi, bölgeye özel etkin politikalar oluşturulması fikirlerini hayata geçiren örgütlerdir. Ajanslar uzun süredir varlığını sürdürmesine rağmen son yirmi yılda yaygınlaşan, gelişmeyi temin etmek için merkezî ve mahallî idareler dışında örgütlenmiş, bölge temelli ve çoğunlukla kamu kaynakları ile finanse edilen kurumlardır.

Kalkınma ajansları bölgesel kalkınmanın kurumsal yapıları olarak II. Dünya Savaşı'nın ardından çeşitli ülkelerde görülmeye başlanan örgütlerdir. Bölgesel gelişme planlarının yapılması, yatırımcılara destek sağlanması, teşvikler verilmesi gibi faaliyetleri açısından plan bölge uygulamasını kullanan ajanslar, bölgesel kalkınmanın birlik, tutarlılık, uyum ve eşgüdüm halinde yürütülmesini temin ederler. Küreselleşme ile oluşan rekabet ortamında, bölgelerin ekonomik potansiyellerini tam olarak değerlendirmelerini sağlamakla görevlendirilen ajanslar, doğal, ekonomik ve sosyal farklılıklar sebebiyle oluşan bölgeler arası gelişmişlik farklarının kapatılmasında rol oynadığı gibi, gelişmiş bölgelerin ekonomik canlılığını muhafaza için

kullandığı yapılar olarak da faaliyet göstermektedirler. Özellikle kamu yatırımlarının yerine özel yatırımın kalkınmanın başat etkeni haline gelmesiyle, bölgenin tanıtımı ve yatırım ortamının iyileştirilmesi ile bölgeye yapılacak yatırımların kolaylaştırılması gibi fonksiyonlar da bölgesel kalkınma ajansları tarafından da üstlenilmiştir.

Bölgesel kalkınmanın aktörleri arasında iletişim ve işbirliği sağlayan kalkınma ajansları bölge planları hazırlayan, bölgeye özel politikalar oluşturulmasını temin eden ve uygulanmasını kolaylaştıran kurumlardır. Fakat bölgesel kalkınma ajansları, kuruldukları ülkelerin ihtiyaçlarına cevap vermek için farklı görevler üstlendiği, farklı yapılar gösterdiği, farklı büyüklüklerde olduğu için, hepsini kapsayacak genel bir tanım yapmak güçtür. Avrupa ülkelerindeki bölgesel kalkınma ajansları, büyük meblağlar tutan yapısal fonlardan yararlanılmasını kolaylaştırmak için Avrupa Birliği normlarının gerektirdiği vasıflara sahiptirler. Diğer taraftan Amerika Birleşik Devletleri'nde genel bir çerçeve olmaksızın ihtiyaçlara binaen oluşturulan çok farklı kalkınma ajansları mevcuttur.

Türkiye'de bölgeler arası farklılıklar devam edegelen bir mesele olmuştur. Enerji kaynakları, kalifiye işgücü, pazarlara yakınlık, ulaşım gibi sanayinin yer seçimini etkileyen unsurlara ek olarak ülke içindeki yatırıma dönüşebilir sermayenin yetersizliği bölgesel dengesizlikleri müzmin hâle getirmiştir. Böylece, Ankara'nın doğusunda yer alan illerin gelişmişlik düzeyleri genel olarak ülke ortalamasının altında kalmıştır. Kalkınma planlarının bölgesel politikalar boyutu da hedeflenen seviyede başarılı olamamıştır.

1990'lı yıllardan itibaren bölgesel gelişmenin kurumsal yapılanma ihtiyacı Türkiye'de farklı teşebbüslerin gündeme gelmesine yol açmıştır. Kalkınma ajanslarının görevlerini üstlenen, kuruluşları itibarıyla kamu kurumu, şirket, vakıf gibi çeşitli yapıları olan bu teşebbüsler, gerek paydaşların koordinasyonunda görülen eksikler, gerek mali kaynaklarının yetersizliği, gerekse kurumsal kapasitelerinin yetersizliği sebebiyle akamete

uğramışlardır. 2006 yılında çıkarılan 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun ve buna dayanılarak yayımlanan yönetmelikler ile görevleri, yetkileri, örgütsel yapısı, personeli ve mali kaynakları tespit edilerek kalkınma ajanslarının hukukî çerçevesi oluşturulmuştur. Ancak Danıştay'ın yürütmeyi durdurma kararları sebebiyle henüz mevzuatın tam olarak uygulanma imkanı olmamıştır. Pilot olarak kurulan iki ajansın, örgütlerini tesis etmeleri, personel istihdam etmeleri, bölgesel gelişme planlarını oluşturmalarına rağmen esas çalışma alanı olan projelerin ve faaliyetlerin desteklenmesi aşamasına gelemeden yargı kararlarıyla çalışmaları durdurulmuştur.

Özel sektörün serbest piyasa dâhilinde oluşan ihtiyaçlarını karşılamaya dönük, katılımcılığa önem veren, bölgenin potansiyelini ortaya çıkarabilecek ve etkin bir şekilde çalışan bölgesel örgütlere duyulan ihtiyaç Türkiye'deki kalkınma ajanslarının 1990'larda kurulmaya başlamasına yol açmıştır. 5449 sayılı Kanun ile kurulmaya başlanan kalkınma ajansı yapılanması çeşitli eleştirilere maruz kalmıştır. Çünkü kalkınma ajanslarına yüklenen temel görev "düzenleyici devlet" anlayışına uygun olarak bölgesel ölçekte destekleyici, yol gösterici ve koordine edici faaliyetlerdir. Bu faaliyetleri de esnek, katılımcı, saydam ve etkin şekilde yürütmesi açısından Kanun'da düzenlemeler yapılmış olmasına karşın, ajanslar üzerinde merkezin güçlü etkisi görülmektedir. Bölge ekonomilerinin ulusal ve küresel rekabet şartlarına uyum sağlayarak gelişebilmeleri açısından ajanslar yardımcı olacaklardır. Yatırım destek ofislerinin yatırımın başlangıcından işletmeye geçiş dönemine kadar olan süreçte girişimcilere kolaylık sağlaması da önemli bir gelişmedir. Ayrıca kalkınma ajansları Avrupa Birliği bölgesel politikaları kapsamındaki fonların yönetiminde de etkin rol oynayacaklardır. Diğer taraftan, ajansların örgütlenme ve görevleri açısından Türk idarî yapısı ile uyuşmayan yapıları vardır. Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararlarının ardından bu yapının gözden geçirilmesi gerekecektir.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, kalkınma ajanslarının yasal zeminini teşkil etmektedir. Kanun hükümlerine göre, kalkınma ajansları Düzey 2 İstatistikî Bölge Birimi Sınıflandırması esas alınarak, Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulurlar. Böylece kalkınma ajanslarının kurulacağı mekânların belirli kriterlere göre tespit edilmiş plan bölgelere dayandırılmış olması sağlanmıştır.

Ajans terimi idari kurumlar için Türk idare sisteminde tercih edilen bir terim değildir. Bu terim bu kurumların geleneksel idarî yapıdan farklı olduğunu vurgulamak, bunların bürokratik kurallara sıkıca bağlı olmak yerine esnek, katılımcı, saydam ve etkin şekilde yapılandırıldığını göstermek için tercih edilmiştir. 5449 sayılı Kanun ile oluşturulan kalkınma ajansları için kamu tüzel kişiliğini haiz oldukları açıkça belirtilmemiş olsa bile, idare hukuku çerçevesinde bunların kamu tüzel kişileri olduklarının kabul edilmesi gerekir. Değişen kamu hizmeti anlayışına çerçevesinde bir hizmetin sunum usullerinde değişim görüldüğü gibi, idare hukukundaki kamu tüzel kişiliği tanımında da değişim görülecektir. Kamu tüzel kişisi oldukları hâlde özel hukuka tâbi çalışan kamu iktisadî teşekkülleri ya da sivil toplum örgütü sayılan odalar/barolar gibi meslekî örgütler bu durumun örnekleridir. Ajanslar, kanunun verdiği yetki ile bir idari işlem neticesinde kurulmaktadır, kamu gelirleriyle kamusal hizmet görmektedir, kamu gücü ayrıcalıkları ile donatılmıştır (vergi muafiyeti, yatırım destek ofislerine yapılan başvurunun idareye yapılmış sayılması, vb.), gelirleri ve personeli açısından özel statüye sahiptir. Bu kendisine özgü yapılarıyla ajansların idare hukuku içerisinde yer almaları gerekecektir.

Kalkınma ajanslarının Türkiye'nin üniter devlet yapısının hukukî ve siyasi olarak bozulmasına zemin hazırlandığı yönünde eleştiriler mevcuttur. Ajanslar üzerindeki DPT ve valiler eliyle yürütülen vesayet denetimi, yönetim kurulu üye yapısının kamu sektörü ağırlıklı olması ve yönetim kurulu

başkanını merkezî idarenin temsilcisi vali olması bu iddiaları çürütür nitelikteki göstergelerdir.

Ajanslar bölgesel kalkınmanın özel sektör öncülüğünde gerçekleşmesi gerektiği düşüncesine dayanmaktadır. Ajansların devlet yardımlarını uygulama, kırsal kalkınma faaliyetlerini destekleme, altyapı ve çevre projelerini gerçekleştirme gibi alanlarda faaliyet gösteren kurum ve kuruluşların yerine geçmemesi ve doğrudan uygulama yapmaması, bölgesel planlara dayalı olarak öncelikli alanlardaki projelere mali destek sağlaması özel sektörün ekonomik gelişme için öncü rol aldığıının emaresidir. Özel sektörün şimdiye kadar uygulanan teşviklere rağmen, ölçek ekonomisi ve uygun yatırım ortamı sebebiyle genellikle Marmara ve Ege Bölgelerini tercih etmesi, sadece özel sektör için uygun ortamın oluşturulması esası üzerine inşa edilmiş bir anlayışın bölgesel farklılıkları gidermede yetersiz kalabileceğini göstermektedir.

Türkiye'deki kalkınma ajanslarının kuruluşunda Avrupa Birliği'ne yapısal uyum çabalarının önemli etkisi vardır. Düzenli Raporlarda, Katılım Ortaklığı Belgelerinde ve Ulusal Programlarda, Avrupa Birliği müktesebatına uyum için öngörülen yapısal reformlar Türkiye için çeşitli dönüşümlere yol açmıştır. Türkiye'nin AB'ye tam üyeliği halinde, bölgesel farklılıkları en fazla olan ülke konumunda bulunması sebebiyle uygulanan bölgesel politikalar AB tarafından takip edilmektedir. Kalkınma ajanslarının kuruluşunda tespit edilen yapılanma da AB fonlarının kullanımı için ihtiyaç duyulan unsurları içermektedir.

Türkiye'de il özel idareleri, istatistikî bölgeler, koordinasyon bölgeleri gibi bölgesel tabanlı çalışmalar olmasına rağmen, bölge kavramından çekinilmektedir. Bölgesel düzeyde yapıların oluşturulmasından ülkenin üniter yapısına zarar vereceği düşüncesiyle uzak durulmaya çalışılmıştır. Kalkınma ajanslarının bölge ölçeğinde faaliyet göstermesi de bu açıdan eleştirilere maruz kalmıştır. Ancak kalkınma ajanslarının 5449 sayılı Kanun ile oluşturulan yapısında, yönetim ve denetim açısından merkezî idarenin

güdümü dolayısıyla böyle bir şüpheyi mesnet oluşturacak ciddi veriler görülmemektedir.

Türkiye'deki kalkınma ajansı yapısının ülke ihtiyaçlarını karşılayacak şekilde oluşturulmaya çalışılmıştır. Öncelikle bölgesel planların hazırlanması görevi açıkça ajanslara bu görevi vermese bile, ajanslara ilişkin mevzuatın kısa uygulama döneminde Devlet Planlama Teşkilatı'nın bu görevi ajanslar eli ile kullanma isteği görülmüştür. Böyle bir yaklaşım yerel aktörlerin planlama sürecine katılımını sağlayacağı için faydalı olacaktır. Kalkınma ajansları üzerindeki merkezî idarenin güçlü yetkileri bölge tabanlı kurumlara duyulan güvensizliği yansıtmaktadır. Bu sebeple ülkenin yaygın kanaatinin tahammül edebileceği şekilde ajansların yapısı merkezin ağırlığını koruyacağı şekilde belirlenmiştir.

Kalkınma ajanslarının yapısında devlet dışındaki aktörlerin yönetime katılımının sağlanması çabaları görülmektedir. Mahallî idarelerin, üniversitelerin, özel kesimin ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinin yer alacağı kalkınma kurulları ajansın faaliyetlerini değerlendirecek, bölgenin sorunlarının çözümü için yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunacaktır. Karar organı olan yönetim kurulunda da özel kesimden temsilciler bulunacaktır. İcra organı olan genel sekreterin atanmasında merkezin onayına ihtiyaç duyulması merkezin ajanslar üzerindeki kontrolünü pekiştirmektedir.

Kalkınma ajansları dünyadaki idarî ve iktisadî eğilimlere uygun bir şekilde bölgesel kalkınmanın yürütülmesi için önemli kurumlardır. Türkiye'de şimdiye kadar yeterli düzeyde ve etkinlikle uygulanamayan bölgesel kalkınma faaliyetlerinin tutarlı, uyumlu ve eşgüdüm hâlinde yürütülebilmesi için kalkınma ajansları önemli roller oynayabilir. Yasal çerçevesi oluşturulan kalkınma ajanslarının bölgesel kalkınma açısından faaliyetleri önem arz etmekle beraber örgütsel yapılarının ve görevlerinin pilot uygulamalar neticesinde gözden geçirilmesi gereklidir.

## KAYNAKÇA

AKTÜRK, Ergün, **Avrupa Birliği'nde Bölgesel Sorun ve Politikalar**, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erzurum, 1997.

AREN, Sadun, **İstihdam Para ve İktisadî Politika**, Savaş Yayınevi, Ankara, 1998.

ATAAY, Faruk, "BKA Tasarımının 'Kalkınma' Anlayışı Üzerine", **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?**, Derleyen Menaf TURAN, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.

ATHANASOPOULOU, Evanthia, "Yunanistan'da Yerel Kalkınmada Kalkınma Kuruluşları: Şanslar ve Handikaplar", **Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar Konferansı Bildirileri**, Sabancı Üniversitesi İstanbul Politikalar Merkezi, İstanbul, 2005.

AVANER, Tekin, "BKA Siyasal Rejim Sorunu Yaratır Mı?", **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?**, Derleyen Menaf TURAN, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.

**Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı**, Resmî Gazete tarih: 24/03/2001, sayı: 24352 Mükerrer.

**Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı**, Resmî Gazete tarih: 24/07/2003, sayı: 25178 Mükerrer.

BERBER, Metin ve Ebru ÇELEPÇİ, "Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu**, 13–14 Ekim 2005, Trabzon, s.145–156.

BİRBEN, Feriha, **Bölgesel Gelişmede Kalkınma Ajanslarının Rolü, Etkileri ve Türkiye Uygulaması**, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Trabzon, 1997.

BRASCHE, Ulrich, **Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumu**, İktisadî Kalkınma Vakfı, İstanbul, 2001.

CANZANELLI, Giancarlo, **Overview and Learned Lessons on Local Economic Development, Human Development, and Decent Work**, ILO Universitas Working Paper, 2001.

**Collins Cobuild Advanced Learner's English Dictionary**, The University of Birmingham, HarperCollins Publishers, Glasgow, 2003.

**Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2008-2010**, COM/2006/0672 final, 08/11/2006. (Erişim)  
[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006\\_0672en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0672en01.pdf)

Commission of The European Communities, **Issues Arising from Turkey's Membership Perspective**, Commission Staff Working Document, Brussels, 06/10/2004. (Erişim)  
[http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2004/issues\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2004/issues_paper_en.pdf)

COŞKUN, Ali, "Cumhuriyetin İlk Yıllarında Türkiye Ekonomisi", **Atatürkçü Düşünce Dergisi**, Kasım 2003, Sayı: 4, s. 72–77.

ÇAKMAK, Erol, **Yerel Ekonomi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları**, İmaj Yayınevi, Ankara, 2006.

ÇELEBİ, Esat, "Atatürk'ün Ekonomik Reformları ve Türkiye Ekonomisine Etkileri (1923–2002)", **Doğuş Üniversitesi Dergisi**, 2002, Sayı 5, s. 17–50.

ÇELİKTAŞ, İbrahim, "2007–2013 Mali Perspektifi İçin Öngörülen Avrupa Birliği Katılım Öncesi Fonlarının Yapısı", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 63, Ekim-Aralık 2006, s. 39–49.

**Çukurova Kalkınma Ajansı Ön Bölgesel Gelişme Planı (2007-2008)**, (Erişim) [http://www.cka.org.tr/CKA\\_On\\_Bolgesel\\_Gelisme.doc](http://www.cka.org.tr/CKA_On_Bolgesel_Gelisme.doc)

DALL'OLİO, Roberta, "Emilia–Romagna'da Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim: ERVET Deneyimi", **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV/EPRI)–Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara, 7–8 Eylül 2006.

**Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**, T.C. Başbakanlık, Hazırlayanlar: Ömer DİNÇER ve Cevdet YILMAZ, Ankara, 2003.

DEMİRCİ, Aytül Güneşer, "Farklı Ülkelerde Bölge Kalkınma Ajansları", **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?**, Derleyen Menaf Turan, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.

Devlet Planlama Teşkilâtı, **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990–1994**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 1990.

Devlet Planlama Teşkilâtı, **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1985–1989**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 1986.

Devlet Planlama Teşkilâtı, **Büyüme Stratejileri Çalışma Grubu Raporu**, 2004 Türkiye İktisat Kongresi Cilt 11: Çalışma Grubu Raporları-I. (Erişim) <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tik2004/cilt11.pdf>

Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007–2013) Bölgesel Gelişme Politikaları ve AB’ye Ekonomik Sosyal Uyum Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, 2006.

Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007–2013), Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu İl Gelişme Stratejileri ve Politikaları Alt Komisyonu Raporu**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 2006.

Devlet Planlama Teşkilatı, **Dokuzuncu Kalkınma Planı Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar ve Koordinasyon Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 2006.

Devlet Planlama Teşkilâtı, **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1968–1972**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 1967.

Devlet Planlama Teşkilâtı, **Kalkınma Planı (Birinci Beş Yıl) 1963–1967**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 1963.

Devlet Planlama Teşkilâtı, **KOBİ Stratejisi ve Eylem Planı**, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, 2004.

Devlet Planlama Teşkilâtı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 2000.

Devlet Planlama Teşkilâtı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Kalkınmada Öncelikli Yörelere Politikaları Alt Komisyonu Raporu**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 2000.

Devlet Planlama Teşkilâtı, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 2000.

Devlet Planlama Teşkilâtı, **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1996–2000**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 1995.

Devlet Planlama Teşkilâtı, **Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001–2005**, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayınları, Ankara, 2000.

DİNLER, Zeynel, **Bölgesel İktisat**, Ekin Kitabevi Yayınları, 7. Basım, Bursa, 2005.

**Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP) Nihai Rapor**, Devlet Planlama Teşkilâtı ve Japonya Uluslararası İşbirliği Ajansı, Cilt I: Yönetici Özeti, Ankara, 2000.

**Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007–2013)**, Resmî Gazete tarih: 01/07/2006, sayı: 26215 Mükerrer.

DORNBUSCH, Rudiger ve Stanley FİSCHER, **Makroekonomi**, Çevirenler: Salih Ak, Mahir Fisunoğlu, Erhan Yıldırım ve Refia Yıldırım, İstanbul, McGraw Hill – Akademi Ortak Yayını, 1998.

DURA, Yahya Can, “Dünya Uygulamaları Bağlamında ‘Kalkınma Ajansları’nın Yapısal Analizi”, **Türk İdare Dergisi**, Haziran 2007, Sayı 455, s.141-171.

DYSON, Jane, Edward Wood and Christopher Barclay, **Regional Development Agencies Bill–Bill 100 of 1997/98**, Research Paper 98/7, House of Commons Library. (Erişim)  
<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp98/rp98-007.pdf>

ERAYDIN, Ayda, “Bölgesel Kalkınma Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler”, **Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu**, Cilt I, Devlet Planlama Teşkilâtı Yayını, Ankara, 2004.

ERGUN, Turgay, “Bölgelerarası Dengesizliklerin Giderilmesinde Bölgesel Örgütlenmelerin Önemi: Tennessee Valley Authority”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt 26, Sayı 1, Mart 1993, s. 71–82.

**Europe in Figures Eurostat Yearbook 2006–07**, Eurostat, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007.

ELVAN, Lütfi, **Gelir Dağılımı ve Yoksullukla Mücadele Stratejileri Paneli**, 2004 Türkiye İktisat Kongresi Cilt 15: Panel Oturumları, (Erişim)  
<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/tik2004/cilt15.pdf>

“GAP Ekonomik Kalkınma Ajansı Model Etüdü”, **GAP Dergisi**, Sayı 6, Yaz 1995.

GÖKTÜRK, Atilla, “Bölgesel Dengesizliğe Küreselleşme–Yerelleşme Penceresinden Bir Bakış”, **Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler**, Derleyen F. Aylan Arı, Derin Yayınları, İstanbul, 2006.

GÖSTERİCİ Hüseyin ve Burhan ORMANOĞLU, “Avrupa Birliği ‘IPA’ Mali Yardım Sistemi/2007–2013 Dönemi Uygulaması”, **Bütçe Dünyası**, Cilt 2, Sayı: 25, Bahar 2007, s.101-114.

GÖYMEN, Korel, “Türkiye’de Bölge Politikalarının Evrimi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar Konferansı Bildirileri**, Sabancı Üniversitesi İstanbul Politikalar Merkezi, İstanbul, 2005.

GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku**, Cilt I, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, 2003.

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, **Anayasa Hukuku**, Turhan Kitabevi, 6. Baskı, Ankara, 1997.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, **Yönetim Hukuku**, Turhan Kitabevi, 14. Baskı, Ankara, 2000.

GÜLER, Birgül A., “Sunuş”, **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?**, Derleyen Menaf Turan, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.

GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, Ankara, İmaj Yayıncılık, 3. Baskı, 1998.

HASANOĞLU, Mürteza ve Ziya ALİYEV, “Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları”, **Sayıştay Dergisi**, Ocak-Mart 2006, Sayı 60, s.81-103.

HARDING, Richard, “İngiltere ve Romanya’da Bölgesel Kalkınma Ajansı Deneyimleri”, **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV/EPRI)–Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara, 7–8 Eylül 2006.

HINES, Colin, **Localization A Global Manifesto**, Earthscan Publications, London, 2000.

HUGHES, James T., “The Role of Development Agencies in Regional Policy: An Academic and Practitioner Approach”, **Urban Studies**, Vol. 35, No. 4, 1998, s. 615–626.

ILDIRAR, Mustafa, **Bölgesel Kalkınma ve Gelişme Stratejileri**, Nobel Yayın, Ankara, 2004.

**İzmir Kalkınma Ajansı Ön Bölgesel Gelişme Planı (2007–2008)**. (Erişim) [http://www.izka.org.tr/pdfFiles/IZKA\\_PLN\\_OnBolgeselGelisme\\_20070226.pdf](http://www.izka.org.tr/pdfFiles/IZKA_PLN_OnBolgeselGelisme_20070226.pdf)

**Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı Gerekçesi, (Erişim)**

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss920m.htm>

“Kalkınma ajansları tasarısı merkeziyetçi yapıdan kurtulmalı”, **Milliyet Gazetesi**, 08/05/2005. (Erişim)

<http://www.milliyet.com.tr/2005/05/08/ekonomi/eko01.html>

KARASU, Koray, “İngiltere’de Bölge Kalkınma Ajansları”, **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?**, Derleyen Menaf TURAN, Paragraf Yayınevi, Ankara, 2005.

KAYASÜ, Serap, ve Suna S. YAŞAR, “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Kalkınma Politikaları: Yasal ve Kurumsal Dönüşümler”, **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV/EPRI) – Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara, 7–8 Eylül 2006.

KAYASÜ, Serap, Melih PINARCIOĞLU, Suna Senem YAŞAR ve Sencer DERE, **Yerel/Bölgesel Ekonomik Rekabet Gücünün Artırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları**, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul, 2003.

KAZGAN, Gülten, **Tanzimat’tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2004.

KELEŞ, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, Ankara, 1993.

KELEŞ, Ruşen, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, 1998.

KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, 3. Basım, İstanbul, 1998.

KEUNE, Maarten, **Regions, Regional Institutions and Regional Development**, SEED Working Paper Series on Globalization, Area-based Enterprise Development and Employment, No. 16, International Labour Office, Geneva, 2001.

KOÇBERBER, Seyit, “Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi”, **Sayıştay Dergisi**, Nisan-Haziran 2006, Sayı 61, s. 37-55.

KOVÁCS, Ilona Pálné, “Macaristan’da Bölge İnşası: Güney Trans Tuna Bölgesi Örneği”, **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV/EPRI) - Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara, 7–8 Eylül 2006.

KUMRAL, Neşe, **Bölgesel Gelişme Politikası Aracı Olarak Ekonomik Kalkınma Ajansları ve Girişimciliğin Teşviki**, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Doktora Tezi, İzmir, 1993.

MARDİN, Şerif, “Türkiye: Bir Ekonomik Kodun Dönüşümü”, Çeviren: Levent KÖKER, **Türk Modernleşmesi: Makaleler 4**, Derleyenler: Mümtaz’er TÜRKÖNE ve Tuncay ÖNDER, İletişim Yayınları, 10. Baskı, İstanbul, 2002.

MENGİ, Ayşegül ve Nesrin ALGAN, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme–AB ve Türkiye Örneği**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003.

NISCHALKE, Tobias and Andrea SCHÖLLMANN, **Fostering Regional Development and Innovation in New Zealand**, Conference on Regionalization of Innovation Policy – Options and Experiences German Institute for Economic Research (DIW Berlin), June 4–5 Berlin, 2004. (Erişim) [http://www.diw.de/deutsch/produkte/veranstaltungen/Regionalization\\_Innovation-Policy\\_Conf2004/papers/20040510\\_nischalke.pdf](http://www.diw.de/deutsch/produkte/veranstaltungen/Regionalization_Innovation-Policy_Conf2004/papers/20040510_nischalke.pdf)

OKUTUCU, Raif, “Türkiye’de Bir İlk: Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi”, **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV/EPRI)-Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara, 7–8 Eylül 2006.

ÖZEN, Pınar, **Bölge Kalkınma Ajansları**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV–EPRI), Ankara, 2005. (Erişim) <http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/bolgeselkalkinmabilginotu.pdf>

ÖZER, M. Akif, “Küreselleşme, Yerelleşme ve Kamu Yönetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı 450, Mart 2006, s.141–166.

ÖZMÜŞ, Levent, “Desantralizasyon (Yerelleşme) ve Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası, **10. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı**, 28 Mart–1 Nisan 2005, Ankara, 2005.

ÖZYURT, Hasan, “İktisadî Planlamaya Konu Olan Bölge Tanımı, Çeşitli Bölge Ayrımları ve Alt Bölge Yaklaşımı”, **Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadî ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 1, Sayı 1, 1984, s.77–85.

PARKIN, Michael, Melanie POWELL and Kent METTHEWS, **Economics**, Addison Wesley Longman Limited, Essex, 1997.

**Regions: Statistical Yearbook 2006, Data 2000–2004**, The Office of Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2006. (Erişim) [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-AF-06-001-02/EN/KS-AF-06-001-02-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-AF-06-001-02/EN/KS-AF-06-001-02-EN.PDF)

SAUBLENS, Christian, **Local Economic Development Agencies**, Editor: Bruno Catenacci, UNDP, ILO, UNOPS, EURADA, the Italian Ministry of Foreign Affairs, Rome, 2003.

SAYAR, Ahmed Güner, **Osmanlı'dan 21. Yüzyıla Ekonomik, Kültürel ve Devlet Felsefesine Ait Değişmeler**, Ötüken Neşriyat, İstanbul, 2003.

TAŞDELEN, Erol, **Bölgelerarası Dengesizlikler ve Türkiye 1923–1993**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 1993.

TAŞKIN, M. Murat, “**1923–2003 Döneminde Türkiye Cumhuriyeti’nin Dış Ticaret Politikaları**”, (Erişim)

[www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/TanitimKoordinasyonDb/murat.doc](http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/TanitimKoordinasyonDb/murat.doc)

TEMİZOCAK, Yılmaz, “Kalkınma Ajansları’nın Önemi ve EGEV-EBKA Deneyimi”, **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV/EPRI) - Orta Doğu Teknik Üniversitesi, Ankara, 7–8 Eylül 2006.

TEZEL, Yahya S., **Cumhuriyet Döneminin İktisadî Tarihi (1923–1950)**, Yurt Yayınları, 2. Basım, İstanbul, 1986.

TÖZÜM, Haluk, “Küreselleşme: Gerçek Mi, Seçenek Mi?”, **Doğu Batı Dergisi**, Şubat–Mart–Nisan 2002, Sayı 18, s. 147–167.

**Türkçe Sözlük**, Türk Dil Kurumu Yayınları, 10. Baskı, Ankara, 2005.

**Türkiye’de Bölge Planlamasının Evreleri**, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği Yayınları, Ankara, 1993.

**Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikaları: Sektör–Bölge Yığınlaşmaları**, Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği ile Devlet Planlama Teşkilâtı, Lebib Yalkın Yayınları, İstanbul, 2005.

**Türkiye Cumhuriyeti Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004–2006)**, Ankara, Aralık 2003. (Erişim) <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/o-ukp.pdf>

UZAY, Nispet, **Bölgesel Gelişmişlik Farklarının Giderilmesi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.

ÜNSAL, Aydın ve Ebru ÖZGÜR, “Bölgesel Gelişimde Faktör Analizi Yaklaşımı”, **Gazi Üniversitesi İktisadî ve İdarî Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt 6, Sayı 1, Bahar 2004, s. 1–15.

YENAL, Oktay, **Cumhuriyet'in İktisat Tarihi**, Homer Kitabevi, İstanbul, 2003.

YILMAZ, Aytekin, **İkinci Küreselleşme Dalgası**, Vadi Yayınları, Ankara, 2004.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/funds/procf/cf\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/funds/procf/cf_en.htm)

<http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/aep.pdf>

[http://info.worldbank.org/etools/docs/library/166856/UCMP/UCMP/7\\_leda.html](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/166856/UCMP/UCMP/7_leda.html)

<http://www.arc.gov/>

[http://www.avrupa.info.tr/Bir\\_Bakista\\_AB/AB\\_Ne\\_Yapar,Ab\\_Ne\\_Yapar.html?pageindex=5](http://www.avrupa.info.tr/Bir_Bakista_AB/AB_Ne_Yapar,Ab_Ne_Yapar.html?pageindex=5)

<http://www.berr.gov.uk/regional/regional-dev-agencies/funding-financial-gov/page20136.html>

[http://www.cka.org.tr/CKA\\_On\\_Bolgesel\\_Gelisme.doc](http://www.cka.org.tr/CKA_On_Bolgesel_Gelisme.doc)

<http://www.cnyrpdb.org/>

<http://www.dakap.org.tr/>

<http://www.eib.org/>

[http://www.eib.org/about/key\\_figures/index.htm](http://www.eib.org/about/key_figures/index.htm)

[http://www.en.sviluppoitalia.it/UploadDocs/2\\_Brochure\\_inglese\\_2006.pdf](http://www.en.sviluppoitalia.it/UploadDocs/2_Brochure_inglese_2006.pdf)

<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l60015.htm>

<http://www.ervet.it/indexeng.asp>

<http://www.eurada.org/whatwedo.php?menu=2>

<http://www.gap.gov.tr/Turkish/Genel/sdurum.pdf>

<http://www.gap.gov.tr/Turkish/Gidem/gdfaz2.html>

<http://www.jedc.org/>

<http://www.ikv.org.tr/pdfs/85dc8f96.pdf>

<http://www.kozpontiregio.hu/en/index.html>

<http://www.nado.org/aboutnado/mission.php>

<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp98/rp98-007.pdf>

<http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2002/rp02-050.pdf>

<http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss920m.htm>

<http://www.tdk.gov.tr/TR/SozBul.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF4376734BED947CDE&Kelime=b%c3%b6lge>

<http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/bolgeselkalkinmabilginotu.pdf>

<http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Macaristan.pdf>

[http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/polonya\\_enson.pdf](http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/polonya_enson.pdf)

<http://www.tepav.org.tr/tur/index.php?type=event&cid=78>

<http://www.tobb.org.tr/raporlar/abbpyf.html>

<http://www.tva.com/abouttva/history.htm>

<http://www.tva.com/abouttva/keyfacts.htm#economy>

[http://www.yesilirmak.org.tr/download/bolgesel\\_gelisim\\_yhp.doc](http://www.yesilirmak.org.tr/download/bolgesel_gelisim_yhp.doc)

**EK–1: Türkiye İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması**  
**Düzey 2 Bölgeleri**

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

## EK–2: Kalkınma Öncelikli Yöreler Kapsamındaki İller

- |                                                  |               |
|--------------------------------------------------|---------------|
| 1. Adıyaman                                      | 26. Kars      |
| 2. Ağrı                                          | 27. Kastamonu |
| 3. Aksaray                                       | 28. Kırıkkale |
| 4. Amasya                                        | 29. Kırşehir  |
| 5. Ardahan                                       | 30. Kilis     |
| 6. Artvin                                        | 31. Malatya   |
| 7. Bartın                                        | 32. Mardin    |
| 8. Batman                                        | 33. Muş       |
| 9. Bayburt                                       | 34. Nevşehir  |
| 10. Bingöl                                       | 35. Niğde     |
| 11. Bitlis                                       | 36. Ordu      |
| 12. Çanakkale (Bozcaada ve<br>Gökçeada İlçeleri) | 37. Osmaniye  |
| 13. Çankırı                                      | 38. Rize      |
| 14. Çorum                                        | 39. Samsun    |
| 15. Diyarbakır                                   | 40. Siirt     |
| 16. Elazığ                                       | 41. Sinop     |
| 17. Erzincan                                     | 42. Sivas     |
| 18. Erzurum                                      | 43. Şanlıurfa |
| 19. Giresun                                      | 44. Şırnak    |
| 20. Gümüşhane                                    | 45. Tokat     |
| 21. Hakkâri                                      | 46. Trabzon   |
| 22. Iğdır                                        | 47. Tunceli   |
| 23. Kahramanmaraş                                | 48. Van       |
| 24. Karabük                                      | 49. Yozgat    |
| 25. Karaman                                      | 50. Zonguldak |

## ÖZET

CİLAVDAROĞLU, Ahmet Alptekin. Bölgesel Kalkınma Ajansları, Türkiye’de Kuruluş ve İşleyiş Sorunları, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2008.

Bu çalışmada, bölgesel kalkınmanın kurumsal yapısı olan bölgesel kalkınma ajansları ile Türkiye’de kuruluş ve işleyiş sorunları incelenmiştir. Dünyada, bölgesel ekonomik potansiyeli harekete geçirilerek kalkınmanın sağlanması için faaliyet gösteren bölgesel kalkınma ajansları, ülke içindeki bölgeler arası farklılıkların giderilmesi açısından da önemli görevler icra etmektedir.

Türkiye’de tarihsel süreç dikkate alınarak kalkınma çabaları tetkik edildiğinde pek çok ilerlemeye karşın bölgesel dengesizliklerin hâlâ var olduğu görülmektedir. Cumhuriyet’in ardından ülke geneline yayılan bir kalkınma çabası vardır. Planlı dönem sonrasında ise dünyadaki eğilimlerle paralel olarak farklı uygulamalar söz konusudur. Bununla beraber hedeflenen sonuçlara ulaşılamamıştır.

Türkiye’nin kalkınma ajansları tecrübesi 1990’lı yılların başlarına dayanmaktadır. Bölgesel kalkınmanın kurumsal düzeyde ele alınmasına duyulan ihtiyaç ve Avrupa Birliği sürecindeki gereklilikler sebebiyle 2006 yılında çıkarılan 5449 sayılı Kanun ile kalkınma ajanslarının yasal zemini oluşturulmuştur. Avrupa Birliği’nin istatistikî bölge birimleri sınıflandırması esas alınarak oluşturulan bölgelerde kurulması öngörülen ajanslar ilk olarak iki pilot bölgede kurulmuştur. Buradan elde edilecek tecrübelerle ajans yapılarının olgunlaştırılması ve ardından ülkeye yayılması düşünüldüğü hâlde mahkeme kararları gereği süreç kesintiye uğramıştır. Ancak ajansların yapılarında ve görev alanlarında bazı değişikliklerin yapılması da gereklidir.

### Anahtar Kelimeler:

1. Bölge
2. Bölgesel Kalkınma
3. Bölgesel Kalkınma Ajansları
4. Avrupa Birliği
5. Avrupa Birliği Fonları

## **ABSTRACT**

CİLAVDAROĞLU, Ahmet Alptekin. Regional Development Agencies, Foundational and Operational Problems in Turkey, Master Thesis, Ankara, 2008.

Regional development agencies which are institutional structure of regional development, and foundational and operational problems in Turkey are analyzed in this study. Regional development agencies contribute to activate economic potential for development; also as significant missions eliminate regional disparities in the country.

Taking the consideration of historical process of development attempts in Turkey, it can be seen that there are still regional imbalances. After the establishment of the Republic, there was development attempt scoping all of the country. Moreover, there have been different practices parallel to worldwide patterns after the development plans. Nevertheless, the expected results could not have been achieved.

Experiences of development agencies in Turkey started in the early 1990s. Code No. 5449, which was enacted due to necessity of institutional level of regional development and the European Union accession process in 2006, provided legal basis for development agencies. Pilot agencies were established in two regions based on the Nomenclature of Territorial Units for Statistics of the European Union. It was planned that the structure of agencies would be improved after gaining experiences from these pilot agencies; however, judicial decisions have interrupted the process. On the other hand, there is need for several changes in the structures and functions of the agencies as well.

### **Key Words:**

1. Region
2. Regional Development
3. Regional Development Agencies
4. European Union
5. European Union Funds