



**YÖNETİŞİM PERSPEKTİFİNDEN TÜRKİYE'DE
KALKINMA AJANSLARININ KURULUŞU,
İŞLEYİŞİ VE İLİŞKİLERİ:ÜÇ ÖRNEK AJANS**

Pelin Aşlı ÖZEN

**Ekim 2010
DENİZLİ**

**YÖNETİŞİM PERSPEKTİFİNDEN TÜRKİYE'DE
KALKINMA AJANSLARININ KURULUŞU,
İŞLEYİŞİ VE İLİŞKİLERİ: ÜÇ ÖRNEK AJANS**

**Pamukkale Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Yüksek Lisans Tezi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**

Pelin Aslı ÖZEN

Danışman: Doç. Dr. Hüseyin ÖZGÜR

Ekim 2010

DENİZLİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ ONAY FORMU

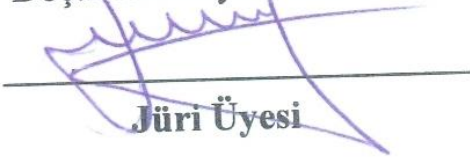
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kamu Yönetimi Bilim Dalı öğrencisi Pelin Aslı ÖZEN tarafından Doç.Dr.Hüseyin ÖZGÜR yönetiminde hazırlanan...
YÖNETİŞİM PERSPEKTİFİNDEN TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARININ KURULUŞU, İŞLEYİŞİ VE İLİŞKİLERİ : "ÜÇ ÖRNEK AJANS" başlıklı tez aşağıdaki jüri üyeleri tarafından 27.09.2010 tarihinde yapılan tez savunma sınavında başarılı bulunmuş ve Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Doç.Dr.F.Neval GENÇ



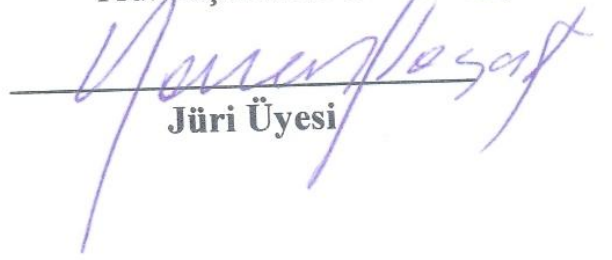
Jüri Başkanı

Doç.Dr.Hüseyin ÖZGÜR



Jüri Üyesi

Yrd.Doç.Dr.S.Yaman KOÇAK



Jüri Üyesi

Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun
24/11/2010 tarih ve ...16/15... sayılı kararıyla onaylanmıştır.



Doç. Dr. Bilal SÖĞÜT
Müdür

TEŞEKKÜR

Küreselleşmenin etkisi ve Avrupa Birliği'ne giriş süreciyle Türkiye'de değişen ve dönüşen bölgesel politika ve bölge kavramlarının, bölgeler arası dengesizliğe ve yerel/bölgesel politikalara etkisinin ve bu bağlamda öne çıkan yönetim kavramı perspektifinden Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının kuruluşu, işleyişi ve ilişkilerinin incelendiği bu çalışmanın hazırlanması sırasında değerli bilgilerini, tecrübelerini ve fikir paylaşımlarını benden esirgemeyen değerli danışman hocam Doç. Dr. Hüseyin ÖZGÜR'e; beni daima destekleyen eşime ve aileme; yardımlarını ve desteğini hiçbir zaman esirgemeyen değerli hocam Dr. Yılmaz ÖZMEN'e ve beni her zaman olumlu yönde motive eden bütün dostlarıma sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atfedildiği beyan ederim.

İmza

: 

Öğrenci Adı Soyadı

: Pelin Aslı ÖZEN

ÖZET

YÖNETİŞİM PERSPEKTİFİNDEN TÜRKİYE’DE KALKINMA AJANSLARININ KURULUŞU, İŞLEYİŞİ VE İLİŞKİLERİ: ÜÇ ÖRNEK AJANS

Özen, Pelin Aslı

Yüksek Lisans Tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Tez Danışmanı: Doç.Dr. Hüseyin ÖZGÜR

Ekim 2010, 181 sayfa

Bölgeler artık ulus devlet içerisinde coğrafi bir tanımdan sıyrılmaktadır. Kamu iradesi ve ağırlığıyla yürütülen pek çok kararın ve projenin yerel, bölgesel ve sivil aktörler ile birlikte karar alınması ve hareket edilmesi anlamını taşıyan “yönetişim” yaklaşımı önem kazanmaktadır. Küreselleşme süreci ülkeleri “yönetim”den “yönetişim”e geçişte aşağıdan yukarıya doğru bir yönetim anlayışı benimsemeye zorlamaktadır.

1999 Helsinki Zirvesi ile AB adaylığı başlayan Türkiye’de bölge planlamasının AB’ye uyum çerçevesinde yeni bir anlayışla ele alınması gerekmektedir. Bunun önemli araçlarından birisi de kalkınma ajanslarıdır. Türkiye’de kalkınma ajanslarını yönetim boyutundan daha iyi anlayabilmek için AB’nin bölgesel gelişme ve kalkınma ajansları politika ve uygulamaları Beyaz Kitap’tan ve çok düzlemlili yönetim kavramından yararlanılarak irdelenmektedir.

Türkiye’de planlı dönemle birlikte uygulanmaya başlanan merkezden yönetim anlayışına dayalı bölgesel gelişme ve bölgelerarası dengesizlikleri azaltıcı politikalar gözden geçirilmektedir. Bu kapsamda Türkiye’de 2006 yılında 5449 sayılı Kanuna dayanarak kurulan kalkınma ajanslarının kuruluşu, işleyişi ve ilişkileri yönetim perspektifinden incelenmektedir. Bu incelemede AB’ye üyelik sürecinin etkileri de dikkate alınmaktadır. Türkiye’deki yönetim ve kalkınma ajansları ilişkisi tezin odak noktasıdır.

Tezin dördüncü bölümünde seçilmiş üç kalkınma ajansı (İZKA, MEVKA, GEKA) özelinde bölge aktörlerinin kalkınma ajanslarını algılayışları yönetim perspektifinden değerlendirilmektedir. Türkiye’de kalkınma ajansları yönetim açısından iyi örnek olmaya adaydır. Ajansların bu konudaki başarısı için zaman, öğrenme, DPT ve yerel aktörlerin desteklerine ihtiyaçları vardır. Geçmişte yerel/bölgesel kalkınma inisiyatifleri bulunan ajansların yönetim ve genel başarı şansları daha fazladır.

Anahtar Kelimeler: Yönetişim, AB, Kalkınma Ajansları, Bölgesel Gelişme, Çok Düzlemlili Yönetişim, Beyaz Kitap

ABSTRACT**ESTABLISHMENT, FUNCTIONING AND RELATIONS OF
DEVELOPMENT AGENCIES IN TURKEY FROM THE PERSPECTIVE OF
GOVERNANCE: THREE EXAMPLES****Özen, Pelin Aslı**

M.A. in Public Administration Thesis, Political Science and Public
Administration

Supervisor: Assoc.Prof.Dr. Hüseyin ÖZGÜR

October 2010, 181 pages

Regions are not only geographical context in the state anymore. The importance of governance concept is coming from the fact that government need to take major decisions together with local and regional authorities, private sector and NGOs. Globalization forces countries to change their management approach from governing to governance, which reflects a bottom-up management and policy making.

Turkey was officially recognized as a candidate for full membership at the Helsinki Summit in 1999. A new understanding of regional planning in Turkey has to be taken into consideration within the framework of EU integration and development agencies are one of the most important tools for this. EU regional development and regional development agencies are explored from the governance perspective by using white paper and the concept of multilevel governance to be able to understand governance level of development agencies in Turkey.

Regional Development and policies for diminishing interregional differences have been managed by the central government in Turkey. In this context, the process of establishment, functioning and relations of development agencies in Turkey are evaluated under the perspective of governance based on the establishment process of development agencies Law No. 5449.

In this study, the effects of EU integration is tried to be taken into consideration. The relation of governance and development agencies in Turkey is the main point of this thesis. In the fourth part of the thesis, three chosen development agencies (İZKA, MEVKA and GEKA) are investigated. Development agencies in Turkey are good examples for governance approach. But there is need for time, learning and support of SPO and local actors in regions to be able to understand and see their success. There is a greater chance of success and governance for regions which have previous experiences and initiatives in local/regional development.

Key words: Governance, EU, Development Agencies, Regional Development, Multi-level Governance, White Paper

İÇİNDEKİLER

ÖZET	iii
ABSTRACT	iv
İÇİNDEKİLER	v
TABLOLAR DİZİNİ	ix
GRAFİKLER DİZİNİ	x
KISALTMALAR	xi
GİRİŞ	1

1. BÖLÜM YÖNETİŞİM PERSPEKTİFİ

1.1. YÖNETİŞİMİN KAVRAMSAL GELİŞİMİ.....	10
1.2 YÖNETİŞİM TÜRLERİ.....	25
1.2.1. Minimal Düzeyde Hizmet Sunan Devlet Olarak Yönetişim	25
1.2.2. Şirket Yönetişimi Olarak Yönetişim	26
1.2.3. Yeni Kamu İşletmeciliği Olarak Yönetişim	26
1.2.4. İyi Yönetim Olarak Yönetişim	26
1.2.5. Sosyo-sibernetik Sistem Olarak Yönetişim.....	29
1.2.6. Kendini Organize Eden Ağlar Olarak Yönetişim.....	29
1.3. AB PERSPEKTİFİNDEN YÖNETİŞİM, BEYAZ KİTAP VE ÇOK DÜZLEMLİ YÖNETİŞİM.....	30
1.4. YÖNETİŞİM İLE BÖLGESEL KALKINMA VE KALKINMA AJANSLARI İLİŞKİSİ	37
1.4.1. Yönetişim ve Avrupa'da Bölgesel Kalkınma Ajansları	39
1.4.2. Yönetişim ve Türkiye'de Kalkınma Ajanslarına Bakış	40

2. BÖLÜM: YÖNETİŞİM PERSPEKTİFİNDEN AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÖLGESEL GELİŞME POLİTİKASI VE AVRUPA'DA BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI

2.1. AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATINDA BÖLGESEL POLİTİKA VE KALKINMA AJANSLARI	44
2.1.1. Roma Antlaşması	45
2.1.2. Paris Zirvesi.....	45
2.1.3. Tek Avrupa Senedi.....	46
2.1.4. 1988 Yapısal Fonlar Reformu	47
2.1.5. Avrupa Birliği (Maastricht) Antlaşması.....	47
2.1.6. Gündem 2000	48
2.1.7. Lizbon Bildirisi.....	49
2.2. YÖNETİŞİM PERSPEKTİFİNDEN AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÖLGESEL (KALKINMA) POLİTİKASI VE BEYAZ KİTAP.....	49
2.3. AVRUPA'DA BİRLİĞİNDE (BÖLGESEL) KALKINMA AJANSLARININ GELİŞİMİ	51
2.4. AVRUPA'DA BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ YÖNETİŞİM DURUMLARINA ÖRNEKLER	56
2.4.1. Avrupa Birliğinde Kalkınma Ajanslarının Kurumsal Yapılarına Örnekler: Yönetişim Anlayışı Ne Kadar Geçerli?	56
2.4.2. Avrupa'da Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Gelir Kaynakları	59
2.4.3. Avrupa'da Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Faaliyetleri	61
2.5. BAZI AVRUPA BİRLİĞİ ÜYESİ ÜLKELERDE BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI.....	62

3. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE KALKINMA AJANSLARI KURULUŞ, İŞLEYİŞ VE İLİŞKİLER DÜZEYİNİN YÖNETİŞİM PERSPEKTİFİNDEN İNCELENMESİ

3.1. TÜRKİYE’DE YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI VE UYGULAMA ÖRNEKLERİ.....	74
3.2.TÜRKİYE’DE YEREL/BÖLGESEL KALKINMA YAKLAŞIMLARININ GELİŞİMİ	75
3.3. TÜRKİYE’DE BÖLGESEL KALKINMA AJANSINA GEÇİŞİ HAZIRLAYAN ULUSAL POLİTİKA, BELGE VE RAPORLAR.....	84
3.4. TÜRKİYE’DE KALKINMA AJANSLARININ OLUŞUM VE KURULUŞ SÜRECİ	87
3.4.1. Türkiye’de Kalkınma Ajanslarına İlişkin Anayasa, Uluslararası Antlaşmalar ve Kanunlar.....	88
3.4.2. Türkiye’de Kalkınma Ajansların İlişkin Yönetmelikler ve Diğer İkincil Düzenlemeler	89
3.4.3. Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Kararnameleri.....	89
3.4.4. Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının Yapısı	91
3.4.5. Kalkınma Ajanslarının Görev ve Yetkileri	92
3.4.6. Kalkınma Ajanslarının Teşkilat Yapısı	93
3.4.6.1. Yönetim Kurulu.....	94
3.4.6.2. Genel Sekreterlik	95
3.4.6.3. Kalkınma Kurulu	96
3.4.6.4. Yatırım Destek Ofisleri	97
3.4.7. Devlet Planlama Teşkilatı	97
3.4.8. Kalkınma Ajanslarının Gelir Kaynakları	98
3.5. TÜRKİYE’DE KALKINMA AJANSLARINDAN BEKLENEN KATKILARIN DEĞERLENDİRİLMESİ	99

4. BÖLÜM: KALKINMA AJANSININ (İZKA, MEVKA, GEKA) YÖNETİŞİM PERSPEKTİFİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

4.1. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI, VERİ TOPLANMASI VE SINIRLILIKLARI ..	101
4.2 GÖRÜŞMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ	105
4.2.1. Bölgelerin Ajanslara ve Kalkınmaya İlişkin Görüşleri	105
4.2.2. Ajansların Kuruluşu ve Bölgelerinde Algılanışları	109
4.2.3. Kalkınma Ajanslarının Yasal Oluşum Süreci ve AB Ajans Oluşumları İle İlişkilendirilmesi	115
4.2.4. İZKA, MEVKA ve GEKA'nın AB Ülkelerindeki Kalkınma Ajanslarıyla Çalışmaları	116
4.2.5. AB Bölgesel Gelişme Fonlarının Seçilen Kalkınma Ajanslarındaki Görüşülen Kişiler Tarafından Algılanışı	118
4.2.7. Bölgesel Planlama ve Ajans İlişkileri, Türkiye'de Plan Bütünlüğü Sorunu ..	124
4.2.8 Ajansların Kuruluşu ve Gelişim Sürecini Yöneten DPT'ye Dair Özel Tespitler	132
5. BÖLÜM: SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	136
KAYNAKÇA	151
EK	166
ÖZGEÇMİŞ	170

TABLolar DİZİNİ

Tablo 1.1:	Bölgesel politikanın dört paradigması	38
Tablo 2.1:	Avrupa ülkelerinde bölgesel kalkınma ajanslarının kuruluş dönemleri	52
Tablo 2.2:	Bölgesel kalkınma konseptinde değişim	54
Tablo 2.3:	Avrupa'daki bölgesel kalkınma ajanslarının yasal statüleri	56
Tablo 2.4:	İngiltere'de bölgesel kalkınma ve gelişme süreci	66
Tablo 2.5:	İngiltere'de BKA yönetim kurulu üyelerinin dağılımı (2002 yılı)	66
Tablo 3.1:	Kalkınma planlarının temel felsefesi ve teori öbekleri	79
Tablo 3.2:	Türkiye'de kurulan kalkınma ajansları	90
Tablo 3.3:	Türkiye'deki kalkınma ajanslarının yapısı	91
Tablo 4.1:	Türkiye'ye yapılacak mali yardımların IPA bileşenleri bazında dağılımı	121
Tablo 4.2:	Türkiye'de plan enflasyonu	125

GRAFİKLER DİZİNİ

Grafik 4.1	Görüşülen ajansların bölgesel kalkınma öncelikleri	106
Grafik 4.2:	Bölge aktörlerinin gözünden kalkınma ajanslarının başarı ölçütleri	107
Grafik 4.3:	Tüm bölgeler için yerel inisiyatifler tarafından ele alınması gereken öncelikli sorunlar	108
Grafik 4.4:	Görüşülen ajansların gözünde bölgelerinde kalkınmayı engelleyen faktörler	109
Grafik 4.5:	Görüşülen aktörlerin kalkınma ajanslarının devamlılığını sağlayacak olan yapılanma konusundaki görüşleri	110
Grafik 4.6:	Görüşülen aktörlerin gözünde ajansları bünyesinde kamu-STK-özel sektör entegrasyonu sağlanabildi mi?	111
Grafik 4.7:	İZKA kalkınma kurulu üye dağılımı	113
Grafik 4.8:	MEVKA kalkınma kurulu üye dağılımı	113
Grafik 4.9	GEKA kalkınma kurulu üye dağılımı	114
Grafik 4.10:	Görüşülen aktörlerin gözünde bölge halkı, kalkınma ajanslarına ilişkin yeterli bilgilendirmeye sahip mi?	114
Grafik4.11:	Kalkınma ajanslarının kuruluş sürecini etkin ve verimli buluyor musunuz?	116

KISALTMALAR

AB: Avrupa Birliği

AET: Avrupa Ekonomik Topluluğu

ASF: Avrupa Sosyal Fonu

AYB: Avrupa Yatırım Bankası

BGP: Bölge Gelişme Planı

BKA: Bölgesel Kalkınma Ajansı

DPT: Devlet Planlama Teşkilatı

EURADA: European Association of Development Agencies

GEKA: Güney Ege Kalkınma Ajansı

İKA: İrlanda Kalkınma Ajansı

İZKA: İzmir Kalkınma Ajansı

KA: Kalkınma Ajansı

KAYS: Kalkınma Ajansı Yönetim Sistemi

KK: Kalkınma Kurulu

MEVKA: Mevlana Kalkınma Ajansı

ÖUKP: Ön Ulusal Kalkınma Planı

STK: Sivil Toplum Kuruluşları

YKİ: Yeni Kamu İşletmeciliği

5449: Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (R.G. 08.02.2005)

GİRİŞ

Bu çalışmada genelde yerel ve bölgesel kalkınma özelde (bölgesel) kalkınma ajansları üç farklı düzeyde (makro düzeyde Avrupa Birliği, meso düzeyde Türkiye, mikro düzeyde İZKA, GEKA ve MEVKA kalkınma ajanslarında) siyaset bilimi, örgüt bilimi ve kamu yönetimi disiplinlerinin pencerelerinden yönetimle ilişkisi bağlamında irdelenmektedir. Yerel ve bölgesel kalkınma ile kalkınma ajanslarının Dünya, Avrupa ve Türkiye’de yönetim ile ilgisi --küreselleşme, devletin değişimi ve neo-liberal politikaların da etkisiyle-- artarken yukarıdan aşağıya, katılımcılığa büyük ölçüde kapalı merkeziyetçi anlayış yerini aşağıdan yukarıya, katılımcı, yerel ve bölgesel dinamiklere dayalı, sektörlerarası işbirliği ve ortaklıklar temelli söylem, kavram, politika, pratik ve anlayışlara bırakmaktadır.

Pratikte --çeşitli sıkıntılara ve yarattığı korkulara rağmen-- yönetim anlayışının izleri yerel ve bölgesel kalkınma ile kalkınma ajanslarında giderek daha derin ve kuvvetli gözlemlenmektedir. Bölgesel kalkınma ve/veya kalkınma ajanslarına yönetim perspektifinden bakışın Türkiye’de akademik yazında henüz görece olarak cılız olduğu varsayımından hareketle Türkiye’deki kalkınma ajanslarını Avrupa deneyimi ve yazınından da istifade ederek yönetim perspektifinden değerlendirmek bu tezin ana amacıdır. Bu bağlamda, aşağıda önce bu alanlardaki ulusal ve uluslararası yazın sistematize edilip özetle tanıtılmakta, ardından yerel ve bölgesel kalkınma ile özellikle (bölgesel) kalkınma ajanslarına dair politikalar ile deneyimlerin gelişimi giriş düzeyinde özetlenmekte; böylece tezin nerede durduğu ve hangi boşluğu nasıl doldurmaya çalıştığı hususuna netlik kazandırılmaktadır. Bu çaba sırasında özellikle birbirinden nispeten kopuk durumdaki politika, deneyimler ve yazının/literatürün ilişkileri ve bu ilişkilerde gözlenen politikalar, çabalar, deneyimler ve eserler üzerinde durulmaktadır.

Kısaca özetlemek gerekirse, genelde yerel ve bölgesel kalkınmayla özelde kalkınma ajanslarını yönetim perspektifinden irdeleyen veya yönetim boyutuna da değinen eserlere 2004 yılından buyana Türkiye’de de rastlanmaktadır. Bunlar arasında, tarihsel sıraya göre, şunlar öne çıkmaktadır: Murat Ali Dulupçu ve Fatma Çankaya

Özmen'in 2004 yılında Biga'da gerçekleştirilen Yerel Yönetimler Kongresinde sunulan *Küreselleşme Sürecinde Yerelin Dönüşümü: Bölgesel Kalkınma Ajansları - Yönetişim Temelli Bir Model Önerisi* başlıklı bildirisi, TOBB-TEPAV'ın organize ettiği ve ilk ikisinin bildirilerinin basıldığı Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu (2006, 2007, 2009), Ramazan Şengül ve Ebru Yazgan'ın 2007 yılında yayımlanan *Yönetişim Modeli Olarak Kalkınma Ajansları* başlıklı editörlü kitap bölümü, Murat Okçu'nun 2007 yılında SDÜ İİBF Dergisinde yayımlanan *Yönetişim Tartışmalarına Katkı: AB İçin Yönetişim Ne Anlama Geliyor?* başlıklı makalesi, Ayda Eraydın'ın 2008 yılında Bölge Kalkınma Ajansları konulu uluslararası sempozyum olan Bölgesel Kalkınma Ajansları konulu sempozyumda sunduğu *Bölgesel Kalkınmanın Yönetişim Çerçevesinde Kurumlaşması: Kalkınma Ajansları* bildirisi, Burcu Akın'ın 2008 yılında tamamladığı *A Novel Instrument of Regional Development in Turkey: İzmir Development Agency* adlı yüksek lisans tezi, Muhittin Acar'ın Regional Studies Association (RSA) International Conference'da 2008 yılında sunduğu *Tracing Democratic Trends and Tensions in Regional Governance: The Case of Turkish RDAs* bildirisi, Sabancı Üniversitesi İstanbul Politikalar Merkezinin Ekim 2008'de organize ettiği ve Haziran 2009'da bastığı *Yerel Kalkınmanın Yönetişimi Uluslararası Konferansı*, Koray Karasu'nun 2009 yılında Memleket Siyaset Yönetim Dergisinde yayımlanan *Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları* başlıklı makalesi, Ebru Ertugal'ın European Political Economy Review'de 2005 yılında yayımlanan *Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance: The Case of Turkey* başlıklı makalesi, Ebru Ertugal'ın Southeast European and Black Sea Studies Dergisinde yayımlanan *Europeanization and Multi-Level Governance in Turkey* adlı diğer makalesi, TODAİE'nin organize ettiği ve dördüncüsü 2009 yılında gerçekleştirilen Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler konulu Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, Burcu Yavuz Tiftikçigil'in TODAİE'nin 2009 yılında düzenlediği Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumunda sunduğu *Bölgesel Kalkınmada Aşağıdan Yukarıya Yönetim Anlayışı Ve Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Ortaya Çıkışı* konulu bildirisi, Akif Çukurçayır'ın 2010 yılında yayımlanan *Bölgesel Kalkınma ve Bölgesel Yönetişim* başlıklı editörlü kitap bölümü. Elbette buradaki bildirilerin ve makalelerin dışında odak merkezi kalkınma ajansları ve yönetim olmayan ancak her iki hususa birlikte daha sınırlı ölçülerde de olsa değinen başka çalışmalar da bulunmaktadır.

Türkiye’de kalkınma ajansları dışında yerel ve/veya bölgesel gelişme ile yönetişimi birlikte irdeleyen başka çalışmalara da rastlanmaktadır. Örneğin, Murat Ali Dulupçu’nun *European Urban and Regional Studies*’de yayımlanan (2005) *Regionalization for Turkey: An Illusion or A Cure* makalesi, Murat Ali Dulupçu ve Hüseyin Özgür’ün 2006 yılında Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler editörlü kitabında yayımlanan *Yerel Ekonomik Gelişmede Yerel Yönetimlerin Rolü* başlıklı bölümü, Sadun Emrealp’in *Yerel Kalkınma’nın Yöneti(şi)mi Bağlamında Türkiye Yerel Gündem 21 Programı* başlıklı 2009 yılında basılan bildirisi, Korel Göymen’in 2004 yılında Seul’da düzenlenen International Institute of Administrative Sciences Yıllık Konferansında sunduğu *Local Government Reform in Turkey: From Bureaucratic Ruling Tradition to ‘Shy’ Governance* adlı bildirisi, 2007 yılında *Society and Economy*’de yayımlanan *Dynamics of Change in Turkish Local Governance* adlı makalesi bu çalışmalar arasındadır.

Küreselleşme, sürdürülebilir kalkınma ve yönetim arasında ilişki kuran ve dolayısıyla belli ölçülerde bölgesel kalkınmaya da değinen başka bazı çalışmalar da bulunmaktadır. Örneğin, Hamit Palabıyık’ın *Amme İdaresi Dergisinde* yayımlanan *Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar* makalesi, Ayşegül Mengi ve Nesrin Algan’ın 2003 yılında yayımlanan *Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme AB ve Türkiye Örneği* adlı kitabı, Aytül Güneşer Demirci’nin 2003 yılı *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisinde* yayımlanan *Bölge Kalkınma Ajansları* adlı yazısı, Mustafa Ökmen ve Kadir Canan’ın 2009 yılında Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisinde yayımlanan *Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi* yazısı, Yunus Emre Özer’in 2008 yılında *Review of Social, Economic & Business Studies Dergisinde* yayımlanan *Küresel Rekabet- Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye* başlıklı makalesi.

Türkiye’nin kalkınma ajansları serüvenini yönetim perspektifinden değerlendirmeye ve anlamaya yardımcı olabilecek başka çalışmalardan da bahsetmek gerekir. Örneğin çalışma ve araştırmalarının önemli bir kısmını Avrupa Birliği ve çok düzlemli yönetim konularına ayıran Murat Okçu’nun 2005 yılında yayımlanan *Avrupa Yönetişel Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim* başlıklı editörlü kitap bölümü ile *Yönetişim Tartışmalarına Katkı: Avrupa Birliği İçin Yönetişim Ne Anlama Geliyor?* başlıklı makalesi.

Yönetişim disiplinler arası bir yaklaşımı gerektirir. Yukarıda geçen paragraflarda belirtildiği üzere yönetişimin kalkınma ajansları ile ilişkisi bağlamında incelenmesi Türkiye için özellikle yeni bir alandır. Bu konuda ki yazını incelediğimizde farklı disiplinlerden yazarların yukarıda bahsi geçen konulara değindiğini ancak çok anlamlı olmasına rağmen gerekli yerlerde birbirlerine atıfta bulunmadıkları göze çarpmaktadır.

Chris Ansell (2000) uluslararası Governance Dergisinin 13. Cildinde Batı Avrupa'daki bölgesel kalkınma politikaları ve deneyimlerini ağbağ ve dolaylı olarak yönetişim perspektifinden irdelemiştir.

AB ve yönetişim üzerine araştırmalar gerçekten büyüyen bir alandır. Sosyal bilimler araştırma endeksindeki 1990'ların ortalarından 1990'ların sonları arasındaki araştırma sayısındaki %40-50'lik artışla bu büyüme kolayca görülebilir (Kohler ve Rittberger, 2006: 1).

Kalkınma ajansları ile yönetişim ilişkisini kurma ve sorgulama açısından ise başta İngiltere olmak üzere Avrupa Birliği üyesi devletlerdeki örnekleri inceleyen Ian Bache'ın 1998 yılında yayınlanan *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Adlı kitabı, Henrik Halkier'in 2006 yılında yayımlanan *Regional Development Agencies and Multilevel Governance: European Perspectives* başlıklı bildirisi, Graham Pearce ve Sarah Ayres'in 2009 yılında yayımlanan *Governance in the English Regions: The Role of the Regional Development Agencies* adlı makalesi, Chris Ansell 2000 yılında yayımlanan *The Networked Polity: Regional Development in Western Europe* adlı makalesi, Alan Harding'in 2007 yılında yayımlanan *Policies for Urban and Regional Development: The UK Experience* adlı bildirisi. Batı Avrupalı akademisyenler ve nadiren politikacılar kalkınma ajansları deneyiminin daha yeni olduğu Türkiye'ye göre daha fazla mesafe kat etmişlerdir. Bu nedenle, yönetişim yazınının, bölgesel kalkınmanın, yerellik ve subsidiyarite tartışmalarının, kalkınma ajanslarının ve dolayısıyla bunlara dair uygulamalar ile yazının daha eski ve köklü olduğu Avrupa Birliği ve Birliğin kimi üye devletlerinin tecrübelerinden bu çalışmada yararlanılmaktadır.

1990'ların ortalarında yayımlanan kitabında “tek çare(nin), feodalizm sonrası modern çağın merkezileştirici eğilimlerini tersine döndürmek ve ekonomik sarkacın uluslardan bölgelere doğru salınmasına izin vermek” (Ohmae, 1996: 180) olduğunu dile

getiren Ohmae'nin, kitabına koyduğu *Ulus-Devletin Sonu, Bölgesel Ekonomilerin Yükselişi, Yeni Refah Motorları Dünya Pazarlarını Nasıl Yeniden Biçimlendiriyor?* başlığındaki nitelemeler, günümüz tartışmalarında ulus devletin ve bölgelerin nasıl konumlandırıldığına ilişkin başlıca yaklaşımlardan birini ortaya koymaktadır. Ayrıca Dulupçu ve Özgür (2006), Bob Jessop (2000), John Adams, Simon Lee ve John Tomaney (2002), Frederickson (2004), Irene Hardill, Paul Benneworth, Mark Baker ve Leslie Budd (2006) gibi yazarlar da artık ulus devlet yapısının işlemez hale geldiğini savunmakta ve buna alternatif oluşumlara ihtiyaç olduğu düşüncesini savunmaktadırlar.

Ekonomik ve teknolojik alandaki değişimler hemen her alandaki geleneksel yöntemleri ve alışkanlıkları alt üst ederek yeniden biçimlendirilmektedir. Toplumun oldukça farklı beklentileri ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle, kamu yönetimi sürekli kendini yenilemek zorunda kalmaktadır. Geleneksel kamu yönetimi değerlerinin başında gelen bürokrasi mekanizması, hem vazgeçilemeyen hem de çok eleştirilen niteliklere sahiptir. Hantal, bürokratik, hiyerarşik ve büyük yönetsel yapılar değişmekte, esnek, işlevsel, şeffaf ve yurttaş odaklı yapılara dönüşmektedir. Bu dönüşüm çok boyutlu olup; örgütsel değişimin yanında, insan kaynakları, yönetim süreçleri, performans, görev ve yetki alanları gibi temel konularda da köklü değişim yaşanmaktadır (Çukurçayır, 2009: 31).

Bölgesel politikaların oluşturulmasında bölgesel farklılıklar, yaşanan bilimsel ve teknolojik gelişmeler, bunların getirdiği yenilikler ve dünyaya yayılma hızı, küreselleşme, sınırların artık daha soyut hale gelmesi, bölgelerin kendi kalkınmalarını gerçekleştirme çabaları gibi nedenler bölgesel kalkınma ajansları modelini ortaya çıkarmıştır. Bölgesel kalkınma ajansları ilgili literatürde merkezi ve yerel hükümetin bölgesel ekonomik kalkınmayı sağlamak üzere temel yönlendirici çalışmaları dışında, içinde bulunduğu bölgeyi esas alan, yerel aktörler tarafından finanse edilen kurumlar olarak tanımlanmaktadır (Halkier ve Danson, 1997: 241-254; Gibbs, 2000: 10; Dulupçu ve Çankaya Özmen, 2004: 151).

Avrupa Birliği bölgesel politikası, Birliğin ekonomik ve sosyal alanda uyumlu biçimde gelişmesi ve bütünleşmesini sağlamak, bölgelerarası gelir dağılımı farklılıklarından doğan istihdam ve gelişme sorunlarıyla mücadele etmek amacıyla kurulmuştur. Birliğin bölgesel politika oluşturması belirli bir süreçte gerçekleşmiş ve gelişmeler Avrupa Birliği'ni böyle bir yapılanmaya itmiştir. Bu yapılanmada tabii ki

genişlemenin de büyük etkisi olmuş, artan bölgesel farklılıkları azaltmak ve geri kalmış bölgelerdeki kalkınmayı hızlandırmak amacıyla “Avrupa Birliği Bölgesel Politikası” oluşturulmuştur. Bu yaklaşım zamanla AB müktesebatı ve ikincil mevzuata girmiştir.

Avrupa Birliği’nde ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanması amacının kökleri, başlangıç kısmında bölgesel eşitsizliklere referansın yer aldığı 1957 Roma Antlaşmasına kadar gitmektedir. Nitekim Roma Antlaşmasının Giriş Bölümünde yer alan bölgeler arasındaki gelişme farklılıklarını azaltma hedefi, izleyen dönemlerde de önemini korumuş; 1972 tarihinde yapılan Paris Zirvesi sonuç bildirisinde, Topluluk metinlerinde daha önce yer almayan bir “bölgesel politika” başlığı yer almıştır. AB’de bölgesel politika alanının oluşturulması yolundaki çabalar 1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi (Single European Act) ile devam etmiş ve Topluluğun sorumluluk alanına giren bir görev haline almıştır. 1986 yılında İspanya ve Portekiz’in Topluluğa katılmasıyla ortaya çıkan eski üye ülkeler ile yeni üyeler arasındaki gelişmişlik farklarını ve önemli ölçüde belirginleşen bölgesel eşitsizlikleri gidermek ile iç pazarı gerçekleştirme hedefi yatmaktadır (Koçak, 2005: 17-20).

1988 Reformu ile Yapısal, Sosyal ve Bölgesel Fonlar “Yapısal Fonlar” adı altında birleştirilmiştir. 1992 Maastricht Antlaşması ile bölgesel politika kapsamında Bölgeler Komitesi ve Uyum Fonu oluşturularak Avrupa Birliğinin bölgesel politikası iyice şekillenmiştir. Avrupa Birliği bölgesel politikası, üye devletler için ulusal ve bölgesel öncelikleri göz önünde bulundurarak ülkelerin kendi yapılarına uygun birer bölgesel politika geliştirmesini öngörmektedir. Maastricht Antlaşmasından sonra, gerek Avrupa Birliği’nin oluşumunda bölgesel politikaların öneminin anlaşılması, gerekse Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine doğru genişlemenin yaratacağı sorunların ortaya çıkması üzerine, Avrupa Birliği Konseyi, 2000-2006 döneminde AB politikalarının çerçevesini oluşturmak üzere “Gündem 2000” olarak bilinen belgeyi kabul etmiştir. Birlik yeni üyelerin katılımlarıyla boyut olarak büyümüş; var olan yetkilerine yeni görev ve sorumluluk alanları ekleyerek de gücünü arttırmıştır. Üye devletler Aralık 2007’de, Birliğin bugüne dek yaptığı antlaşmalarla yasal yapısını güncellemek ve iyileştirmek amacıyla Lizbon Antlaşmasını imzalamıştır. (Can ve Kocagül, 2007: 15-45; Karaarslan, 2008: 9-20).

Dünyada farklılık yaratan değişim ve dönüşümler genellikle ekonomik anlamda bir dibe vuruşun ardından yaşanmıştır. Örnek vermek gerekirse, 1929 yılındaki Büyük

Buhran sonrası pek çok ülke bölgesel politikalara yönelerek bölgelerin ekonomik ve sosyal anlamda gelişmesi için çalışacak mekanizmalar geliştirmişlerdir. Jeopolitik konum, doğal kaynaklar, ekonomik ve sosyal gelişme farkları sonucu ortaya çıkan bölgesel farklılıkların giderilmesi amacıyla oluşturulan bölgesel politikalar bugün de önemini korumaktadır.

1963 Ankara Antlaşması ile başlayan Türkiye Avrupa Birliği ilişkileri, 1995 Gümrük Birliği, 1999 Helsinki Zirvesi ve 3 Ekim 2005 tarihinde Türkiye'nin tam üyelik müzakerelerine başlaması ile yeni bir sürece girmiştir. Bu yeni süreçte bölgesel gelişme de dahil olmak üzere, hemen hemen her açıdan Türkiye'nin AB'ye uyumu temel tartışma konularından (Bkz. Kesim, 2004; Okçu, 2005; Koçak, 2004, 2005, 2006; Ömürgönülşen, 2003) biri haline gelmektedir.

Kalkınma ajansları yapısı Dünya'da ve Avrupa'da 1950'li yıllara uzanan bir geçmişe sahip olmasına rağmen; Türkiye bu kavramı ancak 2005 yılından itibaren gerçek anlamıyla tartışmaktadır. Dünyadaki karşılığı ile bölgesel kalkınma ajansı (BKA), Türkiye'de ise kalkınma ajansı (KA)¹ olarak adlandırılan yapılara yönelik Birgül Ayman Güler (2009), Koray Karasu (2009a-b), Menaf Turan (2005) vb. diğer yazarlar bunun bir AB dayatması olduğunu, bölgecilik kavramı ile üniter bir devlet olan Türkiye'de ileride yaşanabilecek sıkıntılara vurgu yapmaktadır. Ayrıca Avrupa Birliği'nden elde edilecek fonlar uğruna bu fedakârlığın ülke olarak çok ağır olduğuna inanmaktadırlar. Kalkınma ajanslarının hukuki yapısına ilişkin olarak da eleştiriler bulunmakta olup TMMOB'nin 2006 yılında kalkınma ajansları yasasına yönelik açtığı iptal davası buna bir örnektir.

Yeni yasal düzenlemeler büyük oranda yeni kamu işletmeciliği anlayışı odaklı olduğu izlenimi vermektedir. Özellikle, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, üniversiteler, sendikalar ve gündemdeki konularla ilgili sivil toplum kuruluşlarının yönetim sürecinin içine çekilmesi ve yine kent konseyleri ve Yerel Gündem 21'lerle katılımın sağlanmasına ilişkin düzenlemeler olumlu gelişmeler olarak değerlendirilebilir (Yılmaz, 2007: 235-240).

¹ 5449 Sayılı Kanun'da AB'den farklı olarak "bölgesel kalkınma ajansı" ibaresi yerine "kalkınma ajansı" ibaresine yer verilmekle birlikte, bu çalışmanın ikinci bölümünde Avrupa Birliği'ndeki kalkınma ajanslarına değinildiğinden o bölümde "bölgesel kalkınma ajansı" tercih edilmiştir.

1980’li yıllara gelindiğinde gerek gelişmiş gerekse azgelişmiş kapitalist ülkelerde kamu yönetimi alanı köklü reform uygulamalarına sahne olmaktadır. Reform uygulamalarının “altın çağı” olarak da nitelendirilen, kamu yönetimi alanında “yönetim devrimleri”nin yaşandığı bu dönemde söz konusu paradigma dönüşümleri iki ana başlık altında toplanabilir. Birincisi, yönetsel açıdan “geleneksel kamu yönetimi yaklaşımından yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına”; siyasal açıdan ise “bürokratik devlet örgütlenmesinden girişimci devlet örgütlenmesine” geçiş. İkincisi, “yeni kamu işletmeciliği paradigmasından yönetişim paradigmasına” geçiştir.

Kısacası, neo-liberal yeniden yapılanma sürecinde devletin rolünün yeniden tanımlanması, kamu yönetimi alanında da köklü dönüşümlerin başlamasına ve kamu yönetimi disiplini içinde paradigma tartışmalarının yükselmesine neden olmaktadır. Bu dönüşümler sadece kuramsal değil, ayrıca uygulama düzeyinde de somutluk kazanmıştır. Bu süreçte kamu yönetimi çalışmalarında ilk sıraya yerleşen “yeni kamu işletmeciliği anlayışı” ve “yönetişim” kamu yönetimi disiplininin iki önemli paradigması olarak popülerlik kazanmıştır (Güzelsarı, 2004: 5-9).

Yerel ile merkezin, yerelin kendi içerisinde ve yereller arasında iletişim ve etkileşim kültürünün oluşturulmasına dayalı yeni bir yönetim, bir başka deyişle yönetişim, anlayışı Türkiye için bir ihtiyaç haline gelmiştir denebilir. Kalkınma ajanslarının “yönetişim tarzı” yapıları (Güler, 2009: 59) olması sebebiyetiyle de incelenmeleri gerekir.

Bölgesel politika anlayışında son birkaç on yılda eksen değişikliği gerçekleşmektedir. Türkiye’de bölgesel kalkınma çabaları yönetişim ve AB odaklı bir eksene oturmakta, buna paralel olarak kalkınma ajansları da AB fonlarından faydalanmak için en önemli araç olarak görülmekte ve yönetişim ekseninde kurgulanmaya çalışılmaktadır. Bu tezi hazırlamaktaki amaç da bu değişiklikleri iyi okuyarak Türkiye’de yeni kurulan olan kalkınma ajanslarının yapılanması, işleyişi ve ilişkilerini --Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne uyum ve tam üyelik sürecinin olası etkilerini de dikkate alarak—bölgesel gelişimin yönetişimine dair uluslar arası ve sınırlı ve kopuk olsa da mevcut ulusal literatürün ışığında yönetişim perspektifinden okuyabilmektir.

Bu çalışmada kalkınma ajansları yönetişim perspektifinden değerlendirilmekte olup ajansların hukuki, siyasi ve AB ile ilişkilerine dair tartışmalar hâlihazırda devam

etmektedir. Bu tartışmalar başka çalışmaların konusudur. Yönetişim perspektifinden bölgesel gelişme ve kalkınma ajanslarını irdelemek Türkiye açısından ajansların kuruluşlarını tamamlamasının çok yeni oluşu (eserlerin bir kısmının ajanslar kurulmadan yazılması) ve sayıca çok sınırlı olmasa da literatürdeki eserlerin birbirinden kopukluğu nedenleriyle bu çalışma gerekli ve anlamlı hale gelmektedir.

Türkiye’de İZKA ve Çukurova üzerine karşılaştırmalı olarak yazılmış (Yaman, 2007; Özer, 2010) ya da sadece İZKA’yı inceleyen (Arslan, 2005; Temizocak, 2006; Akın, 2008; Apalı, 2009) çalışmalar bulunmaktadır. Bu çalışmada yeni kurulan kimi ajanslarla gerçekleştirilen görüşmelerden elde edilen bulgular da irdelenmektedir. En çok akademik çalışmayı ve pratisyenlerin yarı akademik ortamlardaki sunuş ve tartışmalarına konu olan İZKA’ya ilaveten MEVKA ve GEKA üzerinde de durulması bu tezin önceliklerindedir.

Tezin ilk bölümünde öncelikle yönetim kavramlarının tanımları ve boyutları, ikinci bölümde Avrupa’da kalkınma ajansları oluşumuna ve yönetim yaklaşımının burada uygulanması ve etkilerine, üçüncü bölümde kalkınma ajanslarının kurulma sürecine, birbirleri ile ilişkilerine ve işleyişine yönetim perspektifinden bakılmaktadır. Dördüncü bölümde ise seçilen üç ajansın paydaşlarıyla görüşmeler sonucu alınan cevaplar değerlendirilmektedir. Son bölümde ise genelde Türkiye ve özelde incelenen üç ajans nezdinde yönetim perspektifinden kalkınma ajanslarının neler yapabileceği üzerine değerlendirmelerde bulunmaktadır.

1. BÖLÜM YÖNETİŞİM PERSPEKTİFİ

Çalışmanın bu bölümü, farklı yorumlar eşliğinde sunulan yönetişimin --ileriki bölümlerde detaylı biçimde ele alınıp irdelenecek olan AB’de ve Türkiye’de yerel/bölgesel kalkınma ve kalkınma ajansları konusuyla ilişkileri de akılda tutularak-- anlaşılması ve yorumlanmasına ayrılmıştır. Yönetişimin hem yerel ve bölgesel kalkınma hem de kalkınma ajansları ile ilişkileri bu bölümün sonlarına doğru özet biçimde ve giriş düzeyinde ele alınmakta daha detaylı tartışmalara sonraki tüm bölümlerde yer verilmektedir.

1.1. YÖNETİŞİMİN KAVRAMSAL GELİŞİMİ

Yönetişim kavramının tarihsel kökenleri her ne kadar eskilere dayansa da, kavramın “tekrardan keşfi” Dünya Bankası tarafından yapılmıştır. 1989 yılında Dünya Bankası’nın Sahraaltı Afrika ile ilgili bir raporunda güncel anlamıyla zikredilen yönetişim, günümüzde (neoliberal dönemde) artan hızla yaygınlaşmaktadır.

Yönetişim, bugünkü anlamıyla ilk kez Dünya Bankası tarafından 1989 *Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth* adlı raporunda dile getirildiğinde, “siyasal iktidarın ulusal faaliyetlerin yönetimi için kullanımı” olarak tanımlanmıştır. Böylece, yönetişim, bir bakıma, devlet-toplum ilişkilerinin kurulması için bir “model” önermiş oluyordu. Bu model, yönetime katılım ilkesini de aşarak, “birlikte yönetme” iddiasını taşıyordu. Modelin cazip önerileri kısa sürede yankı buldu (Bayramoğlu, 2002: 86-87).

1980’lerden buyana gerek gelişmiş gerekse azgelişmiş kapitalist ülkelerde kamu yönetimi alanı köklü reform uygulamalarına sahne olmaktadır. Bu yıllar, reform uygulamalarının “altın çağı” olarak nitelendirildiği (Hughes, 1994: 48) gibi, kamu yönetimi alanında “yönetim devrimleri”nin (Kernaghan, 1996; Wright, 1994) yaşandığı yıllar olarak da anılmaktadır. Kısacası, neo-liberal yeniden yapılanma sürecinde devletin rolünün yeniden tanımlanması, kamu yönetimi alanında da köklü dönüşümlerin başlamasına ve kamu yönetimi disiplini içinde paradigma tartışmalarının yükselmesine neden olmuştur. Bu dönüşümler sadece kuramsal değil, ayrıca uygulama düzeyinde de somutluk kazanmıştır. Bu süreçte kamu yönetimi çalışmalarında ilk sıraya yerleşen

“yeni kamu işletmeciliği” ve “yönetişim” kamu yönetimi disiplininin iki önemli paradigması olarak popülerlik kazanmıştır (Sarıca, 2004: 2).

Terimin ilk elde uyandırdığı birlikte yönetim, çok aktörlülük ve katılımcılık gibi olumlu izlenimler, kavramın kabulünü de aynı süratle kolaylaştırmaktadır. Kavramı ortaya atanlar ve kavrama olumlu bakanlara göre yönetişim müzakere, diyalog ve uzlaşma temelinde yeni türden bir yönetsel biçimi ve anlayışı ifade etmektedir. Ancak, tanımlanmış aktörler ve öngörülen işleyiş mekanizmasıyla siyasal alanın yeniden düzenlenmesi temelinde bir yaklaşımı ifade eden yönetişimin bu iddiaları ciddi biçimde irdelenmeye muhtaçtır.

Bu çalışmada yönetişimin dünya kapitalist sisteminden ve tabii küreselleşme ile yerelleşme dinamiklerinin birlikte güçlenmesinden azade biçimde ele alınamayacağı görüşünden hareket edilmektedir. Bir başka deyişle, yönetişim ile kapitalist sistem ve neoliberalizm arasında varoluşsal bağlar bulunmaktadır. Yönetişim, sermaye birikimi sürecinin aksamadan sürdürülebilirliğinin sağlanması amacına da uygun biçimde, belli türden mistifikasyonlar temelinde ortaya atılmış siyasal bir programın da adıdır (Durmaz, 2008: iii). Elbette, yönetişim bu siyasal boyutunun dışında yönetsel, küresel ve yerel boyutlarda da anlamlar ifade etmektedir (Çukurçayır, 2003: 259-276). Küresel yönetişimle ilgili en önemli toplantı Mayıs 1998’de İngiltere’nin Birmingham kentinde gerçekleştirilmiştir. Uluslararası küresel yönetişimin gelişimine önemli katkı sağlayan kuruluşlar şunlardır (Özer, 2006: 75-76):

- Birleşmiş Milletler¹ (BM)
- Dünya Bankası² (DN)
- Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü³ (OECD)
- Uluslararası Para Fonu⁴ (IMF)
- Avrupa Birliği¹ (AB).

¹ **Birleşmiş Milletler:** Teşkilat kalkınma programlarında; yasama ve yürütme organları, kamu ve özel sektör yönetimleri, âdemi merkezîyetçilik, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları alanlarında, yönetişimin gelişimi için birçok ülkeye katkı sağlamaktadır.

² **Dünya Bankası:** Banka 1997 yılında yayınladığı kalkınma raporunda, yönetişimi devletlerin rollerinin değişimi sürecinde bir basamak olarak nitelendirilmiştir.

³ **Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD):** yönetişimi, sosyal ve ekonomik gelişme açısından ülke kaynaklarının yönetimiyle ilişkili olarak, toplumsal yapı içinde politik otoritenin etkin kullanımının sağlanması olarak değerlendirmektedir.

⁴ **Uluslararası Para Fonu (IMF):** Yönetişim mekanizmalarının yaygınlık kazanabilmesi için, hukukun üstünlüğünü sağlama, kamu sektöründe etkinliği ve hesap verebilirliği geliştirme ve yolsuzlukla mücadele etme süreçlerine, özellikle ekonomik katkılar sağlamaktadır.

Tüm bu kuruluşlar ile Türkiye'nin uzun zamandır süregelen ilişkileri bulunmaktadır. Türkiye literatüründe ise yönetim kelimesinin kullanılmaya başlaması oldukça yeni olup İlhan Tekeli'nin 1996 yılındaki makalesi ile başlamıştır.

Küreselleşme, bilgi teknolojisi, ekonomik ve siyasal liberalleşme, dış yatırımlar, dijitalleşen ekonomiler gibi çeşitli gelişmeler yöneten-yönetilen arasındaki değişen ilişkinin yeniden tanımlanmasını ve verimlilik, sorumluluk, katılım, etkinlik, şeffaflık gibi ilkelerin kamu yönetimi yazınında yerinin kuvvetlenmesini gerektirmiştir (Palabıyık, 2004). Bu ilkelerin en uyumlu biçimde birlikte yer alabileceği kavramsal çerçeve “yönetişim” (governance) olarak görülmektedir (Eryılmaz, 2010: 28). Bu anlamda, başlıca özelliği değişimi hızlandırıcı, piyasa tabanlı, müşteri odaklı, çıktı ağırlıklı, toplumun sahiplendiği ve hatta paydaş/ortak olduğu yerinden yönetim uygulamalarına karşılık gelen yönetim çabaları yerel, bölgesel, ulusal, uluslararası alanda destek görmektedir (Palabıyık, 2004: 1).

Küreselleşme, tarihin “zorunlu” sonucu olarak kabul edilmektedir. Doğu Bloku'nun dağılmasıyla birlikte kapitalizm hükmen galip olsa da kapitalist devletin içine girdiği bunalım, 1970'lerden itibaren sürekli tartışılmalı bir konudur. Nitekim “neoliberal” politikalar 1980'lerde başta Britanya ve ABD olmak üzere pek çok ülkede uygulanmaya konulması bu krizle başa çıkmak içindir (Bayramoğlu, 2002: 86).

Amerikalı sosyolog Daniel Bell'in (1973) vurguladığı gibi ulus devlet günümüzün sanayi toplumlarının karşılaştığı, özellikle sınır ötesi sorunları çözmek için çok küçük, buna karşılık kararların yurttaşın yakın alınması ve siyasi süreçlerin saydamlığı için çok büyüktür (bkz. Mengi ve Algan, 2003: 82).

Yönetişim formülü, modeli veya anlayışı Türkiye gündemine ise 2000 yılında TÜSİAD, OECD, DB ve AB ortaklığıyla yapılan “AB Yolunda İyi Yönetişim” adlı bir toplantıyla girmiştir. Formül, ilk olarak Kemal Derviş'in “Güçlü Ekonomiye Geçiş” programında yer almıştır. Ardından da 58. Hükümetin Acil Eylem Planında devlet reformunun adı olarak belirlemiştir (Çukurçayır ve Sipahi, 2004: 44).

¹ **Avrupa Birliği:** Yönetişim sürecine AB de çok sıcak bakmaktadır. AB Komisyonu tarafından bu günlerde yayınlanan “AB'de Demokrasinin Geliştirilmesi” başlıklı kitabın ana teması da yönetim olarak belirlenmiştir. Bu çerçevede AB'nin yönetim biçimine hâkim olması gereken en önemli ilkeler hesap verebilirlik, görünürlük, saydamlık, tutarlılık ve etkinliktir.

Yönetişim “governance” sözcüğünün Türkçe karşılığı olarak kullanılmaktadır. Yönetişim “yönetim ile iletişim” sözcüklerinin birleştirilmesiyle oluşturulmuş (Şahin, 2004: 259) ve anlam olarak da birlikte yönetim (Bayramoğlu, 2005: 31) olarak dilimize çevrilmiştir. Yönetişim, bir yandan devletin değişen rolü ve biçimini anlatırken, bir yandan da bu değişimi sağlayacak mekanizmaları ve yeni kurallar bütününe gösteren bir kavramdır (Bayramoğlu, 2005: 33).

Yönetişim (governance) yönetim sözcüğünden türetilerek oluşturulmuş olmasına karşılık, çok daha geniş anlamıyla yönetimden farklı bir kavramdır. Ayrıca yönetişim, katılımlı ya da katılımcı yönetim biçimlerinden de daha kapsamlıdır. Yönetişim yönetim, iletişim ve etkileşim kavramlarının bütününden oluşmaktadır. Çok aktörlü bir kavram olan yönetişim, birlikte yönetmek anlamına gelmektedir. Yönetişim etkin kaynak kullanımı hedefli olup güvene dayalı ilişkiler bütünüdür (Filiz, 2007). “Yönetim” bir tarafın diğer tarafı yönettiği tek taraflı bir ilişkiyi anlatırken, “yönetişim” karşılıklı etkileşimlerin öne çıktığı bir ilişkiler bütününe olan dönüşümü ifade etmektedir (Toksöz, 2008: 7). Yönetişim kavramında, yönetimden farklı olarak, hiyerarşik ilişki yerine heterarşik ilişki vurgulanmaktadır. Bu çerçevede heterarşi; karşılıklı ilişki ve bağımlılık halindeki faaliyetlerin eşgüdümünü ve kendi kendini organize eden kişiler arası ağları, örgütler arası eşgüdümü ve sistemler arası döngüyü içermektedir (Güney ve Çelik, 2009: 3).

Yönetişim anlayışının en belirgin özelliği kamusal kararların alınmasında ve uygulanmasında merkezi yönetimin egemen ve belirleyici güç olmaktan çıkarak yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası pek çok aktörün sürece dahi edilmesi ve diyalog ortamının oluşturulması, devletin iktidarını başka güçlerle paylaşması, ayrıca sivil toplum örgütlerinin karar alma süreçlerinde rollerinin artmasıdır (DPT, 2007: 5).

Yönetişim sözcüğü, 1980’lerin başından başlayıp, 1990’lı yıllara, oradan da günümüze değin yaşanan hızlı değişim sürecinde, bu sürecin hızına ayak uydururcasına, birçok alanda yaygınlaşmaktadır (Güler, 2003; Bayramoğlu, 2005: 27). Bu dönemde, küresel sermayenin büyük bir akışkanlık kazanarak dünya yüzeyinde hareket hızının artması sürecine paralel biçimde, yönetişim kavramı da “likit” ve popüler bir kavram haline gelmiştir.

Küreselleşme ile birlikte yönetimde coğrafi ölçek giderek anlamını yitirmektedir. Paralel biçimde, varolan yönetim uygulamalarının yetersiz kalması üzerine, ortaya çıkan yeni arayışların uygulamada etkili olmaya başlamasıyla, bu yeni gelişmeleri anlatmak için yönetim kavramı ortaya çıkmıştır. Kavram, ilk defa 1989 yılında yayımlanan Dünya Bankası'nın bir raporunda "good governance" (iyi yönetim) olarak yer almıştır. Raporda yönetim üzerine açık bir tanım yapılmamış ancak, bir ülkenin kaynaklarının etkin şekilde kullanımı için hesap verebilirlik, saydamlık, sivil toplumun kamu politikalarına etkin katılımı, hukuk devleti, bağımsız yargı sistemi gibi iyi yönetim ilkelerinden bahsedilmiştir. Bu terim daha sonra OECD ve Birleşmiş Milletler tarafından da kullanılarak, bu üç örgütün çeşitli toplantı ve yayınlarıyla açık bir formül haline getirilmiştir. 1989 Dünya Bankası, 1992 OECD, 1992 Rio Zirvesi, Habitat toplantıları ve son olarak 1997'de Birleşmiş Milletler yönetim (governance) terimi çerçevesinde 21. Yüzyılın katılımcı devlet modelini netleştirdiler.

1978 yılından itibaren Dünya Bankası Dünya Kalkınma Raporlarını yayımlamaya başlayarak devletlerin siyasal iç sorunlarına yönelik projeler geliştirmeye başlamıştır. 1980 sonrasında bu politikaların beklenen ekonomik büyümeyi sürdüremediğine ve toplumsal alanda yıkımlara yol açtığına ilişkin görüşlerin giderek kabul görmesiyle Dünya Bankası 1980'lerin sonunda "iyi yönetim" kavramı altında yeni bir söyleme imzasını atmıştır. Bunun en açık örneklerini 1989, 1992, 1993 Dünya Kalkınma Raporlarında görmek mümkündür. Bu raporlarda tartışmalar "iyi yönetim" ve "piyasa dostu devlet" tanımlamaları üzerinden gitmiştir. Dünya Bankası politikaları için bu süreç yavaş yavaş fakat kesintisiz biçimde devletin reddine çekinceler koyarak işlemiştir (Kiely, 1998: 67; Aktan, 2003: 174).

Bayramoğlu (2005: 41-42) yönetim kavramının Dünya Bankası (DB) bünyesinde gelişimini dört aşamada aktarmaktadır: İlk aşama da 1990'larda yaşanan Sovyet Blok'unun dağılmasıyla eş zamanlı olarak "minimal devlet" ön plandadır. İkinci aşama ise, "piyasa dostu devlet" kavramının ortaya çıkmasıdır ki, burada vurgulanan serbest piyasa mekanizmalarının kurulması ve özel sektörün güçlendirilmesidir. Üçüncü aşamada ise, devletin küçültülmesinden ziyade, yeni bir dünya düzeni içerisinde devletin güçlendirilmesi ve devlete etkin roller verilmesidir. Dördüncü aşama, özellikle

dünya ekonomisinin küresel krizlerle sarsıldığı bir döneme işaret etmektedir ve yönetim kavramı bu süreçle birlikte evrilmiştir.

Dünya Bankası¹'nin politik söylemleri 1940'ların ortalarından 1960'lı yıllara kadar kalkınma ekonomisi ekseninde şekillenmiştir. 1970 öncesi kalkınma yaklaşımı, Keynesyen uzlaşma ve Soğuk Savaş liberalizminin temel önermelerini yansıtır. Esas olarak piyasa ekonomisi, özel mülkiyet ve özel girişimciliği savunan Dünya Bankası az gelişmiş ülkelerin kalkınmasını yabancı sermaye akımlarına bağlamaktadır. Kalkınma ekonomisi düşüncesinin belirleyici öğesinin ekonomik planlama yöntemlerinin olduğu bu dönemde az gelişmiş ülkelerde sermaye birikimi sürecinde devlete önemli rol yüklenmiştir (Güzelsarı, 2003: 25).

Yönetişim, 1980'lerde ekonomik alanda yaşanan krizlerden ve bunun yol açtığı tartışmalardan önemli ölçüde beslenmiştir; hatta ilk ortaya çıkışında meşruiyetini buna dayandırmıştır (Bayramoğlu, 2002: 112). Özellikle, 1980'den itibaren serbest piyasa ekonomisinin ağırlıklı etkisiyle kamu hizmetlerinin kalitesi ve sunuş biçimleri tartışmaya açılmıştır. 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizlerin sonucunda devletler küresel ölçekte yaşanan değişimlere uygun olarak yönetim felsefelerinde değişikliğe gitmenin gerekli olduğunu fark etmişlerdir. Tekelci kapitalist yapılanmanın sonucu ortaya çıkan krizlerde, neo-liberal ideoloji, büyük ve hantal nitelikli devlet yapısını sorumlu olarak göstermiş, çözümde rolü oynayacak sistemin küçük ama verimli işleyen bir devlet yapısı ile gerçekleştirilebileceğini ifade etmiştir. 1980'den itibaren devletçi yapıyı küçülmeye sevk eden neo-liberalizm, yönetim fikrinin gelişiminde belirleyici olmuştur (Ergün, 2006: 5).

1980 öncesinde devletin ekonomi alanındaki rolü özü itibariyle sorgulanmazken, 1980 sonrası Dünya Bankası'nın araştırmaları ve yayınları piyasanın işleyişinden daha çok devletin rolü üzerine yoğunlaşmıştır. Başlangıçta gelişmiş ülkelere yönelik öneriler getiren Dünya Bankası sonrasında önerilerini gelişmemiş ya da az gelişmiş ülkelere yöneltmiştir.

Dünya Bankasının üç bölgede toplam 455 kalkınma projesinden elde edilen deneyimlerden yola çıkarak hazırladığı "Yönetişim Raporu"na (World Bank, 1994)

¹ Yönetişimin kurumsal kaynağı olarak Dünya Bankası'nın değişen söylemlerini ve yönetim kavramlaştırmasını inceleyen çalışmalar için bkz. Güzelsarı (2003); Bayramoğlu (2002) ve Zapçı (2002); Kiely (1998).

göre, yönetim “bir ülkenin iktisadi ve toplumsal kaynaklarının kalkınma amacına yönelik olarak yönetilmesinde iktidarın uygulanma tarzı”dır. 1994 “Yönetişim Raporu”nda devlete yüklenen rol, piyasa için “dışsal ekonomi” sağlama işlevidir. Özetlersek, 1994 Raporunda, yönetişimin üç aktöründen ikisinin, piyasaların ve sivil toplumun güçlenmesine ağırlık verilmiştir. 1994 Raporunda kamu hizmetlerinde reform yönetiminin daha rasyonel hale getirilmesi için başka olanakların da arayışına rastlanır; ancak bu olanakların açık bir şekilde neler olduğunu görmek için 1997 Raporunu beklemek gerekmiştir.

Yönetişimin geçirdiği üçüncü evre 1997 Dünya Bankası Raporunda somutlaşır. Bu Raporda açıkça görüleceği üzere, devletin yeniden tanımlanarak güçlendirilmesi söz konusudur. Raporun getirdiği en önemli yenilik şuradadır: DB daha önce, devletin yetki ve görevlerini sivil toplum örgütlerine ve özel sektöre aktarmak gerektiğine vurgu yapardı. Hem piyasanın hem de sivil toplumun geliştirilmesi önemli koşullardan biriydi. Ancak, 1997 Raporunda, devletin etkin bir devlet olmasının altı kalın çizgilerle çizilmiştir (Bayramoğlu, 2002: 92).

Yönetişimin bugüne kadarki gelişimi üç evrede ele alınabilir: Birinci evre; Afrika ülkelerindeki krizin yönetim krizi olduğunu ortaya koyan 1989’daki raporda somut olarak görülür. “İyi yönetim” ve minimal devlet vurgusu öne çıkar. İkinci evre; 1994 Yönetişim Raporudur; yönetişimin yeşermesi ve canlanması için sivil toplumun gelişmesi gerektiği vurgulanır. Üçüncü evre ise 1997’deki rapordur ki, nihayet devletin yeniden güçlendirilmesi vurgusu ile yönetim bir kez daha bu raporda revize edilmiştir.

Yönetişim kavramı ve modeli 1990’lar boyunca bizzat DB tarafından değiştirilerek geliştirilmiştir. Aslında kavramın başlangıçta sahip olduğu naif söylem ideolojik içeriğini gizlemekte başarılı olmuşsa da daha sonraki gelişmeler, kavramın aslında siyasal olarak hangi anlamlara sahip olduğunu belirgin hale getirmiştir. Bu gelişmeler ışığında yönetim kavramının, yönetim sözcüğü ile “satışı” yapılamayacak kimi düşüncelere meşruiyet kazandırmakta olduğu yaygın şekilde dile getirilmiştir (Güler, 2003: 93-116).

Yönetişim, ulus devletin aşındığı eleştirilerini almasına rağmen, kamu ve özel sektör kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile olan işbirliğinin öne çıkarılması açısından oldukça önem taşımaktadır (Karaman, 2000: 38).

Yönetişim düzenlemeleri yasama ve hükümet dışı aktörlerin de kamusal kararların verilmesine katılımını öngörür. Hükümet dışı aktörler politika yapımına yeni bakış açısı, kaynaklar ve değerler katar. Bölgesel yönetim kurumları da yönetim açısından önemlidir. Bölgesel yönetim kurumları ekonomik kalkınmadan, mekânsal planlamaya, kaynak yönetiminden, ulaşım, barındırmadan, bilgilendirmeye, afete hazırlıktan, kamu güvenliğine ve sosyal hizmetlere kadar çok çeşitli alanlarda kamu politikalarının oluşturulmasını katkıda bulunur (Gerber ve Gibson, 2008: 2).

Yönetişim üzerine çalışmaları bulunan Jan Kooiman, yönetim tarifinde “yönetim”e atıfta bulunarak, bir anlamda yönetimden yönetime geçişten ve bu geçiş neden olan yeni koşullardan bahsetmektedir. Bu noktada etkileşime ve –co (birlikte) önekini kullanarak türettiği birçok kavram ile “birlikte yapabilirliğin” oldukça önemli olduğunu vurgulamaktadır. Kooiman’a göre, etkileşimsel sosyo-siyasal yönetim; birlikte işletme, birlikte yöneltme ve birlikte yol gösterme ile kalkınma için sosyo-politik koşulları yaratmak anlamına gelmektedir. Bu kapsamda yönetim, verimliliği azalan klasik yönetim yapılarının tek başlarına hareket etmek yerine “birlikte düzenleme, birlikte yönetim, birlikte üretim ve kamu-özel işbirliğini” içermektedir (1993: 24). Kooiman (1993: 14) yönetimi şöyle tanımlamaktadır:

“Tüm ilgili aktörlerin birbiriyle etkileşen müdahale çabalarının ortak bir sonucu ya da ürünü olarak, sosyo-politik sistemlerde ortaya çıkan bir düzen ya da yapıdır. Bu düzen, bir aktöre ya da tek bir aktörler grubuna indirgenemez. Kamusal ya da özel hiçbir aktör, karmaşık, dinamik ve çok çeşitli sorunları çözmek için gerekli olan tüm bilgilere, belli araçların etkin kullanımını sağlamak için gerekli olan yeterli düzeyde ön bilgiye ve belli bir yönetim modelini tek taraflı olarak hükmetmeye yetecek düzeyde eylem gücüne sahip değildir”.

Geleneksel yönetim anlayışından farklı bir anlayışı benimseyen yönetim yönetilenlerin yönetim sürecine dâhil edilmesi esasına dayalı modeliyle “yeni bir yönetim” biçimi ortaya koymaktadır. Yönetişim modelinin ortaya koyduğu bu anlayış biçimi ve yönetim süreçlerinde belirgin şekilde (özelleştirme, siyasetsizleşme, yerelleştirme gibi) neoliberalizmin argümanlarının kullanılması, modelin hızla yaygınlaşmasıyla birlikte, modele karşı bir direnç oluşturmaktadır. Bu direnç noktası birçok yazar (Bayramoğlu, 2002; 2005; Güzelsarı, 2003; 2004; Güler, 2003; Karasu, 2009 vs.) tarafından dile getirilmektedir. Yönetişim modelinde yönetime yeni ortakların (sivil toplum, özel sektör) alınması yönetimin sermaye sahiplerinin eline geçmesine sebep olabilmektedir (Gümüş, 2009: 1).

21. Yüzyılda küreselleşme, uluslararası yönetim modelleri ve işletmelerde yaşanan örgütsel değişim sonucunda, işyerinde çalışanların “nasıl iyi yönetilebilecekleri” ve toplumun kamu hizmetlerine ilişkin ihtiyaç ve beklentilerinin değişmesi ile birlikte bu ihtiyaçların “nasıl iyi karşılanabileceği” sorusu, yönetimde yeni düzenlemeleri ve hizmet sunumunda yeni arayışları da beraberinde getirmiştir. Yönetimin devamlılığı toplumun ihtiyaç ve beklentilerinde meydana gelen değişiklikleri karşılayacak düzeyde hatta toplumun bir adım öncesinde sürekli yenilenme ve gelişme ile değişimi yakalayabilmesine bağlıdır. Yönetim, çevrede ve toplumda meydana gelen değişimin gerisinde kaldığı zaman, yönetimde yeniden yapılanma gereksinimi ortaya çıkar. Eğer yönetim şimdiki istemleri karşılayamıyor ya da şimdiki istemleri karşılamasına rağmen yeni gelen istemleri karşılamakta zorlanıyor ise ve görevin gerektirdiği en verimli yöntemleri geliştiremiyorsa yeniden düzenlenmesi gerekir. Zamanın ve koşulların ihtiyaç ve beklentilerde meydana getirdiği değişikliklerin rasyonel ve optimal olarak en iyi şekilde karşılanabilmesi yeniden yapılandırmayı gerekli kılar (Öke ve Say, 2007: 1).

Küreselleşmenin hız kazanmasıyla doğrudan yabancı yatırımın gelişme göstermesi, siyasi yelpazenin liberal anlamda gelişimi, zaman odaklı hizmetler ve teknolojinin elektronik ortamda işlemlerin yapılmasını gerekli kılar bir yapıya dönüşümü, mevcut yönetim anlayışının yeniden sorgulanmasını gerekli kılmıştır (Ergün, 2006: 2).

Yönetim belirli amaçları gerçekleştirebilmek için planlama, örgütleme, yöneltme ve denetim süreçleri vasıtasıyla kaynakların koordineli biçimde kullanılabilmesidir. Yönetim toplumsal hayat içerisinde biçimsel niteliğe sahip olan veya olmayan tüm gruplarca belirli amaçları gerçekleştirebilmek için yürütülen faaliyetlerin genel adıdır (Palabıyık, 2004: 65).

Yönetişim bir ülkede ya da bir bölgede ilgili otoritenin toplum için o toplumu oluşturan farklı aktörleri biraraya getirerek ihtiyaçlara cevap verebilen uygulamaları hayata geçirebileceğini ve tek yönlü olarak yönetimin karar alamayacağı bir süreç olarak ifade edilebilir (Ergün, 2006: 6). Yönetişim yaklaşımından anlaşılması gereken tek başına bir erkin söz sahibi olması değildir. Aksine etkin ve verimli işleyen bir devlet yapısı ile bunu destekleyen ve tamamlayan özel sektör ve STK yapısına dayanan, farklı aktörleri bir araya getiren bir yaklaşım anlaşılmalıdır.

Kooiman, yönetişimi, kamu kesimi ve özel sektörde yer alan aktörlerin, toplumsal soruların çözümünde ya da toplum yararına çalışmaların oluşumunda etkileşim içinde buldukları süreçte gerçekleştirdikleri faaliyetlerin, kuramsal anlamda bir bütünü olarak görmektedir. Bu noktada Kooiman, yönetişimin etkileşim boyutuna dikkat çekmekte ve yönetimsel etkileşimin, toplumsal katkı ve yönetişim kalitesi üzerindeki etkisine işaret etmektedir (Kooiman, 2003: 4-5).

Tekeli'ye göre, "önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için, tek özneli, merkezi, hiyerarşik bir işbölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plana alarak, yapan, üreten, bunun için kaynakları ve yetkileri kendinde toplayan" yönetim anlayışından artık vazgeçilmektedir. Yönetişim "önceden belirlenen bir iyiye doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini gerçekleştirerek, çok aktörlü, desantralize, ağsal ilişkiler içinde, iletişimsel bir rasyonellik anlayışı içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran anlayış"tır (2003: 240).

Ortaya konulan görüşler, tek merkezli, hiyerarşik bir yapılanma çerçevesince üretim gerçekleştiren yönetim düşüncesinden; çok aktörlü, yerel düzeyde hareket kabiliyetine sahip, bir tek organın kendi başına hareket etmesi yerine, toplumdaki tüm aktörlerin (özel sektör, STK, kamu) görüşlerine yer veren, onları yetkili kılan ve kaynakların kullanımında daha esnek bir hareket alanı oluşturan yönetişim düşüncesine geçildiğini ifade etmektedir (Güzelsarı, 2003: 20).

Yönetişim, birbirinden ayrı karşılıklı bağımlı faaliyetlerin ve bu faaliyetleri yerine getiren yapıların kendine özgü ekonomik, siyasi ve toplumsal amaçları gerçekleştirmek için oluşturdukları her türlü koordinasyon biçimini ifade etmek üzere kullanılırken, kavramın tek taraflı ilişkiler yerine çok yönlü etkileşimleri ve ilişkileri içeren bir bütünlüğe sahip olduğu belirtilmektedir (Jessop, 1995: 317).

Tanım ve açıklamalardan hareketle yönetişim kavramının her sorunun çözümünde vazgeçilmez bir yöntemden çok, topluluk ya da toplumların sorunlarına, önceliklerine, gereksinimlerine göre uygun koşullarda toplumsal aktörlere çözümde dinamiklik kazandıran (Göymen, 2000: 8) ve bu niteliğiyle değerlendirilmesi, teorik ve özellikle de pratik uygulamaların bilimsel incelenmesi gereken yönetim tarzı olduğu

belirtilebilir. Çeşitli tanımlamalara göre yönetim kamu-özel, devlet-devlet dışı, ulusal-uluslararası kurum ve uygulamalar tarafından birlikte gerçekleştirilen eylemlerdir.

Yönetişim kavramı oldukça ilginç bir noktaya doğru evrilmiştir. Çünkü başlangıçta sözcük “daha az yönetim”i ya da “minimal devlet”i (Stoker, 1998: 17; Rhodes, 1996: 653) anlatan bir kod olarak kullanılmakta iken bugün gelinen noktada, yönetim modelinde egemen olan görüş, “minimal” devlet söyleminden kurtulmuş, bunun yerine “devletin yönlendiriciliği” düzeyi ve biçimindeki değişime daha çok odaklanmıştır. Doğrusu 1990’ların sonunda, “devlet” idaresinin yeniden telaffuz edilmeye başlanması, devletin yeni rollerine vurgu yapılması, sözcüğün yeni ideolojik kılıfını oluşturmaktadır.

Yönetişim teriminin olgunlaşması İngiltere’de olmuştur. Ülkede ilk olarak yönetim İngiliz modelinden klasik Westminster modeline meydan okuma şeklinde doğmuştur. Bu modelde parlamento üstünlüğü, güçlü kabine hükümeti sistemi ve seçimler aracılığıyla sağlanan sorumluluk sistemi söz konusudur. Hâkim unsur bakanlık sorumluluğu çerçevesinde üniter devletin yönetilmesidir (Stoker, 1998: 21-22).

Anglo-Amerikan siyaset teorisi, yönetim kavramını, devletin resmi kurumları ekseninde yalnızca bu kurumların sahip olduğu meşru bir zorlayıcı güç olarak algılamaktadır (Stoker, 1998: 17). Diğer yandan, yönetim kavramı, yeni bir yönetim sürecine ya da toplumun nasıl yönetileceğine ilişkin yeni bir yöneme atıfta bulunarak ‘yönetim’in anlamındaki değişmeyi işaret etmektedir (Rhodes, 1996: 652-667). Kooiman’ın (1993 atfen Jordan, 2001: 199) tanımı ile yönetim;

“Tüm ilgili aktörlerin birbiriyle etkileşen müdahale çabalarının ‘ortak’ bir sonucu ya da ürünü olarak, sosyo-politik sistemlerde ortaya çıkan bir düzen ya da yapıdır. Bu düzen, bir aktöre ya da tek bir aktörler grubuna indirgenemez... Kamusal ya da özel hiçbir aktör; karmaşık, dinamik ve çok çeşitli problemleri çözmek için gerekli olan tüm bilgilere, belli araçların etkin kullanımını sağlamak için gerekli olan yeterli düzeyde ön bilgiye ve belli bir yönetim modelini tek taraflı olarak hükmetmeye yetecek düzeyde eylem gücüne sahip değildir.”

Stoker’a (1998: 17) göre, yönetişimin özü hükümetin otoritesine ve yaptırımlarına dayanmayan bir yönetim mekanizmasına odaklanıyor olmasıdır. Bir diğer deyişle, devletin ötesinde bir yönetim fikri, devlete kurumsal form ve bütünleşmiş bir toplumun hiyerarşik merkezi olarak bel bağlamanın bitişini ifade etmektedir (Jachtenfuchs, 1995: 124). Ancak, yönetişimin, yalnızca kamu hizmetlerinin

sağlanmasında daha etkin sonuçlara erişmek için uygulanabilecek yeni bir yönetsel araçlar seti olarak anlaşılması da doğru olmayacaktır. Bu çerçevede Stoker (1998: 17), yönetişimin beş anahtar özelliğine dikkat çekmektedir:

- i. Yönetişim hükümetten doğan, ancak onun da ötesinde bir kurumlar ve aktörler setini işaret eder.
- ii. Yönetişim sosyal ve ekonomik sorunların üstesinden gelmekte bulanıklaşan sınırları ve sorumlulukları tanımlar.
- iii. Yönetişim ortak eyleme taraf olan kurumlar arasındaki karşılıklı güç bağımlılığını (power dependence) tanımlar.
- iv. Yönetişim kendi kendini yöneten bağımsız/otonom aktör ağbağlarına (autonomous self-governing networks of actors) ilişkindir.
- v. Yönetişim komuta etmek ya da otoritesini kullanmakta hükümetin gücüne dayanmayan bir işlerin yürütülebilme kapasitesinin varlığını kabul etmektedir. Yönetişim hükümeti yönetmekte ve rehberlik etmekte yeni araçlar ve teknikler kullanmaya muktedir bir aktör olarak görmekte ve yönetimden yönetişime doğru yaşanan dönüşümün ana vurgusu kamu sektörüyle özel sektör arasındaki sınırların artık kolaylıkla çözülemiyor olmasıdır.

Yönetişimi besleyen en önemli teorik kanal, 1970’lerde başlayan ve ulus-devletlerin toplumları yönetme kapasitesini yitirdiğini savunan görüşler ve tartışmalardır. Bu tartışmalar içinde yönetişimin temel aldığı görüş, esas olarak “yönetebilirlik krizi”dir. Dolayısıyla, yönetişim, bu noktadan sonra, hem ulus-devletin zayıflayan kapasitesi hem de küreselleşme sürecinin kaçınılmazlığı argümanlarının üzerinde yükselmektedir. Yönetişim, şu soruya verilmiş bir yanıt olarak takdim edilir: Yeni bir dünya düzeninde bu düzenin gerektirdiği şekilde bir “siyasal iktidar-yönetilen” ilişkisi nasıl olmalıdır? Bu yaklaşımın beslendiği bir başka kanal, piyasa-devlet ilişkileri açısından devletin piyasanın düzenlenmesinde önemli olduğunu savunan Yeni Kurumcu İktisat Okulu’nun görüşleridir. Özetle, yönetişim tartışmalarının “yönetilebilirlik krizi”, küreselleşme ve Yeni Kurumcu İktisat Okulunun argümanlarından beslendiği söylenebilir (Bayramoğlu, 2002: 100-101).

Kurumcu iktisat ilk ortaya çıktığı andan itibaren özellikle iktidar konusu üzerinde durmuştur (Demir, 1996: 71). Kalkınma ve devlet ilişkisini karşılaştırmalı-tarihsel bir yöntemle inceleyen bu kurumcu çalışma, güçlü toplum güçlü devlet ilişkisini

ortaya koymuştur. “Daha dinamik olan ekonomiler güçlü devletlere sahiptir” (Weiss ve Hobson, 1999: 13). Yeni kurumcu iktisat¹ yaklaşımının Dünya Bankası’nın yönetim anlayışına olan etkisi, devlet-ekonomi ilişkisi ve mülkiyet hakkı noktalarında ortaya çıkmaktadır (Bayramoğlu, 2002: 104).

Yönetişim kavramının ortaya çıkışı, özellikle 1970’li ve 80’li yıllarda sosyal bilimlerde yaşanan krizlere bağlanabilir (Jessop, 1998: 31). Sosyal bilimlerin karşı karşıya olduğu kriz, pek çok disiplinin kendini sorgulamasına yol açmıştır. Kurumcu iktisat, ekonomik faaliyetleri, mübadele ve hiyerarşiden farklı biçimde düzenleyen mekanizmalara artan ilgiyi ortaya koymuştur. Siyaset bilimi, geleneksel kamu-özel ayrımıyla ve hiyerarşiyi ortadan kaldıran formlarla ilgilenmeye başlamıştır (Jessop, 1998: 12-13). 1910’larda ortaya çıkan kurumcu iktisadın temel noktası, iktisadi alanda açıklayıcı faktör olarak, hep kurumlar yer almış ve kurumsal değişim sürecinin ve bu değişim sürecinin iktisadi hayat üzerindeki etkilerinin incelenmesi olmuştur.

Yönetişim, bir bakıma iktidarın nasıl dağıldığına dair bir anlayışa işaret eder; iktidarı temel olarak piyasanın daha iyi işlemlerini sağlayacak şekilde formüle eder. Bu nedenle hem toplum merkezli yaklaşım hem de devlet merkezli yaklaşım birbirlerinden çok farklı şeyleri ifade etmezler. Bu yaklaşımlar arasında önemli farklar olmasa da, egemen bir yaklaşımdan söz edilebilir. Bu da Dünya Bankasının 1997 Raporundan itibaren daha da netleşen “devlet merkezli” yaklaşımdır. Yönetişim anlayışında devlet aktörlerinin “düzenleyici” bir konum alması öngörülmektedir. Yönetişim, siyasal iktidarın kimler tarafından kullanılacağına dair çözümler üreten, bunun mekanizmalarını ve modellerini oluşturan ve bütün bu mekanizmaları ve süreçleri, belli varsayımlar etrafında teorileştiren yeni bir iktidar yaklaşımıdır. Uluslararası kurumların aracılığıyla uygulamaya geçilen yönetim pratiklerinden biri de Birleşmiş Milletler aracılığıyla yürütülen Yerel Gündem 21 Projesi²dir. Bu görüşe göre, devletin “koordine edici

¹ Yeni Kurumsal İktisat ekonomik düzenin sağlanması için kural ve kurumların önemine işaret eden çeşitli iktisat okullarının ortak adıdır. Bu bağlamda ekonomik yaşamda düzenin sağlanması için kural ve kurumların önemine işaret eden muhtelif iktisat okulları Yeni Kurumsal İktisat içerisinde incelenmektedir (<http://tr.wikipedia.org>)

² Gündem 21’de, sürdürülebilir kalkınma için küresel ortaklıklar oluşturulmasına verilen önem ve öncelik doğrultusunda 28. Bölümün başlığı “Gündem 21’in desteklenmesinde yerel yönetimlerin girişimleridir. 1992 Yerel Yönetimler Curitiba Bildirgesi esas alınarak hazırlanan 28. Bölümde yerel yönetimlerin, halka en yakın yönetim kademesi olarak, sürdürülebilir kalkınma konusundaki yaşamsal konularının altı çizilmekte ve yerel yönetimlere yönelik hedefler ortaya konmaktadır. Bu bölümün ana hedefi her ülkedeki yerel yönetimlerin kendi belde halkları ile katılımcı bir süreci başlatmalarıdır.

merkez” olarak düzenlenmesini sağlayacak olan “kurul tipi örgütlenme” agency ve quango tipi örgütlenme tarzını öngörür (Bayramoğlu, 2002: 111-114).

Yeniden yapılanma yönünde gerçekleştirilen mevzuat değişikliklerinin (5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 Belediye Kanunu) önemli bir yanı da dünyada hızla öne çıkan yeni kamu işletmeciliği anlayışı ve yönetim dinamikleri ile paralel düzenlemeler getirmesidir. Eksikliklere rağmen, yine de süreç içinde, yerel yönetimi yalnızca sınırlı hizmetler üreten bir yapı ve merkezi hükümetin uzantısı olarak gören anlayıştan, yerel demokrasinin ve kentli haklarının gerçekleştirilmesinin aktörü olarak, özerk, demokratik, katılımcı saydam olması gereken bir kurum nitelenmesine doğru geçilmekte olduğu (Köseçik ve Özgür, 2005) söylenebilir.

Bu anlayış değişikliğinin izlerini, katılımcı bir anlayış içinde hazırlanan ve Habitat II Konferansına (İstanbul, 1996) sunulan Türkiye Raporunda ve Eylem Planında bulmak mümkündür. Bu Planda, amaçsal nitelikli ilkeler olarak sürdürülebilirlik (sustainability), yaşanabilirlik (livability), hakçılık (equity); araçsal ilkeler olarak kentli bağlılığı (civic engagement), yapabilir kılma (enablement) ve yönetim (governance) sunulmaktadır. Dolayısıyla, bu ilkelerden yola çıkmayan herhangi bir reform veya yeniden yapılandırma çabasının yaygın destek görmesi kuşkuludur. Yönetişimin daha önce tartışılan özellikleri bu Eylem Planında da vurgulanmaktadır. Toplumu yönlendirmek de sorumluluk dengesinin devletten sivil topluma doğru kayması gereğine işaret edilmektedir. Yeni toplumsal işbölümü çerçevesinde tek öznenin (devletin) hâkimiyetini aramak yerine yerel, ulusal ve uluslararası ölçekte yeni aktörlerin devreye sokulması önem kazanmaktadır. Yeni ilişkiler sistemi içinde, demokratiklik, açıklık, hesap verebilme, çoğulculuk, kararların ve hizmetlerin mümkün olan en alt düzeyde üretilmesi (subsidiarity) öne çıkmaktadır (Göymen, 2000: 8-9).

Yönetimden yönetime doğru yaşanan kayma öte taraftan, siyaset sahnesinde son yıllarda devletin yeni rolüyle ilgili yaşanan kaymayı da yansıtmaktadır. Aslında çok düzlemlili yönetim yaklaşımı, bir noktaya kadar bu gelişmelerin mantıksal bir uzantısı olarak görülmelidir. Yönetişimin ortaya çıkması bizim devletin işleyişi, kapasitesi ve sınırları ile ilgili geleneksel anlayışlar için gerçek manada bir meydan okuma içermektedir. En son kerte bu meydan okuma demokratik ve hesap verebilir bir devletin nasıl örgütleneceği ile alakalıdır. Liberal demokratik perspektife sahip devlet

modelinden, dışsal/devlet dışı aktörlere bağımlılığın karakterize ettiği devlet modeline geçildiği iddia edilmektedir (Peters ve Pierre, 2001: 131).

Yeniden yapılanmaya çalışan yenedünya düzeni olarak düşünülen bu süreç, üstlendiği fonksiyonlar gereği hem ekonomik hem de siyasi bir içerik taşımaktadır. Bu modelde belirlenen hedeflere ulaşılmasında sistemin çalıştırılması, ulusal aktörler kadar, uluslararası aktörlerin de uzlaştığı bir ortamı gerekli kılmaktadır (Karaman, 2000: 43). 1980 sonrası gelişmeleri açıklama konusunda yetersiz kalan sosyal bilimler ve bilimciler, yeni bir tarihsel döneme girildiğini haber veriyordu. Bu dönem, bugün tekerleme haline gelen “küreselleşme” adını aldı (Keyman, 1995: 43).

Yeni kamu işletmeciliği anlayışına hâkim olan işletmeci anlayış sonucu vatandaş kavramından müşteri anlayışına geçilmesine koşut olarak, yerine getirilen kamu hizmetlerinde de rekabet ön plana çıkmaktadır. Kamu kuruluşlarını, kamu hizmetlerini yerine getirirken müşteri konumunda bulunan vatandaşların taleplerini dikkate almaya başlaması sonucu, kamu hizmetinin tanımı da değişmektedir. Yerel yönetimler, bu değişimler sonucunda yeniden düzenlenme sürecine girmiştir. Yerel yönetim ile ilgili tüm bu değişimler, yaklaşımlar ve yeniden düzenlenme süreçleri sonucunda üç sektörlü bir model ortaya çıkmıştır. Bu yeni modelin üyeleri yerel devlet, yerel ve bölgesel düzeyde etkinlik gösteren sermaye ve sivil toplum kuruluşlarıdır. Yerel yönetim süreci birçok aktörün rol aldığı ve birbirlerinin arasında hiyerarşi yerine karşılıklı etkileşimin öne çıktığı bir “yönetim süreci”dir. Devletin bu süreç içerisindeki işlevi ise büyük ölçüde düzenleyicilik ve çoklu aktörlerin birbirlerini bastırmadan iletişimde olabilmelerinin şartlarını hazırlamaktır (Ökmen, Baştan ve Yılmaz, 2004: 49).

Yönetişimin ortaya çıkışı ile ilgili açıklamaların pek çoğu yönetim ile “Yeni Kamu İşletmeciliği” (YKİ) arasındaki karşılıklı etkileşimden (Ömürgönülşen, 2003: 3-6; Güzelsarı, 2004: 3-4) bahsetmektedir. YKİ ekonomiden (kamu tercihi teorisi) siyaset biliminden (Yeni Sağ ideoloji), örgüt teorisinden (işletmecilik / managerialism) türetilmiş görüşlerin bir bileşimidir. Özü itibarıyla YKİ, kamu hizmetlerinin sunumunda mevcut yapıların yeniden düzenlenmesini, çeşitli özel sektör işletme tekniklerinin kamu sektöründe de uygulanmasını, piyasa-benzeri yahut yarı-piyasa türünden yapılar yoluyla (‘piyasalaştırma’) bir zamanlar kamusal olarak görülen hizmetlerin devlet dışı (özel ve/veya gönüllü) aktörler tarafından daha fazla sunulmasını (özelleştirme) savunmaktadır (Okçu, 2005: 21).

1980 ve 1990’lar boyunca pek çok Batılı ve özellikle AB üyesi ülkelerde uygulanan desantralizasyon bölgesel ve (özellikle de) yerel yönetimleri güçlendirmiştir. Zamanla bu yönetimler devlete daha az bağımlı hale gelmiştir. Aynı zamanda, yerel ve bölgesel seviyelerde yeni ve informel yönetim modelleri ortaya çıkmıştır ki, bu gelişme genellikle merkezi hükümet tarafından da olumlu karşılanmıştır. Son dönemlerdeki yönetsel reform çabaları çeşitli yönetim seviyeleri arasındaki ilişkilerin değişmesine yol açmıştır. Reformlar “yeni kamu işletmeciliği” yaklaşımının benimsediği tarzda olmuştur ve daha önceki yönetim seviyeleri arasındaki ‘komuta ve kontrole’ dayalı ilişkinin bu özelliğini hafifletme eğilimindedir. Bunlarla birlikte, son 10–15 yıl içinde, çağdaş Batılı devletlerde siyasi “projenin” tüm doğası değişmiştir. Daha önceleri vurgu toplumda siyasal alanın genişlemesi iken şimdilerde kamu hizmeti sunumunda verimliliğin sağlanması ve müşteriye daha duyarlı hizmet sunumunadır (Okçu, 2005: 24).

1.2 YÖNETİŞİM TÜRLERİ

Kamu yönetiminin son onlu yıllarda yaşadığı değişimin sembol kavramlarından olan yönetim (governance) etrafında aslında oldukça yaygın popüler kullanımına rağmen, belki biraz da bu kullanım yüzünden gizemli ve esrarengiz, ama daha çok iyi tanımlanmamış bir anlam halesi oluşmaktadır. Yönetişim literatürde altı farklı alana yönelik olarak kullanılmaktadır. Bu alanlar (Rhodes, 1996: 652-667):

1. Minimal düzeyde hizmet sunan devlet olarak
2. Şirket yönetimi olarak
3. Yeni devlet yönetimi olarak
4. “İyi Yönetişim” olarak. Rhodes (1997) aşağıda açıklandığı üzere iyi yönetişimin de beş farklı kullanımından bahsetmektedir.
5. Bir sosyo-sibernetik sistem olarak
6. Kendini organize eden ağlar olarak belirtilmiştir.

1.2.1. Minimal Düzeyde Hizmet Sunan Devlet Olarak Yönetişim

Minimal devlet olarak yönetim devlet müdahalesinin boyutlarının yeniden incelenerek, piyasa mekanizması üzerinde daha sınırlı bir devlet yapılanmasının gerekliliği savunulmaktadır (Rhodes, 1996: 652). Minimal düzeyde hizmet sunan

devletin gerçekleştirilebilmesi için kamu çalışanlarının sayısı, kamu harcamalarının miktarı ve kamunun faaliyet alanında yer alan kurum ve kuruluşların sayısının azaltılması hedeflenmektedir. Bu hedefin hayata geçirilmesinde özelleştirme süreçlerinin önemi vurgulanmaktadır (Ergün, 2006: 8).

1.2.2. Şirket Yönetişimi Olarak Yönetişim

Kurumsal yapıdaki değişim açısından yönetim ise kurumların idare ve kontrolünün sağlandığı mekanizmaları ifade etmektedir. Şirket yönetişimi, iç ve dış denetimler yoluyla etkinliğin sağlanmasına izin veren anlayışı savunmaktadır. Kurumsal yönetim, özel sektör ve kamu kesimi için ortak sayılabilecek bazı noktaları ifade etmektedir. Bunlar, bilginin açıklanması, çalışmalarda bütünlük ve doğruluk ile yapılan işlemlerden ötürü hesap verilebilirlik olarak ifade edilmektedir (Rhodes, 1996: 654).

1.2.3. Yeni Kamu İşletmeciliği Olarak Yönetişim

Yeni kamu işletmeciliği anlayışının temelinde insan unsuru bulunmaktadır. Burada kastettiğimiz insan, vatandaşlık bilincinin gereklerini yerine getiren ve sorumlulukları karşısında devletten hizmet bekleyen kitledir. Yeni kamu işletmeciliği devletin daha girişimci bir yapıya dönüşümünü gerekli kılar. Devlet, piyasadaki faaliyetlerin rekabetçi bir ortamda gerçekleşmesi için gereken altyapıyı hazırlamakla yükümlüdür. Kalite odaklı çıktıların sağlanabilmesi için bürokratik mekanizmada kısıtlamalar gerçekleştirip piyasa mekanizmasının gelişmesi için çaba gösterirler. Kamu hizmetlerinin müşteri odaklı olarak gerçekleşmesi, yeni kamu işletmeciliği yönetim ilişkisinin belkemiğini oluşturmaktadır (Ergün, 2006: 9; Özer, 2006: 81-84).

1.2.4. İyi Yönetim Olarak Yönetişim

Rhodes (1997: 47-51) iyi yönetişimi beş farklı kullanım şekli ile ifade eder. Bu alanlar:

- Devletin hacminin küçültülmesi,
- Yönetim kurullarında geniş ölçekli kurumsal işbirliği yoluna gidilmesi,
- Rekabete dayalı, müşteri temelli hizmet anlayışına dayalı yeni kamu işletmeciliği anlayışına geçilmesi

- Tek bir güç merkezin yer almadığı bir yapıda, kurumlar arasında işbirliğinin hayata geçirilmesi
- Kamu ve özel sektöre ait karmaşık nitelikli hizmet ağlarının yönetimidir.

İyi yönetim toplumun öncelikli ihtiyaçlarının karşılanması ve giderilmesinde kamu kaynaklarının ve sorunlarının etkili ve etkin yönetimini ifade etmektedir. İyi yönetimden, kaynakların ne şekilde kullanılacağını belirleyen yöntemleri, uygulanma usullerini, katılımcı ve etkin usulleri temel alarak gücün etkin ve talebe uygun şekilde kullanılması anlaşılmaktadır (Ergün, 2006: 9; Emre, 2002: 304).

Yönetişim, toplumsal aktörler arasındaki uyum ve koordinasyon içinde gerçekleşecektir. Yönetişimde vatandaş-devlet ilişkisinin kuvvetlendirilme ihtiyacı şu nedenlerden dolayı ortaya çıkmıştır (Maliye Bakanlığı, 2003: 34):

- Politika konularının gitgide daha karmaşık bir hale gelmesi ve politika alanlarının birbirleri ile olan bağımlılıklarının artmasından dolayı daha geniş bir perspektiften gelişmelerin takip edilmesine ihtiyaç duyulması,
- Bilgi toplumunun ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamak için daha çok özveride bulunabilmek,
- Vatandaşları politika oluşturma sürecine dâhil ederek, kararların daha meşru bir hale dönüşmesini sağlamak, devlete duyulan kamu güvenini güçlendirmek,
- Şeffaflık ve hesap verebilirlik konusunda toplumun beklentilerini karşılamak,
- Farklı çıkarlar arasında aracılıkta bulunarak toplumsal uzlaşmaya hizmet etmek.

Kurumların, hizmet sundukları yurttaşların ve sivil toplum örgütlerinin, almakta olduğu kararların oluşturulması aşamasında toplumdan ayrı hareket etmemeleri, yönetişimin en temel ögesidir.

İyi yönetim demokrasinin varlığını sürdürebilmesi için günümüz yönetim yapılarında bulunması gereken en temel unsur olarak ön plana çıkmaktadır. Demokrasinin üç temel özelliği olan temsil, katılım ve denetim, yönetişimin uygulanabilmesi için gerekli olan kavramlardır. Bu noktada yönetim ve demokrasinin birbirini tamamladığı ifade edilebilir. Halkın, yönetime katılımının sağlandığı, denetim yoluyla da yöneticilerinin etkinliğinin ortaya konulabilmesi, demokrasi düşüncesi ile açıklanabilir. Yöneticiler ile yönetilenler arasındaki etkileşimin sürdürülebilmesi ve

etkinliğin sağlanması da yönetim kavramı ile ifade edilebilir (Aktan, 2005, canaktan.org). İyi yönetişimin ilkelerini meşruiyet, hesap verebilirlik, etkin yönetim, bilginin kullanılabilirliği ve yönetim katmanları arasında uyum olarak sıralamak mümkündür (Stoker, 1998: 21-26).

AB'nin 2001 yılında yayınladığı Beyaz Kitapta iyi yönetişimin beş temel özelliğine dikkat çekilmiştir. Bu özellikler, “açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, hizmetlerde etkinlik ve sorumluluk” olarak ifade edilmektedir (Ergün, 2006: 16; Kesim, 2004: 83; Okçu, 2007: 300).

Yönetişim (governance) kavramı Dünya Bankası tarafından geliştirilerek iyi yönetim (good governance) kavramına dönüşmüştür. “İyi yönetim” kavramsallaştırması, Dünya Bankası'nın 1989 Raporunun da etkisiyle, iktisadi gelişme içeriğiyle, literatürde bir süre kullanılmıştır; ancak, gözle görülür bir biçimde, kavramın başına getirilen “iyi” sıfatı giderek tedavülden kalkmaktadır. İyi yönetişimi, bir ülkenin kalkınmasında ve toplumsal kaynakların yönetiminde siyasal gücün uygulanma biçimi olarak tanımlayan Dünya Bankası, yönetim söyleminin teknik bir boyutuna vurgu yaparak, kavramı idari (administrative) ve yönetsel (managerial) öğelerle açıklar (Güzelsarı, 2004: 14).

İyi yönetim; devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlakın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve nihayet dünyada gerçekleşen dijital devrime (yeni temel teknolojilerdeki gelişmelere) uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzeni ifade etmektedir

Bayramoğlu'na (2005: 130-131) göre ise iyi yönetim devletin piyasaya müdahalesini piyasa aktörlerinin lehine sınırlandıran bir yönetim tarzıdır. Öte yandan, devlet, özel girişimciler için uygun bir atmosfer yaratmayı, ekonomiyi uluslararası ticarete açık tutmayı ve rekabetçi bir ortam hazırlamayı üstlenmiştir. “İyi yönetim”, yerelin yeni işlevlerine uygun olarak özgün süreçler ve düzenekler geliştirilmiştir. İçte ve dışta rekabet üzerine kurulmuş olan ve çok yönlü ağlar sistemi içinde işleyen yönetim anlayışı, yerelleşme, toplulukları yapabilir kılma ve üst düzeyde bir finansal yerelleşme üzerinde yapılandırılmıştır. Toplumu yakından ilgilendiren işlevlerin

yerelleşmesi çok düşükken, finansman yüksek derecede yerleştirilmiştir (Pickvance, 1997: 130). İyi yönetim “post-Fordist dönemin esneklik, parçacılık, farklılık ve yerellik ilkeleri üzerine yapılan bir modeldir” (Şahin ve Şenkal, 2004: 58).

1.2.5. Sosyo-sibernetik Sistem Olarak Yönetişim

Sosyo-sibernetik sistem olarak yönetim, sibernetik yapının ekonomik alt sistemlere uygulanması olarak ifade edilmektedir. Literatürde iki tip modelden bahsedilmektedir. Bunlardan birisi olan düzenleyici - lineer modelde belli bir hedef norm veya veri olarak kabul edilir ve hedeften sapmalar karşısında güç kullanılmaktadır (Coşkun, 2003: 44). İkinci model olan yönetim modelinde ise birbirine muhalif yapılar sistemin ayakta kalmasında istikrar sağlayıcı etmenler olarak görev yapmaktadır.

Günümüz gelişmiş liberal demokratik devletlerinde de sosyal ve ekonomik hayata ilişkin kararlarda devletin ve sivil toplum örgütlerinin birlikte çalışabildikleri bir zemin oluşmaktadır. Devlet ile özel sektör arasındaki işbirliğinin boyutları kamu-özel kesim ortaklıkları, birlikte yönetim ve ortak girişimlerdir (Ergün, 2006: 12).

1.2.6. Kendini Organize Eden Ağlar Olarak Yönetişim

Yönetişim bireyle devlet arasında yeni bir ilişki biçiminin gelişmesini kavramsallaştırmak için kullanılmaktadır. Yönetim kavramının dayanaklarında görülen aşınma yeni arayışlara kaynaklık etmiştir” demektedir. Kendini organize eden ağlar olarak yönetim, kamu politikalarının ortaya konulmasında sivil toplum ve özel sektörün etkin olmasını savunur. Sözü edilen yönetim ağlarının sahip olduğu bazı özellikler bulunmaktadır. Bu özelliklerden birincisi, karar alma mekanizmalarında aktörler arasındaki bağımlılığın varlığıdır. Bir diğer özellik, ağı oluşturan üyeler arasında gerçekleşen etkileşimdir. Üçüncü özellik, söz konusu ağın, karşılıklı güvene dayalı olarak oluşturulmasıdır. Son özellik olarak, ağın devletten bağımsız olması belirtilmektedir (Osborne ve Gabler,1993: 19).

Yönetişim kavramı iyi yönetim anlayışının ortaya konulabilmesinde önemli bir faktör olarak karşımıza çıkar. Bununla beraber, özel sektörün ve gönüllü kuruluşların kapasitelerinin artmasını sağlayıcı etkide bulunan yönetim süreci, kamu hizmetlerinin hayata geçirilmesi için söz konusu kurumları alternatif hizmet araçları konumuna geçmelerini sağlayabilmektedir (Bilgiç, 2003: 35).

1.3. AB PERSPEKTİFİNDEN YÖNETİŞİM, BEYAZ KİTAP VE ÇOK DÜZLEMLİ YÖNETİŞİM

AB bütünleşme sürecinde Avrupa ülkeleri düzeyinde kamu/yerel yönetim alanındaki değişik düşünce ve anlayışlar, çalışma yöntem ve uygulamalarının ülkeler arasında değişimine veya transferine yol açmaktadır. Bu değişim veya transfer ulus-altı ya da yerel/bölgesel yönetim düzeyinde var olan siyasetin yapısından ve işleyişinde önemli değişimler ortaya çıkarmaktadır. Merkezi ve hiyerarşik siyaset anlayışının yerine yönetim kademelerinin ya da hiyerarşik basamakların etkisinin azaldığı, farklı çıkar grupları ile sivil toplum örgütlerinin de kapsandığı, daha fazla müzakereye dayalı ve bağımsız uygulamalar ortaya çıkmaktadır (Köseçik, 2010: 149-150). Bu yaklaşım yönetişim olarak adlandırılmaktadır.

Rosenau'ya (1992: 4) göre, yönetişim yönetimden daha kuşatıcı bir kavramdır. Yönetişim; yönetimle ilgili kurumları kapsar, fakat aynı zamanda informel, hükümet dışı mekanizmaları da içerir.

Yönetim belirli amaçları gerçekleştirebilmek için planlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim süreçleri vasıtasıyla kaynakların koordineli biçimde kullanılabilmesidir. Yönetim toplumsal hayat içerisinde biçimsel niteliğe sahip olan veya olmayan tüm gruplarca belirli amaçları gerçekleştirebilmek için yürütülen faaliyetlerin genel adıdır (Palabıyık, 2004: 65).

Kooiman'a (1994: 4) göre ise yönetişim sosyo-politik sistemlerde katılımcı tüm aktörlerin çabalarının "ortak" bir sonucu veya neticesi olarak ortaya çıkan bir kalıp veya yapıdır. Topluma öncülük eden, onu kontrol ve idare eden, yöneten sosyal, siyasal ve yönetsel bütün aktörlerin tüm aktivitelerini kapsamaktadır (Kooiman, 1993: 2).

Öte taraftan Jessop (2002: 454), yönetişimi daha genel olarak tanımlamaktadır. Yönetişim "karşılıklı olarak birbirine bağımlı ve girift ilişkiler içinde yer alan bağımsız aktörlerin kendiliğinden örgütlenmesi" anlamına gelmektedir. Bu 'öz-örgütlenme', sürekli diyalog ve kaynak paylaşımına yaslanmaktadır.

Yönetişim kavramı kamu yönetimi, siyaset bilimi, uluslararası ilişkiler, ekonomi gibi alanlarda hızla kabul görmüştür. Bunun sonucunda özellikle 1990'ların başından itibaren, çeşitli uluslararası örgütlerin (DB, BM, OECD, vd.) çalışmalarıyla

desteklenerek önemli bir literatür öbeği oluşmaya başlamıştır (Leftwich, 1993: 605-624).

Yönetişim modeli açısından uluslar arası küresel yönetişimin gelişmesine önemli katkılarda bulunan kuruluşlar olan Dünya Bankası, OECD, BM ve AB'nin organları aynı görüşü paylaşmaktadırlar (Özer, 2006: 75). Bütün bu uluslararası ve bölgesel örgütler ve yapılar, neo-liberal politikaların uygulanmasını savunmakta ve hızla gerekli yasal çerçevelerin oluşmasını sağlamaya çalışmakta, yönetişim küreselleşmeye araç olarak görülmektedir. AB'nin 2001 tarihinde yayımlanmış olduğu Yönetişim Raporu – Beyaz Kitap (European Governance: A White Paper), Birliğin yönetişime ne şekilde baktığını gösteren önemli bir metindir. Beyaz Kitap'ta bir yönetişim tanımı da yer almaktadır. Bu tanıma göre yönetişim, “Avrupa düzeyinde gücün/iktidarın kullanılış tarzını etkileyen kural, süreç ve davranışlar” olarak tanımlanmaktadır. Tüm bu kural, süreç ve davranışları etkileyen “iyi yönetişim” (good governance) ilkeleri de mevcuttur. Bu ilkeleri, AB düzeyinde yönetim biçimlerini etkileyen kurallar, süreçler ve davranışlar olarak tanımlamakta ve iyi yönetişimin açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık olmak üzere beş ilkeden oluştuğunu ifade etmektedir (Koçak, 2010: 475; Ergüzeloğlu, 2003: 76-88; Okçu, 2005: 11; Kesim, 2004: 80).

AB'nin yaşamakta olduğu bir nevi meşruiyet krizi, Birliğin nasıl yönetilmesi gerektiğine ilişkin yoğun bir tartışmayı da beraberinde getirmiştir. Bu süreç, AB'nin kurumsal mekanizmasında gerçekleştirilmesi gereken reform çağrıları ile şekillenmektedir. Bu sürece yalnızca AB üzerine çalışmalarını yürüten akademisyen çevreler değil, AB kurumları da dahil olmaktadır. Örneğin, AB'nin en önemli kurumlarından biri olan Avrupa Komisyonu'nca hazırlanan “Avrupa Yönetişimi Hakkında Beyaz Kitap” (White Paper on European Governance) Komisyon'un bu sürece katkısı olarak görülebilir (Kesim, 2004: 83). Komisyon'un bu Raporunda da, Avrupa düzleminde kurulan Bölgesel Denetleme Kurumları, AB kurallarının daha iyi uygulanmasını sağlamaya muktedir yeni yönetişim yöntemlerinden biri olarak gösterilmektedir (Commission of the European Communities, 2001: 23-24).

Kösecik (2010: 149-151)'in belirttiği üzere, yerel yönetimler ve bölgesel yönetimler açısından “temel bir dönüşüm” yaşanmakta, yerel karar alma ve politika oluşturma süreci AB karar alma ve süreçlerinin bir parçası haline gelmekte, Avrupalılaşıma sürecinin yerel ve bölgesel yönetimler açısından sonuçları arasında daha

geniş perspektifte analiz gerektiren “çok düzlemli yönetim” modelinin kuvvetlenmesi yer almaktadır. Modelin özünde, AB organları, ulus devlet ve ulus-altı yönetimler arasında ki yetki paylaşımı yer almaktadır (Hooghe ve Marks, 2008: 114; Okçu, 2005).

Yönetimden yönetişime doğru yaşanan kayma siyaset sahnesinde son yıllarda devletin yeni rolü ile ilgili yaşanan kaymayı da yansıtmaktadır. Aslında çok düzlemli yönetim yaklaşımı, bir noktaya kadar bu gelişmelerin mantıksal bir uzantısı olarak görülmelidir. Yönetişimin ortaya çıkması devletin işleyişi, kapasitesi ve sınırları ile ilgili geleneksel anlayışları açısından gerçek manada bir meydan okuma içermektedir. En son kertede bu meydan okuma demokratik ve hesap verebilir bir devletin nasıl örgütleneceğiyle alakalıdır. Liberal demokratik perspektife sahip devlet modelinden, dışsal/devlet dışı aktörlere bağımlılığın karakterize ettiği devlet modeline geçildiği iddia edilmektedir (Peters ve Pierre, 2001: 131). Çok düzlemli yönetim ulus-ötesi, ulusal, bölgesel ve yerel düzlemlerde yer alan kurumlar arasında hiyerarşik olmayan bir yöntem izlenerek ve müzakere edilerek ortaya çıkan mübadeleler şeklinde tanımlanmaktadır (Jachtenfuchs, 1995; Smith, 1997; Hix, 1998).

Çok düzlemli yönetim, otoriter karar alma yetkisinin çok sayıda bölgesel düzeye yayılması (Hooghe ve Marks, 2001: xi) olarak da tanımlanmaktadır. Otorite merkezi hükümetlerden yukarıya uluslararası seviyeye, aşağıya ulusaltı aktörlere ve yanlara kamusal/özel ağbağlara¹ (networks) dağıtılmaktadır (Hooghe ve Marks, 2001: 3). Ağ ilişkilerinin hakim olduğu bir toplumda sınır kavramı anlamını yitirmektedir. Bu yalnız ulusların sınırları içinde değil, toplumdaki aktörlerin herbiri için de söz konusudur. Artık esnek üretimin geliştiği bir dünyada büyük firmaların kendisi ile onun çevresi arasındaki ayırım yok olmaktadır, önemi kalmamaktadır (Dunsire, 1993: 21-34).

“Avrupa Birliği, yetkilerin Birlik ve üye devletler arasında nasıl paylaşılacağını gösteren açık ve kesin ilkelere ihtiyaç duymaktadır. İlk olarak bu, kamuoyunun sıkça sorduğu ‘Avrupa’da kim hangi işi yapıyor?’ sorusuna bir cevaptır. Bu soruyu cevaplandırmak için ortak bir vizyon geliştirilmesi gerekmektedir. Beyaz Kitap, gelişmesini tamamlamış makul ve anlaşılır bir Avrupa’nın; her bir aktörün kendi yetenekleri ve bilgisi ile orantılı olarak genel işleyişin başarısına katkıda bulunduğu çok düzlemli yönetişime dayalı bir Birliğin önemine vurgu yapmaktadır” (vurgu orijinal

¹ Nail Öztaş ve Muhittin Acar (2004) “network” kelimesini Türkçeye ilk kez “ağbağ” olarak çevirip kullanmıştır.

metinde) (European Commission, 2001). Avrupa Komisyonu Başkanı Romano Prodi 2001 Avrupa Komisyon'unda yaptığı konuşmada şöyle demiştir:

“Güçlü bir Avrupa, merkezileşmiş bir Birlik demek değildir. Hatta güçlü bir Avrupa bundan çok uzaktır. AB’de gerçek bir dinamizm, yaratıcılık ve demokratik meşruiyet gerçekleştirmenin yolu çok düzlemlî yönetim seviyelerinde var olan potansiyeli özgür bırakmaktan geçiyor”.

Çok düzlemlî yönetim ve ulusaltı düzlemin öneminin artmış olması ulus devletin çöküşünü ilan etmiyor. Yeniden dağıtım (refah devleti) ve makro politikalarla ilgili önemli bir güç sıkı bir şekilde **tüm** üye devletlerdeki ulusal düzlemde kalıyor. Mali politikaların belirlenmesi de büyük oranda ulusal bir mesele olarak kalmaya devam ediyor (vurgu orijinal metinde) (European Commission, Report by Group 4c, 2001).

Çok düzlemlî yönetim modelinin ortaya çıkışında çeşitli etkenlerden bahsedilmektedir. Her şeyden önce devletlerin yaklaşık çeyrek asır önce yaşamış oldukları petrol krizi kaynaklı mali kriz devletin gücünü zayıflatmıştır. Ayrıca, bu krizin devletin farklı yönetim seviyeleri ve bu seviyeler arasındaki ilişkiler açısından farklı etkileri olmuştur. İkinci olarak, devlet artık tek başına ve rakipsiz değildir. Uluslararası, uluslararası ve AB gibi uluslararası pek çok kurum tarafından devlete meydan okunmaktadır. Ulusaltı seviyede yer alan birimler gittikçe daha fazla kendine güvenen ve hakkını arayan birimler haline gelmiş ve ekonomik desteklerini arttırmışlardır. Yerelin güçlenmesi AB gibi uluslararası kuruluşlar tarafından da desteklenmektedir. Ayrıca, geçtiğimiz birkaç on yıl boyunca devletlerin farklı yönetim seviyeleri arasındaki işbölümünde yaşanan değişiklikler de yeni düzenlemelere olanak sağlamaktadır.

Yaşanan gelişmeler, devlet içindeki farklı kurumsal ilişkilerin yeniden düzenlenmesine ve bir düzlemde yer alan kurum ya da kurumların sayıca çoğalan diğer düzlemlerdeki kurum ya da kurumlarla iletişime ve irtibata geçebilmesine (elbette böylelikle farklı düzlemlerdeki kurumlar arasında çok ciddi değiş tokuşlar yaşanmasına) olanak sağlamaktadır. Çok düzlemlî yönetim farklı yönetim seviyeleri arasında cereyan eden ilişkileri anlamak için daha önceki (özellikle hukuksal ilişkileri anlamaya dayalı) pek çok yaklaşımdan daha uygun bir teorik zemin sağlamaktadır. Bu ilişkilerin bir bağlam içinde geçen ve çok daha fazla müzakereye dayalı niteliğini anlamada çok düzlemlî yönetim yaklaşımı daha kullanışlı gözükmektedir.

Yukarıda ifade edilenler aslında AB'nin temel kurumsal nitelikleriyle büyük oranda örtüşmektedir. Hatta bazı yazarlar AB'yi postmodern yönetim sisteminin paradigmatik bir örneği olarak görme eğilimindedirler. Geleneksel AB bütünleşme teorisi geriye dönülerek yeni yönetim bakış açısıyla bir kere daha incelenirse şu görülecektir ki bu bütünleşme yaklaşımı yönetişimi değil, yönetimi (bir başka deyişle egemen devletlerin bütünleşmesini) incelemeyi kendine esas almıştır. Bundan başka, klasik bütünleşme teorileri AB'de bir (ulusal) ya da en fazla iki (ulusal ve Avrupa) düzlemde yaşananlarla ilgilenmektedir. Geleneksel yaklaşımların bir başka özelliği de özel bir politika sektöründeki siyasetle ilgilenmek yerine makro düzeydeki değişim süreçleriyle ilgilenmeyi tercih etmeleridir.

Siyasal aktivitenin mekânı olarak ulusal devletlerin geçirdiği erozyon dünya ölçeğinde bir fenomen olarak teşhis edilip tartışılmış fakat hiçbir yerde çok düzlemli yönetim Avrupa Birliği'nde olduğu kadar ilerleme kaydetmemiştir (Okçu, 2005: 1-49).

Geçtiğimiz elli yıl boyunca yaşanan iki önemli gelişme, Avrupa'da çok-düzlemli yönetişimin ortaya çıkmasında belirleyici olmuştur (Hooghe ve Marks: 2001: xi). "Avrupa bütünleşmesi" politika yapımı ile ilgili temel alanların bazısında yetkiyi ulusal devletlerden Avrupa düzlemindeki kurumlara taşıırken, en yoğun nüfuslu olanları da dâhil olmak üzere çeşitli Avrupa ülkelerinde yaşanan 'bölgeselleşme' siyasi otoriteyi ulusal düzeyden devletin ulus-altı düzlemlerine kaydırmıştır. 17. Yüzyıldan 20. Yüzyılın ortalarına kadar ulusal devletlerde otoritenin merkezileşmesi ekonomik verimlilik ve politik güç ile ilintili olmuştur. Devletin merkezileşmesi çok güçlü bir ideoloji olan milliyetçilik tarafından da desteklemiştir. Ancak, 1950'lerden buyana devletlerin siyasi otorite --hukuki olarak bağlayıcılığı olan kararlar alabilme kapasitesi-- üzerindeki tekelleri zayıflamıştır. Bunda teknolojik gelişmelerle artan karşılıklı bağımlılıkların getirdiği dışsallıkların, klasik ulus devlet yapılanmasıyla karşılanamaz olması da önemli bir rol oynamıştır.

Bölgesel politikada çok düzlemli yönetişimin birçok modelinin ortaya çıkışı, Avrupa'daki BKA'lar açısından önemlidir. Fakat bölgesel ekonominin ihtiyaçları politik destekçilerin dikkate aldıkları asıl sorun olduğundan, eski bölgesel bazlı kurumların birçoğu, önceleri tek başlarına çalışsalar da, bölgesel kalkınma dikkate alındığında 21. Yüzyılın başında BKA'lar kendilerini yoğun kamu ve özel kuruluşların

birbirini tekrarlayan politika önerileri ve olasılıkla bir biriyle çelişen çıkarları arasında bulmuşlardır. Paradoksal biçimde bölgesel politikanın mevcut yönetim ağı içinde BKA'ların rolü strateji geliştirme düzeyinde devam ederken bazı ülkelerde ve bölgelerde politika uygulayıcıları düzeyine indirgenerek bölgesel olarak örgütlenen böyle bir kalkınma kurumu stratejik bir ağ yapısı içinde işin kendisini yapmak yerine diğer politika aktörlerini etkilemeye çalışan ve her türlü bölgesel kalkınma sorununun çaresi olarak görünen hale gelmiştir (Halkier, 2006: 24-25).

Yönetimden yönetişime doğru dönüşüm, emir komuta (command and control) eksenli bir devlet şeklinden yapabilir kılıcı (enabling) bir devlete tipine doğru yaşanan dönüşümle de ilişkilendirilmektedir (Peters ve Pierre, 2001: 131). Bu dönüşümlerin mantıksal bir uzantısı olarak; hem ulusal, hem de uluslararası/uluslarüstü yönetim mekanizmaları üzerine yakın tarihli literatürün çok düzlemlî yönetim konsepti üzerine odaklanması hiç de şaşırtıcı değildir (Kesim, 2004: 69). Çok düzlemlî yönetim ile “farklı fakat içiçe girmiş politika düzlemlerinden oluşan ve karşılıklı etkileşim halindeki kamusal ve özel aktörlerin hiyerarşik olmayan ağları ile yönetilen bir siyasi sistem” (Bursens ve Helsen, 2001: 4) işaret edilmektedir. Diğer bir deyişle, çok düzlemlî yönetim, otoritenin merkezi hükümetten yukarıya doğru uluslarüstü düzleme, aşağıya doğru ulus-altı (subnational) yönetimlere ve yanlara doğru kamusal/özel ağlara yayılışını ifade etmektedir (Hooghe ve Marks, 2002). Bu yayılmanın uluslarüstü düzlem ile ilişkili olarak en ön plana çıkan örneğini, hiç kuşkusuz AB oluşturmaktadır (Kesim, 2004: 69). Kesim’e (2004) göre, belli alanlarda karar alma güçlerinin uluslarüstü kuruluşlara devredilmesi sonucu üye ülkelerin otoritesinin zaman içinde zayıflaması, pek çok kişiyi AB’yi çok düzlemlî yönetişimin en göze çarpan örneği olarak değerlendirme noktasına taşımıştır.

İlgili AB literatürü incelendiğinde, çok düzlemlî yönetim modelinin hükümetlerarasıcılık (intergovernmentalism) yaklaşımının özünü oluşturan devlet merkezli (state-centric) yaklaşıma bir alternatif olarak ortaya konduğu görülmektedir (Kesim, 2004: 69). Devlet merkezli modelin temelinde, Avrupa bütünleşmesinin ulus devletlerin özerkliğini tehdit etmediği ve ulusal hükümetler arasındaki pazarlıklar aracılığı ile yürütüldüğü görüşü yatmaktadır (Hooghe ve Marks, 2001: 1; Marks vd., 1996: 342). Devlet merkezli bir model olarak Moravcsik tarafından geliştirilen liberal hükümetlerarasıcılık (liberal intergovernmentalism) yaklaşımına göre, Avrupa

bütünleşmesi ulusal düzlemi, bir başka deyişle ulusal hükümetleri, iki farklı yolla güçlendirmektedir. Bunlardan ilki, Avrupa bütünleşmesinin devletlerarası pazarlığın etkinliğini artırması ve ikincisi de, ulusal siyasi arenada yer alan belli toplumsal gruplara karşı ulusal siyasi liderlerin konumunu güçlendirmesidir (Moravcsik, 1993: 507). Ancak, çok düzlemlî yönetim modelini savunanlar, AB karar alma sürecinde önemli konularda oybirliği (unanimity) kuralının geçerli olması nedeni ile devlet merkezli modelde, AB kararlarının ulusal hükümetlerin pozisyonları arasında en düşük ortak öğeleri (the lowest common denominator) yansıttığını öne sürmektedirler (Kesim, 2004: 69).

Çok düzlemlî yönetim (multi-level governance) yaklaşımı, AB'yi (daha özelde 'Avrupa Yönetişel Alanı'nı) birçok düzlemlî yönetim sistemi olarak görmektedir. Bunu biraz daha açacak olursak ulusüstü düzlem, ulus devletler bazı egemenlik haklarını buna devrettiklerinde, daha da önemlisi bu organ tarafından alınan kararlarla kendilerini bağladıklarında ortaya çıkmaktadır. Ulusal düzlem doğal olarak ulus devlete, ulusal hükümete ve ulusal devlet aktörlerine işaret etmektedir. Bölgesel ve yerel yönetim aktörlerinin faaliyetleri ise ulus-altı düzlemi oluşturmaktadır.

Özetle, AB açısından çok düzlemlî yönetim modeli, devlet eksenli model ile paralel olarak, devlet yöneticilerinin ve hükümetler arası arenanın önemini kabul etmekte; ancak, bu modelden farklı olarak, AB'de karar alma gücünün hükümetlerin tekelinde olmadığını, yönetişimin farklı düzlemlerindeki aktörlerin karar alma sürecine dahil olduğunu (Hooghe ve Marks, 2001) ifade etmektedir. Bir başka deyişle, çok düzlemlî yönetim modeli, tek ve merkezi bir güç odağının varlığını reddetmekte; AB kararlarının alınmasına katılan, kararları etkileme gücüne sahip, ancak kontrol gücünden yoksun farklı düzlemlerde yer alan aktörlerin varlığına dikkat çekmektedir (Bernard, 2002).

Avrupa Birliği'ni çok düzlemlî yönetim arenası olarak tanımlamak, yeni tartışma alanlarının doğmasına neden olmaktadır. AB'nin otoritesinin, önceden ulusal düzlemde ele alınan yeni bazı politika alanlarını da kapsayacak şekilde zaman içinde genişlemesi (bu süreçle ilgili ayrıntılı bir analiz için bkz. Pollack, 2000: 522), Avrupa düzleminde alınan kararların meşruiyeti ve AB yöneticilerinin hesap verebilirliğiyle ilgili tartışmaları beraberinde getirmiştir (Kesim, 2004: 70).

Avrupa Birliği'nin, meşruiyet sorunu doğuracak düzeyde bir 'demokratik açık'tan (democratic deficit) muzdarip olduğuna dair mutabakattan söz edilebilir. Federalist görüşü savunanlar "Avrupa Parlamentosu'nun gerçek bir ulusal parlamentonun sahip olduğu yetkilerle donatılması suretiyle demokrasi açığının giderileceğini" meşruiyetin dayanağının üye ülkelerin vatandaşları olduğu görüşünü taşıyan realistler ise bütünleşmenin demokratik meşruiyetinin yalnızca ulusal parlamentolarca sağlanabileceğini ifade etmektedirler (Akgül Açıkmeşe, 2003: 28).

Son onbeş-yirmi yıl boyunca, hem AB literatürüne katkıda bulunan akademik çevreler, hem de AB politikacıları demokratik açığın doğası hakkındaki tartışmanın şekillenmesinde rol almaktadır. Sorunun kaynağı hakkında bir mutabakata ulaşılmış gibi görünse de, sorunun çözüm yoluna dair mutabakat olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır (Kesim, 2004: 70).

AB'nin çok düzlemli yönetim sistemiyle oldukça yakından ilişkili ve bu çerçeveye oturan AB bölgesel politikası, yapısal fonlar ve kalkınma ajansları ile yerel/kentsel ve bölgesel kalkınmaya verilen diğer destekler tezin II. Bölümünde AB ve III. Bölümünde Türkiye kısmında ayrıca ele alınmaktadır.

1.4. YÖNETİŞİM İLE BÖLGESEL KALKINMA VE KALKINMA AJANSLARI İLİŞKİSİ

Dünyada bölgesel kalkınma ajanslarının ilk ortaya çıkışı incelendiğinde Amerika Birleşik Devletleri'nde yaşanan ve etkisi tüm dünyaya yayılan 1929 ekonomik buhran dönemine kadar uzanmaktadır. Bu dönemde ortaya çıkan mekânsal eşitsizlikler ve sektörel alanlardaki açmazlar, özellikle krizden etkilenen ülkelerde bölgesel programları gerekli hale getirmiştir.

II. Dünya Savaşının yıkıcı etkileri ve hızlı teknolojik gelişmeler sonucu, Avrupa ülkelerinde bölgelerarası farklılıkların daha da belirgin hale gelmesiyle birlikte, bölgesel kalkınma ajansları yaygınlaşmaya başlamıştır. Batı Avrupa ülkelerinde 1950'li ve 1970'li yıllar arasında bölgesel politikalarda sosyal ve ekonomik müdahaleler ön planda iken, 1970'li yıllarda bölgesel politikalar değişmeye başlamış ve içsel kalkınma politikaları önem kazanmıştır.

Öncelikle bölgesel gelişme paradigmalarındaki değişim kalkınma ile yönetim ilişkisini yeni bir çerçevede ele alınmasına neden olmaktadır. Geçmişteki bölgesel politika tartışmaları günümüzde büyük değişim geçirmektedir. Bu değişim bizi yeni bir bakış açısı ile bölgesel politikaları ve planları ele almaya zorlamaktadır (Eraydın, 2003). İkinci olarak, devletin değişen rolü, düzenlemeler ve kurallardaki değişimler ve bunların gerçekleştiği ölçeklerin farklılaşması kalkınma kavramının yeniden irdelenmesini ve kalkınmayı sağlamanın sorumluluğunu kimin yükleneyeceği konularını gündeme taşımaktadır (Healey, 2006). Üçüncü değişim ise yeni paradigmalarda belirlenen konularda politika geliştirilebilmesi için gerekli olan yeni bir karar verme yöntemi ve süreç gereksinimidir (Brenner, 1999: 2003).

Bu kapsamda Halkier (2006) bölgesel politikanın dört paradigması olarak şu tabloyu ortaya koymuştur:

Tablo 1.1: Bölgesel politikanın dört paradigması

	Mekânsal olarak seçici	Mekânsal olarak kapsayıcı
Tek seviyeli	Ulusal yukarıdan aşağıya	Bölgesel aşağıdan yukarıya
Çok seviyeli	Avrupa Yapısal Fonu	Büyüme ortaklığı

Kısaca, bölgesel politikaların üç yeni formunun hız ve görece önemlerinde ciddi farklılıklar olsa da, Avrupa bölgesel politikasının gelişimindeki temel vurgu, sol üst köşedeki ulusal seviyede yukarıdan aşağıya politikalarından, sağ alt köşeye doğru kaymaktadır (Halkier, 2006: 23).

Bölgesel gelişme paradigmalarındaki değişimi gerektiren en önemli konu küreselleşen ekonomik sisteme uyum sağlamanın değişen koşulları olarak tanımlanmaktadır. Küresel ekonomi rekabetçilik kavramına dayalı olarak şekillenirken, rekabet gücünün yerel kaynaklara ve yerelin özelliklerine göre geliştirilmesi gündemdedir (Begg, 1999; Gordon, 1999; Sheppard, 2002; Boschma, 2004).

1980'lerin başından beri çok gündemde olan küreselleşme süreci, küreselleşmenin getirdiği ekonomik bunalımla birlikte devletin rolünün değişmesi, ulus devletlerin yeniden örgütlenmesi, merkezi karar sisteminin zayıflayarak yönetim yapısının yerelleştirilmeye çalışılması son yirmi yılda üzerinde en fazla tartışılan konular arasında yer almaktadır (Jessop, 1998: 29-45).

1.4.1. Yönetişim ve Avrupa’da Bölgesel Kalkınma Ajansları

Avrupa Birliği (AB), AB Komisyonu’nun hazırlamış olduğu 25 Temmuz 2001 tarihli “Avrupa Yönetişimi: Beyaz Kitap” (European Governance: A White Paper) isimli çalışmasıyla kendi yönetim tanımını inşa etmiştir (Okçu, 2007: 300).

Ansell’in Batı Avrupa’da bölgesel kalkınmayı çeşitli kalkınma ajansları örneklerini de sık sık kullanarak ağbağ ve çok düzlemlili yönetim perspektiflerinden irdeleyen *Governance* Dergisinde yer alan makalesi bu çalışmanın çerçevesinin çizilmesinde ve bazı ana tartışmalarda büyük ölçüde kullanılmıştır.

Diğer bölümlerde perspektif ve tartışmanın oluşturulmasında Halkier (2006), Ansell (2000), Harding (2006, 2007), Stoper (1997), “*Bölgesel Kalkınma Ve Yönetişim Sempozyumu*” vb. yazarların görüşlerine de yer verilmiştir. Bu çalışmada bölgesel gelişme, yönetim ve kalkınma ajansları ilişkileri açısından ağırlıklı olarak Avrupa örneklerine yer verilmiştir. Bunun nedeni ise, ileriki bölümlerde daha detaylı olarak değinileceği üzere, Türkiye’deki kalkınma ajansı yapılanmasının ve 2000 başları sonrası bölgesel gelişme politikasının büyük ölçüde Avrupa Birliği etkisinde gelişiyor olmasıdır.

Yönetişim modeli açısından Dünya Bankası, OECD, BM ve AB’nin organları aynı görüşü paylaşmaktadır. Bütün bu uluslararası ve bölgesel örgütler ve yapılar, neo-liberal politikaların uygulanmasını savunmakta ve hızla gerekli yasal çerçevelerin oluşmasını sağlamaya çalışmakta, yönetim küreselleşmeye araç olarak görülmektedir (Koçak, 2010: 475).

AB’nin neden bir yönetim ve yönetim reformuna ihtiyaç duyduğu bu çalışma açısından incelemeye değerdir. Avrupa Birliği bünyesinde yönetişimin bir baskı unsuru olarak ortaya çıkışında üç temel sebep ifade edilebilir. Bunlarda ilki, AB’nin politikalarında genişleme süreçleri sonunda daha derinlemesine çalışmanın gerekli hale gelmesidir. İkinci nokta, AB’nin yaşamakta olduğu ciddi meşruiyet krizidir. Son olarak, AB’nin kendisini yönetim sürecinden izole edemeyeceğini ifade etmek gerekmektedir. Ulusal düzeyde hükümetlerin bu süreci keşfetmesi ve uygulamaya geçirmiş olması, AB düzeyinde de konunun tartışılabilirliğini ifade etmektedir. Ancak, bunun seviyesi ve yöntemi ulusal düzeydekinden farklı olacaktır. Sosyal aktörlere arasında yatay koordinasyon ve bürokrasisi azaltılmış bir idari mekanizma ulusal hükümetlerin

homojen nitelikli yapılarına daha kolay ulaşabilmeyi sağlayabilir (Schout ve Jordan, 2005: 204-205).

Avrupa’da yerelleşme ve yetki devri ekonomik bölünmelere yol açabileceği algılanması mevcuttur. Hâlihazırda BKA’lar hükümetin koyduğu hedefleri karşılama da ne ulusal boyutta ne de sadece belirli bir bölge boyutunda henüz kamu harcamaları üzerindeki etkileri konusunda somut bir fikir birliği yoktur. Halen BKA’ların bölgesel ekonomik performansları ile ilgili sınırlı veri mevcuttur. Politikaların, programların ve projelerin değerlendirmelerinde istikrarsızlıklar vardır (Ayres, 2009: 552-553).

1.4.2. Yönetişim ve Türkiye’de Kalkınma Ajansları’na Bakış

Türkiye ve Türk kamu yönetimi sistemi 17 Aralık 2004 AB Zirvesi ardından çok önemli bir döneme girmiştir. AB üyesi devlet ve hükümet başkanları Brüksel’de gerçekleştirdikleri zirvede, Türkiye ile üyelik müzakerelerinin 3 Ekim 2005 tarihinde başlatılmasına karar vermiştir. Hem Türkiye’nin hem de AB’nin 21. Yüzyıldaki yerini ve rolünü etkileyecek kadar önemli bir döneme girilmiştir. Bu tarihi karar hiçbir şeyin artık eskisi gibi olamayacağını tescillemektedir. Karşımızda 40 yıl önce kapısını çaldığımız AB yerine 1990’ların hemen başlarında ekonomik işbirliği ve parasal birlikteliğin ötesine geçmeyi başarmış bir siyasi bütünleşme hareketi bulunmaktadır (Okçu, 2005: 1-49).

Yeni bir kavram olmakla birlikte pek çok ülkede genel kabul gören yönetim kavramı, merkezi otoritenin yukarıdan aşağıya doğru hâkimiyetini esas alan klasik hiyerarşik yönetim anlayışı yerine tüm toplumsal aktörlerin karşılıklı işbirliği ve uzlaşmasına dayanan, katılımcılığı ve sivil toplum kuruluşlarını ön plana çıkaran, saydamlığı, açıklığı, hesap verme sorumluluğu, yetki devri ve yerindeliği esas alan bir anlayışı anlatmak için kullanılan bir kavramdır (Koçak, 2010: 468).

Yönetişim ile ilgili olarak Stoker yönetişimin beş anahtar özelliğine dikkat çekmektedir. Buna göre:

- Yönetişim hükümetten doğan ancak onun da ötesinde bir kurumlar ve aktörler setine işaret eder,
- Yönetişim sosyal ve ekonomik sorunların üstesinden gelmekte bulanıklaşan sınırları ve sorumlulukları tanımlar,

- Yönetişim ortak eyleme taraf olan kurumlar arasındaki karşılıklı güç bağımlılığını tanımlar,
- Yönetişim kendi kendini yöneten otonom aktörler ağına ilişkindir,
- Yönetişim komuta etmek ya da erk kullanmada hükümetin gücüne dayanmayan işlerin yürütülebilme kapasitesinin varlığını kabul etmektedir. Hükümeti, yönetmekte ve rehberlik etmekte yeni araçlar ve teknikler kullanmaya muktedir bir aktör olarak görmektedir.

Yukarıda belirtilen beş anahtar özellik, kalkınma ajanslarının Türkiye'deki yapılanması ve amacıyla benzerlik göstermektedir. Stoker yönetişimi tanımlamasında kalkınma ajanslarının kuruluş gayeleri ve işleyiş ve ilişkilerine yönelik yol haritaları için ipuçları da görülebilmektedir. Bu anlamda, yönetim ve kalkınma ajansları arasında oldukça güçlü bir bağ olduğu söylenebilir (1998: 18).

Bu tezde Türkiye'de kalkınma ajansları ve bunların kuruluşu, işleyişi ve ilişkilerine yönetim perspektifinden bakış incelendiğinden dolayı daha ağırlıklı olarak kalkınma ajanslarının Türkiye'deki yapılanmasının temelini oluşturan AB ve Avrupa'daki bölgesel kalkınma ajansları yapılanmalarına değinilmektedir. Bunun dışında kalan kalkınma ajansları başka çalışmaların konusudur.

Üçüncü bölümün konusu Türkiye'de kalkınma ajanslarının kuruluşu, işleyişi ve ilişkileri yönetim perspektifinden değerlendirilmektedir. Bu kapsamda yönetim kavramının tarihsel ve Avrupa eksenindeki gelişimi ikinci bölümde incelendikten sonra üçüncü Türkiye'deki kalkınma ajansları yapılanmasına bakılmaktadır.

2. BÖLÜM: YÖNETİŞİM PERSPEKTİFİNDEN AVRUPA BİRLİĞİ’NİN BÖLGESEL GELİŞME POLİTİKASI VE AVRUPA’DA BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI

Bu bölümde Avrupa Birliği’nin (o zamanki adıyla Avrupa Ekonomik Topluluğunun - AET) kuruluşunu da şekillendiren 1957 Roma Antlaşması ile başlayan süreçte bölgesel gelişme politikası ve bölgesel kalkınma ajansları yapılanması Avrupa genelinde yönetim perspektifinden irdelenmektedir.

Avrupa kıtası, pek çok farklı kültür, din, dil, gelenek ve tarihe sahip 47 ülkeyi içine alan oldukça renkli bir mozaik görünümündedir. Ancak, kökleri tarihten gelen bu farklılıklar bütünleşmeyi oldukça zorlaştırmaktadır. Bu sebeple, AB içinde tam bir ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması, ülkeler arasındaki farklılıkların azaltılmasına ve her bir üye ülke içindeki bölgesel farklılıklara çözüm üretilmesine bağlıdır (Can ve Kocagül, 2008: 7).

Avrupa Birliği’nde ekonomik ve sosyal bütünleşmenin sağlanması amacının kökleri başlangıç kısmında bölgesel eşitsizliklere referansın yer aldığı 1957 Roma Antlaşmasına kadar gitmektedir (Behrens ve Smyrl, 1999: 419-435). 1970’li yıllarda, ulusal araçları koordine etmek amacıyla Topluluk bünyesinde güdülen ortak çabalara ve Topluluk bütçesinden düşük gelirli bölgelere yardımda bulunma amacıyla 1975’de kurulan Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonunun faaliyetlerine rağmen, bu tedbirlerin Topluluk içinde bulunan bölgeler arasında farklılıkları gidermede yetersiz kalmıştır (Bongers, 1992: 5-6; Koçak, 2005: 17).

Avrupa Birliği’nin özellikle son yirmi yıldır yaşadığı değişim, Devlet adını verdiğimiz egemen kurumun özerkliği ve otoritesi üzerinde çok ciddi sonuçlar doğurmuştur. 1980’li yıllardan buyana yaşanan “küreselleşme” süreci bölgeyi, ulusal devletlerin salt coğrafi bir bölümü olmaktan çoktan çıkarmıştır (Kayasü, 2009a: 1). Tek Avrupa Senedi, Maastricht ve Amsterdam Antlaşmaları, AB’nin bu içsel dönüşümünün köşe taşları olarak ön plana çıkmaktadır. 1986 yılında imzalanan Tek Avrupa Senedi, tarife dışı engelleri azaltmış, daha hızlı işleyen bir karar alma mekanizmasının tesisi için “nitelikli çoğunluk” sistemini getirmiş ve Avrupa Parlamentosu’nun yetkilerini arttırmıştır (Koçak ve Kösecik, 2009: 3).

1993 tarihli Maastricht Antlaşması ile Birlik iç pazarını tamamlamış, nitelikli çoğunluk oylamasının alanı genişletilmiş ve Parlamento'ya yasamanın belli alanlarında veto hakkı tanıyan “ortak karar prosedürü” yürürlüğe girmiştir. Amsterdam Antlaşması (1999) ise ortak karar prosedürünü Topluluk içinde parasal birlik dışındaki politika oluşturma alanlarının pek çoğu için geçerli hale getirmiştir. Bu gelişmelerin Avrupa'nın politik mimarisi açısından anlamı üzerine farklı yorumlar yapılmaktadır. Bu noktada birbirine alternatif iki temel kavramlaştırma ön plana çıkmaktadır: Devlet merkezli model ve çok düzlemli yönetişim (Okçu, 2005: 25; Kesim,2004: 175).

Devlet merkezli modelin (daha fazla tartışma için bkz.: Okçu, 2005; Marks, 1992; Hooghe ,1996) temel yaklaşımına göre Avrupa bütünleşmesi, ulusal devletlerin özerkliklerine herhangi bir zarar vermemiştir. Bu yaklaşımı benimseyen yazarlara göre (Hoffmann, 1982; Taylor, 1991; 1997; Moravcsik, 1991; 1994; Garrett, 1992; Milward, 1992) devlet egemenliği, Avrupa Birliği'ne üyelikle birlikte korunmakta hatta güçlenmektedir (Okçu, 2005: 26). Avrupa Birliği bağlamında bölgecilik konusuna bakıldığında; bölgeciliğin, Avrupa'nın bütünleşme sürecini etkilemeyeceği, tersine bölgesel kimlik ve kendi geleceğini belirleme hakkının korunması suretiyle bütünleşmenin, tabandan tavana tamamlanacağı vurgulanmaktadır. AB'de bölgeciliğin, demokrasinin aşağıdan yukarıya yapılanma ilkesine uygun düştüğü de belirtilmektedir (Clark, 1998: 53-71).

Çok düzlemli yönetişim modelinde ulusal hükümetler ile ulusal mücadele alanlarının önemli olduğu görüşüne yahut bunların “Avrupa bulmacasının” en önemli parçaları olduğu fikrine karşı çıkılmaz. Fakat artık devletin Avrupa düzleminde politika/siyasa (policy) üretmeyi veya ülke içindeki çıkarların toplamını temsil etmeyi tekeline alamayacağı iddia edildiğinde çok farklı bir politika ortaya çıkacaktır (Okçu, 2005: 27).

Günümüzde bölgenin rolünü ve konumunu açıklamaya yönelik olarak çok sayıda yaklaşımın var olduğu görülmektedir. Bunlardan biri *yeni bölgeselleşme* yaklaşımıdır. Bu yaklaşıma göre 1980'lerden sonra iktisadi ve yönetsel uygulamalar açısından ulus devlet düzenlemeleri/sınırlamaları/koruma duvarları işlevsizleşmiştir. Rekabetçi bölgesel ekonomiler yaratma hedefindeki yeni bölgeselleşme, yeniden ölçeklendirme yoluna giderek üretim ve yönetim ölçeği olarak ulus devletin yerine bölgeleri koymaktadır (Jessop, 2000: 343). Bölgelerin yeniden ölçeklendirme

sonrasındaki yeni yapıdaki rolü küresel sermaye birikiminin yeni toplumsal-mekânsal düzlemidir (Harrison, 2008: 922-925). Buna göre, bölgeler, küresel ve post-Fordist üretim ve yönetim yapısında yeni düzenleme rejimi ve yönetişimci karar verme yapısı ile açıklanabilir (Kayasu, 2009a: 28). 2000’li yıllara gelindiğinde küreselleşmenin etkileri ve yerelin önem kazanan yapısı ile ulus devlet kavramının işlevi, esnekliği, verimliliği sorgulanır olmuştur.

Yeni bölgeselleşme yerel kaynakların seferberliğine dayanan bir çözüm sunar. Yeni bölgeselleşme yaklaşımı yeni endüstriyel politikadan ortaya çıkmış ve yerel ekonomik kurumların güçlenerek kurumsal esnekliklerini geliştirmelerini sağlamayı hedeflemiştir (Amin, 1999: 375).

2.1. AVRUPA BİRLİĞİ MÜKTESEBATINDA BÖLGESEL POLİTİKA VE KALKINMA AJANSLARI

Avrupa Birliği üyesi ülkelerde bölgesel farklılıklar ilk olarak ulusal düzeydeki girişimlerle giderilmeye çalışılmıştır. Ulusal düzeyde yürütülen bölgesel politikalar zamanla yerel ve bölgesel yönetimlerle AB kurumları arasındaki işbirliğinin artmasına yol açmıştır. Söz konusu politika alanı dâhilinde her bir AB üyesi devlet, kalkınma stratejileri çerçevesinde, ulusal ve bölgesel önceliklerini göz önünde bulundurarak, kendine özgü bir bölgesel politika geliştirmeye başlamıştır. AB bölgesel politikası, üye devletler tarafından oluşturulan bölgesel politikaların, Topluluk rekabet ve devlet yardımları kurallarıyla uyumlu ve koordinasyon içinde olmasını sağlamaktadır. 1980’lerden sonra ulus devlet yapılanmasında köklü değişiklikler getiren kapsamlı devlet reformlarının devlet in topyekun üzerindeki örgütlenmesine ilişkin olan boyutunu yerelleşme ve bölgeselleşmeyi temel alan politikalar oluşturmaktadır. 1980 sonrası “yerel” in ve “bölgesel” in yükselişi ile tanımlamak mümkündür (Karasu, 2009b: 4).

Diğer yandan, bölgesel politika, AB kapsamındaki politik ve mali araçların tutarlı şekilde dağılımını sağlamak açısından da son derece önemlidir. AB bugün, bölgesel politika ile 1) mevcut ekonomik ve sosyal farklılıkları azaltmak, 2) birlik ve dayanışma içerisinde bölgelerin daha rekabetçi olmaları için potansiyel yaratmak ve 3) 21. Yüzyıla meydan okumak gibi üç temel amaç gütmektedir. AB bölgesel politikasına ilişkin ilk açık hükümler, Topluluğun kurucu antlaşması olan Roma Antlaşması ile -- fazla açık olmamakla birlikte-- yer almış; zaman içinde bölgesel politikanın AB’nin

bütünleşmesi içinde öneminin kavranmasıyla bu politika alanı yeniden ele alınarak günümüze dek gelişmiş ve değişmiş; yukarıda ifade edilen amaçlara yönelik olarak şekillenmiştir. Ortak Avrupa fikrini hayata geçiren Roma Antlaşması ile temeli atılan AB bölgesel kalkınma politikası, günümüzde, Lizbon Gündemi'nde belirlenen hedefler doğrultusunda uygulanmaya devam etmektedir (Peşelioğlu, 2007: 126). Aşağıda tarihsel süreçte AB bölgesel politikasının gelişimi ve Avrupa'da BKA'larının hukuki yapılanmasının temelleri özetlenmektedir.

2.1.1. Roma Antlaşması

1957'de Avrupa Topluluğu'nun Kurucu Antlaşması olan Roma Antlaşması imzalanmıştır. Roma Antlaşması, her ne kadar bölgesel politikaya ilişkin açık bir hüküm içermese de, bölgesel farklılıkların giderilmesi hedefine üstü kapalı şekilde değinmiştir. Antlaşmanın Giriş Bölümünde üye ülkelerin, değişik bölgeler arasındaki gelişme farklılıklarını azaltarak ve daha az gelişmiş bölgelerin kalkınmalarındaki gecikmeyi gidererek, ekonomilerinin birliğini güçlendirmeye ve uyumlu şekilde gelişmesini sağlamaya istekli olarak bir Avrupa Ekonomik Topluluğu kurmaya karar verdikleri belirtilmektedir. Bu metin, AB bölgesel politikasını oluşturan temel unsurları içermektedir (Karaarslan, 2008: 20).

Roma Antlaşmasına bağlı olarak bölgesel politikaya özel bir finansal araç olarak Avrupa Sosyal Fonu kurulmuştur (madde 123-128). Roma Antlaşmasının 130. maddesinde, ekonominin bütün sektörlerinde az gelişmiş bölgelerin kalkınmasını amaçlayan projelerin Avrupa Yatırım Bankası (AYB) tarafından destekleneceği belirtilmiştir ve Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu'nun da (ATYGF) kurulması öngörülmüştür (madde 40-4). Sonuç olarak bakıldığında, Avrupa Yatırım Bankası (AYB), Avrupa Sosyal Fonu ve Avrupa Tarımsal Yönlendirme ve Garanti Fonu (ATYGF), Topluluk düzeyinde entegre bir bölgesel politikadan söz etmek için yeterli olmasa da Topluluk karar alıcıları arasında ortak bölgesel politikaya olan ihtiyacın kabul görmesini hızlandırmıştır (Can ve Kocagül, 2008: 9-10; Peşelioğlu, 2007: 127).

2.1.2. Paris Zirvesi

Üye ülkeler bölgesel farklara yönelik politikalarını bireysel olarak uyguluyor olsalar da farklılıklar açılmaya devam etmekteydi. Bu durumu parasal birlik

konusundaki tereddütlerin artmasına neden olmuştu (Can ve Kocagül, 2008: 9-10). Bu tartışmalar sonucunda 19–20 Ekim 1972 tarihinde yapılan Paris Zirvesinde bir bölgesel politika oluşturulması; çevre, sosyal, enerji ve sanayi politikalarında da faaliyette bulunulması konusunda mutabakata varılmıştır. Genişleyen Topluluğun ilk zirvesi olan Paris Zirvesi'ne dokuz üye ülke ve o dönem için aday olması muhtemel ülkelerden Norveç davet edilmiştir. Fakat 26 Eylül 1972'de Norveç halkının referandumda Norveç'in AB'ye üyeliğine sıcak bakmaması sonucu, Zirveye sadece Birliğe üye dokuz ülke katılmıştır. Zirve sonuç bildirisinde, Topluluk metinlerde daha önce yer almayan bir “Bölgesel Politika” başlığı yer almıştır. Bu hususlar “Bölgesel Politika” açısından önemli bir adım oluştursa da; sistemin, mali kaynağın kullanımını denetleyici bir mekanizmadan yoksun olduğu görülmektedir. Paris Zirvesi sonrasında, gerek Topluluk üyesi ülkeler arasındaki kalkınmışlık farklarını, gerek üye ülkelerin kendi bölgeleri arasındaki kalkınmışlık farklarını giderme hedefine yönelik olarak, 1975 yılında “Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu (ABKF)” oluşturulmuştur. ABKF'nun amacı Topluluk içerisindeki temel bölgesel farklılıkların düzeltilmesidir. Aynı tarihte bir Konsey kararı ile Bölgesel Politika Komitesi de kurulmuştur (Karaarslan, 2008: 6-7).

2.1.3. Tek Avrupa Senedi

Avrupa Birliğinde bölgesel politika alanının oluşturulması yolundaki çabalar 1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi (Single European Act) ile devam etmiştir. Tek Avrupa Senedi çerçevesinde bölgelerarası gelişmişlik farklarının ortadan kaldırılması için, Roma Antlaşması'na “Ekonomik ve Sosyal Uyum” başlıklı bir bölüm eklenerek yapısal politikalara yeni bir boyut getirildiği görülmektedir (Pala, 2003: 13-17).

AT tarafından 1987 yılında kabul edilen Tek Avrupa Senedi, ekonomik ve sosyal uyum konusuna özel bir başlık ayıran ilk AT belgesi özelliğini taşımaktadır (Can ve Kocagül, 2008: 12). Tek Avrupa Senedi ortak pazarı tamamlama ile ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi gerçekleştirmeyi Topluluğun önemli amaçları olarak kabul etmiştir. Ortak Pazar içinde güney ülkelerinin ve diğer az gelişmiş bölgelerin yükünü dengelemek üzere üye ülkeler arasında gerçek bir kaynaşma politikasının temelleri atılmıştır (Koçak, 2005: 17; Koçak ve Kösecik, 2009: 1).

Roma Antlaşması ve Tek Avrupa Senedi ile Roma Antlaşmasına eklenen maddeleri ile bölgelerarası farklılıkların giderilmesi yönündeki mevzuatın genel ilkeleri ortaya konmuştur. Bundan sonraki süreçte Topluluk içerisinde söz konusu ilkelere dayanılarak ikincil mevzuat oluşmuştur. Tek Avrupa Senedi, dayanışma temelinde ekonomik ve sosyal uyumdan söz eden ilk metin olarak ve Topluluğun ortak bir bölgesel politika oluşturma görevi bulunduğunu ortaya koyması açısından, AB bölgesel politikasının tarihsel gelişiminde önemli bir aşamadır (Karaarslan, 2008: 9).

2.1.4. 1988 Yapısal Fonlar Reformu

Yapısal Fonlar'la ilgili 1988 yılında gerçekleştirilen reform, 1975 yılında ABKF'nun kurulmasıyla Topluluk'ta temel politika alanlarından biri haline gelmiş olan bölgesel politika için çok önemli bir dönemeçtir. 1981 yılında Yunanistan'ın, 1986 yılında İspanya ve Portekiz'in Topluluğa katılmasıyla ortaya çıkan eski üye ülkeler ile yeni üyeler arasındaki gelişmişlik farklarını ve önemli ölçüde belirginleşen bölgesel eşitsizlikleri gidermek ile iç pazarı gerçekleştirme hedefi yatmaktadır (Kösecik ve Koçak, 2004; 2). 1987 yılında yürürlüğe giren Tek Avrupa Senedi de bu dönemde izlenecek bölgesel politikanın ana hatlarını vermesi açısından önemlidir (Can ve Kocagül, 2008: 15). 1988 Reformu ile Yapısal, Sosyal ve Bölgesel Fonlar "Yapısal Fonlar" adı altında birleştirilmiştir. Yapısal fonların oluşturulması ile birlikte BKA'ların sayılarında önemli denebilecek bir artış olmuş ve bu genişleme süreci içerisinde de artarak devam etmiştir. Bu gelişmelerle birlikte, AB bölgesel politikası tüm ülkelerde yapılan düzenlemelerle NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques) olarak nitelendirilen "bölgeler bazında ve gelişmişlik düzeylerine göre farklı programlama yaklaşımları" ile 1988 yılında uygulanmaya başlanmıştır. 1988 Yapısal Fonlar Reformu, bölgeler ve AB arasındaki ilişkiler açısından önemli bir dönüm noktası olmuştur (Karaarslan, 2008: 9-10).

2.1.5. Avrupa Birliği (Maastricht) Antlaşması

Ekonomik ve Parasal Birliğin gerektirdiği makro-ekonomik istikrar ve bütünleşmenin sağlanmasını teminen 7 Şubat 1992'de imzalanmıştır. Bölgesel politikanın Ekonomik ve Parasal Birliğin (EPB) kurulmasında çok önemli rol oynadığı ortaya çıktığında, daha az zengin ülkelerin EPB'ye tam olarak katılabilmelerine yardım etmek amacıyla yürürlüğe giren ve resmi adı "Avrupa Birliği Antlaşması" olan

Maastricht Antlaşması, ekonomik ve toplumsal kaynaşmayı AB bütünleşmesinin temellerinden biri olarak değerlendirmiştir (Can ve Kocagül, 2008: 26-28).

Maastricht Antlaşması bölgesel politika kapsamında iki yeni yapılanmayı beraberinde getirmiştir. Bunlar Bölgeler Komitesi'nin (Committee of Regions - CoR) ve Uyum Fonunun oluşturulmasıdır. Maastricht Antlaşması'nın 198.(a) maddesinde açıklanan Bölgeler Komitesi, bölgesel ve mahalli toplulukların temsilcilerinden oluşacak istişari nitelikli bir komite olarak tasarlanmıştır. Yerel ve bölgesel kurumların en uygun şekilde temsil edilebilmesini sağlamak amacıyla kurulan Bölgeler Komitesi, AB yasalarının yerel ve bölgesel düzeyde uygulanmasını ve AB'nin ilerleme süreci içerisinde, Avrupa vatandaşlarının gelişmeleri daha yakından izleyebilmelerini hedeflemektedir (Karaarslan, 2008: 10-11).

Maastricht Antlaşması Avrupa Parasal Birliğine yönelik o zamana kadar hazırlanmış en kapsamlı belgeydi. Parasal birliğe geçiş özellikle bölgesel gelişmişlik farkları daha fazla olan yerler için büyük bir soru işaretiydi. Maastricht Müzakereleri özellikle İrlanda, İspanya, Portekiz ve Yunanistan için yeni üye ülkelerin katılımından önceki son büyük şans olarak görülüyordu. Ayrıca 1993'ten sonra İspanya'nın fonlara net katkı sağlayan ülkeler arasına katılacak olması Yapısal Fonlara ek bir yardım mekanizması arayışlarını hızlandırdı ve Uyum (Cohesion) Fonu adıyla yeni bir fon kurulmasına karar verildi (Bache, 1998: 88-89; Karaarslan, 2008: 11-12).

2.1.6. Gündem 2000

Maastricht Antlaşmasından sonra, gerek Avrupa Birliği'nin oluşumunda bölgesel politikaların öneminin anlaşılması, gerekse Orta ve Doğu Avrupa ülkelerine doğru genişlemenin yaratacağı sorunların ortaya çıkması üzerine, Avrupa Birliği Konseyi, 2000-2006 döneminde AB politikalarının çerçevesini oluşturmak üzere "Gündem 2000" olarak bilinen belgeyi kabul etmiştir. Gündem 2000 Belgesi, bölgeler arasındaki servet ve ekonomik eşitsizlikleri azaltma ihtiyacını vurgulamış; bu amaçla da bölgesel politikalarda reform yapılmasını ve dezavantajlı bölgelere, emek piyasasındaki en zayıf gruplara yönelik bir yardım paketinin uygulanmasını öngörmüştür (Karaarslan, 2008: 12-13). Gündem 2000 Belgesinde de ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi gerçekleştirmek öncelikli hedef olarak konmaktaydı (Can ve Kocagül, 2008: 37).

2.1.7. Lizbon Bildirisi

Avrupa Birliği'nin yeni uyum politikası temelleri Lizbon Stratejisi ile atılmıştır. AB Konseyi'nin Mart 2000 tarihli Lizbon Toplantısında, 2010 yılına kadar ekonomisini, bilgi teknolojilerine dayalı dünyanın en rekabetçi ekonomisi yapmak için gerekli önlemlerin alınmasına karar verilmiştir (Can ve Kocagül, 2008: 37). Gerçi bu hedefler 2009 yılında yaşanan ve 2010 yılında etkileri devam eden finansal krizler nedeniyle arzu edilen seviyelere ulaşmamıştır.

Birlik yeni üyelerin katılımlarıyla boyut olarak büyümüş; var olan yetkilerine yeni görev ve sorumluluk alanları ekleyerek de gücünü arttırmıştır. Üye devletler Aralık 2007'de, Birliğin bugüne dek yaptığı antlaşmalar ile yasal yapısını güncellemek ve iyileştirmek amacıyla Lizbon Antlaşması imzalanmıştır. Lizbon Antlaşmasının onaylanma ve işleme girme sürecinin 2008 yılı içinde olması öngörülmüşse de İrlanda'da, Antlaşmanın onaylanması için yapılan halkoylamasının ilk etapta olumsuz sonuçlanması kabul sürecini geciktirmiştir (tr.wikipedia.org).

AB'nin ekonomik ve toplumsal politikasını uygulama yöntemleri yeniden tanımlanmıştır. Bunlar, en dezavantajlı bölgeler üzerinde daha fazla yoğunlaşma, fonların programlanması ve uygulanmasında basitleştirme, sorumlulukların belirginleştirilmesi, ulusal, bölgesel veya yerel düzeyde ilgili makamlar ile daha güçlü işbirliğidir.

2.2. YÖNETİŞİM PERSPEKTİFİNDEN AVRUPA BİRLİĞİ'NİN BÖLGESEL (KALKINMA) POLİTİKASI VE BEYAZ KİTAP

Avrupa Birliği elli yıllık bir istikrar, barış ve ekonomik kalkınma anlamına gelmektedir ve AB'nin kurulması hayat standartlarının yükselmesine, bir iç pazarın oluşturulmasına ve Avrupa'nın sesinin Dünyada duyurulmasına yardımcı olmuştur; ancak bütün bunlara rağmen, AB'de ciddi düzeyde bölgesel farklılıklar ortaya çıkmış veya var olmaya devam etmiştir; bu farklılıklar ilk olarak ulusal düzeydeki girişimlerle giderilmeye çalışılmışsa da başarılı olamamıştır. Özellikle 1980 sonrası gelişen süreç içerisinde ulus devlet düzeyinde bölgesel farklılıklar giderilememiş, bu süreçte önemini arttıran küreselleşme kavramı ile yerel aktörlerin (kamu, özel sektör ve STK) birbirleri

ile olan ilişkilerine ayrı bir önem yüklenmesine yol açmıştır (Goldsmith, 1993: 54; Keating, 1995: 10; Arıkan, 2006: 120; Kerman, 2009: 1-5).

Günümüzde Avrupa'daki ulus devletler yetkilerinin önemli bir kısmını AB'ye, yerele, bölgeye ve sivil topluma vermektedir. Oluşturulan AB politikaları da bu gücün devredilmesini desteklemektedir. Bu da çok düzlemli yönetişime vurgu yapılmasını gerektirmektedir. Frederickson (2004) da *Whatever Happened To Public Administration? Governance, Governance Everywhere* başlıklı makalesinde de kamu yönetimi gözünde bu durumu irdelemektedir.

AB düzeyinde çok düzlemli yönetişime vurgu yapan çok önemli bir kaynak olarak 2001 yılında yayımlanan Beyaz Kitap'ta (White Paper) Avrupa Birliği'nde yönetimin reforme edilmesinden ne anlaşıldığı açıkça ifade edilmektedir. Yönetimin yeniden yapılandırılması esas itibarıyla "AB'nin vatandaşları tarafından kendisine verilen güçleri nasıl kullanacağı" sorununun çözüme kavuşturulmasını ifade etmektedir. Beyaz Kitap'ın tespitine göre insanlar kendilerini eskiye göre daha az Avrupalı hissetmekte, pek çok alanda Avrupa çapında eyleme geçilmesini beklemektedir (Okçu, 2007: 301-303).

Avrupa Birliği'ne göre iyi yönetim ilkeleri Beyaz Kitap'taki yönetim tanımı içinde yer almaktadır. Buna göre, yönetim "Avrupa düzeyinde gücün/iktidarın kullanılış tarzını etkileyen kural, süreç ve davranışlar" (Beyaz Kitap, 2001: 8) olarak tanımlanmaktadır. Tüm bu kural, süreç ve davranışları etkileyen "iyi yönetim" (good governance) ilkeleri de mevcuttur. Beyaz Kitap'a göre iyi yönetişimin temelini beş ilke oluşturmaktadır: Açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve (ekonomik ve sosyal) uyum (Beyaz Kitap, 2001: 10). Komisyon her bir ilkeyi daha demokratik bir yönetişimin tesis edilmesi açısından birbirinden önemli görmektedir. Bu ilkeler, açıklık, katılım, hesap verilebilirlik, etkinlik, uyumdur. Beyaz Kitap'ta ifade edildiğine göre, yukarıdaki beş ilkenin hayata geçirilebilmesi aynı zamanda orantılılık (proportionality) ve hizmette yerellik (subsidiarity) de gerektirmektedir (Okçu, 2007: 303-304).

Yönetişim terimi, kamu yönetiminin tartışılmasıyla birlikte gündeme gelmiş ancak anlamı hiçbir zaman netleştirilememiştir. Avrupa yazınında yönetim yerine yönetişimi kullanma eğilimi artmaktadır (Behrens ve Smyrl, 1999). Bu kelime kullanılırken, ağlara/ağbağlara, ortaklıklara, uluslararası piyasalara önem verilmekte ve

yeni kamu işletmeciliği tartışmalarının bu süreçle bağı kurulmaktadır (Peters-Pierre, 1998: 223). Bu alanda gelişmelerin en çok yoğunluk kazandığı ülkeler İngiltere ve Hollanda'dır. Bu tartışmanın kökeni ise refah devleti uygulamalarına kadar gitmektedir. Çıkar gruplarının konumları ve uzantıları bu süreçte rol oynamaktadır (Özer, 2006: 83).

II. Dünya Savaşının yıkıcı etkileri ve hızlı teknolojik gelişmeler sonucunda, gelişmiş ülkelerdeki bölgelerarası farklılıkların daha da belirginleştiği Avrupa ülkeleri tarafından tespit edilmiştir. Söz konusu bölgesel farklılıkların, özellikle Avrupa ülkelerinde, bölgesel kalkınmaya yönelik politikaların ve mekanizmaların oluşmasına vesile olduğu düşünülmektedir. Bu ülkelerde, günümüze kadar kamu otoriteleri tarafından çeşitli ekonomik politikalar uygulansa da günümüzde, AB'nin oluşması ile ülkelerin kendi içlerinde "belirgin bölgeler" ortaya çıkardıkları görülmektedir. Ülkeler, genel politikalarının bölgelerin ekonomik gelişimleri açısından gittikçe yetersizleşmesi ve yabancı yatırımcıları ülkeye çekmek amacıyla sağlıklı bir bölgelerarası kalkınma yarışına katılmak gerektiğine inanmaktadırlar. Bu inanç içerisinde bütün bölgelerin kendi kalkınma örgütlerini kurdukları görülmektedir. Bu örgütlenmelerin başında ise "bölgesel kalkınma ajansları" gelmektedir (İldırar, 2003: 138-139).

Avrupa Birliği bölgesel politikası ile Avrupa'daki kalkınma ajanslarının sayılarının ve işlevlerinin artması ve olgunlaşıp kurumsallaşması birbiriyle büyük ölçüde paralellik göstermektedir. İki olgu birbirini tetikleyen ve besleyen politika, mekanizma ve kurumlar sarmalında birlikte gelişim göstermektedir. Bu saptamayı daha iyi anlatabilmek için Avrupa'da kalkınma ajanslarının ortaya çıkışına ve kurumsal ve mevzuat anlamında bölgelerin gelişimlerine ve yapılarına bakmakta fayda vardır.

2.3. AVRUPA'DA BİRLİĞİNDE (BÖLGESEL) KALKINMA AJANSLARININ GELİŞİMİ

1950'li yıllar öncesine uzanan bölgesel kalkınma ajansları farklı ülkelerde farklı dönemlerde ortaya çıkmıştır. Tablo 2.1'den de görüldüğü üzere, Avusturya, Belçika, Fransa ve İrlanda kalkınma ajanslarıyla 1950'li yıllarda; Almanya, İngiltere, İtalya ve Hollanda 1960- 1970'li yıllarda; Yunanistan, İspanya, Finlandiya ve Danimarka 1980'li yıllarda tanışmışlardır.

Tablo 2.1: Avrupa ülkelerinde bölgesel kalkınma ajanslarının kuruluş dönemleri

YILLAR	ÜLKELER
1950 öncesi ve 1950'ler	Avusturya, Belçika, Fransa, İrlanda
1960'lar ve 1970'ler	Almanya, İngiltere, İtalya, Hollanda
1980'ler	Yunanistan, İspanya, Finlandiya, Danimarka
1990'lar	Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Polonya, Portekiz, Slovakya, İsveç, Ukrayna

Kaynak: EURADA,1999; Çelepçi, 2006: 24

Batı Avrupa ülkelerinde 1950'li ve 1970'li yıllar arasında bölgesel politikalarda sosyal ve ekonomik müdahaleler ön planda iken, 1970'li yıllarda bölgesel politikalar değişmeye başlamış ve içsel kalkınma politikaları önem kazanmıştır. İlk ortaya çıkışından bugüne BKA'ları gerekli kılan politikalar önce altyapı ve tarımın, ardından sanayinin bugün de hizmetler ve ileri teknolojinin desteklenmesine doğru bir değişim göstermektedir.

Uzun süredir varlığını sürdürmesine rağmen son birkaç on yılda yaygınlaşan kalkınma ajansları artık merkezî idarenin bir uzantısı ve kamu kuruluşu olma niteliğinden, kamu, özel ve gönüllü sektörlerin bir ortak girişimi olarak yerel düzeyde oluşturulmaya yönelik değişim geçirmiştir (Cilavdaroğlu, 2008: 60).

Avrupa Birliği'nin oluşması ve artan küreselleşme süreci ile birlikte merkezi yönetim ağırlıklı eski bölgesel kalkınma politikasının ve mekanizmalarının aksine yeni yapıda kalkınma ajansları piyasa ekonomisine entegre ve küreselleşme sürecine uyum sağlamış birimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Genel olarak kalkınma ajansı kavramının 1980'lerde yaygınlaşan yeni kamu işletmeciliği anlayışı ve küreselleşme ile artan yerel rekabetle birlikte 1990'larda yaygınlaşan yönetişim anlayışının bir ürünü olduğu söylenebilir. Buna göre, bölgesel kalkınma ajansları, yeni kalkınmacılık anlayışının örgütsel biçimi olarak tanımlanabilir (Turan, 2007: 30).

Günümüzde Avrupa ülkelerinde kendi bölgelerinin kalkınması amacıyla ulusal ve uluslararası düzeyde faaliyet gösteren farklı nitelik, yapı ve statüde ikiyüzün üzerinde kalkınma ajansı bulunmaktadır (Arslan, 2010: 10).

Avrupa’da kurulmaya başlanan ve zamanla yaygınlaşarak sayıları hızla artan bölgesel kalkınma ajanslarının yanısıra, bunları biraraya getirmek üzere kâr amacı gütmeyen bir kuruluş olarak Avrupa Komisyonu hizmetleri kapsamında, Aralık 1991’de Brüksel’de Avrupa Kalkınma Ajansları Birliği (European Association of Development Agencies - EURADA) kurulmuştur. AB üyeleri arasında bilgi alışverişi, diyalog ve uyum sağlayarak ekonomik kalkınmayı amaçlayan EURADA uluslararası işbirliğini de teşvik etmektedir. Ekonomik Kalkınma Konseyi (IEDC) aracılığıyla güçlü uluslararası bağlantıları olan ve Avrupa Birliği genelinde yaklaşık 150 bölgesel kalkınma ajansı üyeliğine sahip olan EURADA’nın Çin, Japonya, Avustralya ve Yeni Zelanda’daki kalkınma ajanslarıyla da bağlantıları vardır (www.eurada.org).

Bu Birliğin başlıca kuruluş amaçları arasında şunlar yer almaktadır: Kalkınma ajansları arasındaki bilgi ve tecrübe paylaşımını teşvik etmek, yerel ve bölgesel ekonomik kalkınma alanındaki en iyi uygulamaları desteklemek ve tanıtmak, kalkınma ajanslarının başlı başına bir mekanizma ve ekonomik kalkınma girişimi olarak tanıtımını yapmak, şirketler ve özellikle KOBİ’lere yönelik bölgesel kalkınma ve/veya destek programlarının gelişmesi ve dağılımı konusunda katkıda bulunmak, hem Avrupa Komisyonu ile hem de diğer Topluluk/Birlik kuruluşlarıyla teknik işbirliğini kuvvetlendirmek ve daha iyi hale getirmek, AB dışındaki ülkelerde yeni kurulan kalkınma ajanslarına yardım etmek, çeşitli ülkelerdeki kalkınma ajansları arasındaki işbirliği projelerinin oluşmasını teşvik etmek (Karaarslan, 2008: 74-75).

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 sağlamak açısından ise sosyal amaçları vardır. Kalkınma ajanslarının ayrıca bölgesel rekabet gücünü artırmak, KOBİ’leri geliştirilmek, yabancı yatırım(cı) çekmek gibi amaçları da bulunmaktadır. Bu amaçlara ulaşmak için ajanslar endüstriyel altyapı, çevresel koruma ve gelişme, danışmanlık ve girişim sermayesi gibi birçok araçlara sahip olma ihtiyacı duyarlar (Berber ve Çelepçi, 2005: 148). Bu açıklamalar doğrultusunda, Avrupa Birliği’ndeki BKA’ların genel yapıları ve fonksiyonlarındaki değişimler Tablo 2.2’de özet olarak verilmektedir.

Tablo 2.2: Bölgesel kalkınma konseptinde değişim

Dönem	Bölgesel kalkınma konseptinin içeriği
1950’li yıllar	Büyümenin ön koşulu olarak altyapı yatırımları
1960’lı yıllar	Dışa dönük ekonomik faaliyetlerin çekiciliği: Bu bağlamda geliştirilen kalkınma kutupları ve ihracat sektörünün ön plana çıkarılışı
1970’li yıllar	İçsel kalkınma: KOBİ’ler ve yerel yetkinlikler
1980’li yıllar	Yenilik, teknolojik yayılma, yenilikçi çevre
1990’lı yıllar	Bilgiye dayalı kalkınma anlayışı; beşeri sermaye ve bilgi gibi soyut faktörlerin ön plana çıkarılışı, yerel kültür
2000’li yıllar	İlişkisel sermaye, kolektif öğrenme, karşılıklı bağımlılık ve internet çalışması

Kaynak: Güner, 2007: 47; Ildırrar, 2003: 110

Bölgesel kalkınma ajansları ilk kuruluş dönemi olan 1950 ve 1960’lı yıllarda merkezi hükümetin öncülük ettiği kalkınma programlarına bilgi temin etmek, bu planların uygulanmasını ve izlenmesini denetlemek amacına sahip idiler. 1970’li yıllarda ise bölgesel politikalar önem kazanmıştır. 1970’li yıllarda ortaya çıkan petrol krizi ile başlayan süreç, 1980’li yılların sonlarına doğru geleneksel merkezden bölgeye, tümdengelimci politikaların yerini bölgeden merkeze şeklindeki tümevarımcı politikalar almış ve bölgesel kalkınma politikaları önem kazanmıştır. Bölgesel kalkınma politikalarının bu derece önem kazanması bu politikaların daha organize şekilde sürdürülebilirliğini sağlayacak ve o bölgeyi iyi tanıdığı için bölgenin ihracatına ve doğrudan dış yatırım çekme potansiyeline olumlu etkileri olabilecek yerel kurumların, bölgesel kalkınma ajanslarının önemini artırmıştır (Turan, 2007: 30; Özen, 2005: 3-5). Bugün Avrupa Birliği üyesi ülkeler bölgelerin ekonomik bakımdan özerkleşmesi ve bölgelerine dışarıdaki girişimcileri çekmek amacıyla bölgelerarası kalkınma yarışına katılmaktadırlar.

Bölgesel kalkınma ajansları, 1980’lerde özel sektörün ve yerel aktörlerin bölgesel kalkınma sürecine aktif katılımını sağlamakla görevlendirilmişlerdir (Kayasü ve diğerleri, 2003: 37). 1988 yılında AB yapısal fonlarının reformuyla birlikte hem üye hem de aday ülkelerde bölgesel politika önem kazanmıştır. AB’ye üye ve aday ülkelerdeki bölgesel kalkınma ajansları da bundan etkilenmiştir.

AB'ye aday olan birçok Orta ve Doğu Avrupa ülkesinde bölgesel kalkınma ajanslarını Avrupa Birliği'yle bütünleşme politikaları çerçevesinde kurma çabası 1990'lı yılların önemli bir gündem maddesi olmuştur. Önceleri kamu kurumları tarafından idare edilen bu kurumlar özellikle 1996 yılından sonra özelleştirilmeye başlanmış ve bu ülkelerde bölgesel güç aktarımını etkilemiştir (Çalt, 2005: 10). Gerek Doğu ve Orta Avrupa'da gerekse Batı Avrupa'da BKA'ların rolleri ve çalışma şekilleri zaman içinde ciddi evrim geçirmiştir. Avrupa Birliği'ne (AB) üye devletlerde, AB bölgesel kalkınma fonları ve yapısal araçları BKA'ların gelişimini oldukça etkilemektedir (Harding, 2006: 137-138).

Dünyada 'kalkınma ajansı' olarak adlandırılan yaklaşık 20.000 kuruluş vardır. Birbirlerinden oldukça farklı ve bu kadar çok sayıda kalkınma ajansının ortaya çıkması iki temel nedene bağlanmıştır. Birincisi BKA'lar arasındaki farklılıkların daha çok siyasi süreçlerin farklılığından ve kuruldukları dönemin özelliğinden kaynaklandığını, bölgelerin sosyo-ekonomik özelliklerinden ileri gelmediğini savunanlar vardır. İkinci neden ise yerel/bölgesel kalkınma çok değişken ve dinamik bir süreç olup yerel ve bölgesel özelliklere de olduğundan farklı ihtiyaçlar farklı kurumsal yapılar meydana getirmektedir (Özen, 2005: 1-4).

Küreselleşme kavramı sanıldığı gibi tüm sınırlar ve kısıtlamalar ortadan kaldırılarak Dünya ekonomisinin tek bir pazar haline getirilmesi değil, aksine Dünya ekonomik kapasitesinin artırılması için bölgesel potansiyellerden maksimum düzeyde faydalanılmasıdır. Bu nedenle, bölgesel politikalar yeni ekonomik düzende eskisinden çok daha farklı saçıyıkları üzerine oturmaktadır. Yeni ekonomide bölgesel politikalar bilgi, iletişim, sürdürülebilir kalkınma, küresel rekabet, sosyal sermaye ve soyut varlıklar gibi kavramlarla şekillenmektedir. Coğrafi ve zamansal sınırların, özellikle de AB sınırları içinde oldukça zayıfladığı günümüzde endüstriyel kümelenmeler, yerel ve bölgesel ağbağlar, yönetim ve fiziksel olmayan yatırımlar önem kazanmaktadır. Bu gelişmelerin farkına vararak bölgesel anlamda sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak üzere paralel adımlar atmak ekonomik başarı açısından önemlidir (Uğuş, 2006: 17). Büyük ekonomik dönüşümler sonucunda ülkeler yeni çözüm arayışlarına yönelmiş ve bazıları bölgesel kalkınma yaklaşımı benimsemiştir. Küreselleşme ve teknolojik ilerlemeler de ülkeleri esnek ve hızlı hareket etmeye zorlamaktadır.

2.4. AVRUPA'DA BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARININ YÖNETİŞİM DURUMLARINA ÖRNEKLER

Avrupa'da bölgesel kalkınma ajansları bölgelerarası rekabet ve sürdürülebilir kalkınma politikalarını gerçekleştirmek için bölgesel yapılara mali destek sağlayan ve ülkelerin hukuki ve idari yapısı ve kendi bölgelerinin özelliklerine ve ihtiyaçlarına göre farklı yapılar olarak karşımıza çıkmaktadır. Merkezi hükümet veya yereldeki aktörlerin girişimleri ile kurulan ajans örneklerine rastlamak mümkündür. Bölgesel Kalkınma Ajansları, kuruluşları, fonksiyonları ve yasal statüleri açısından bir ülkeden başka bir ülkeye ve hatta aynı ülke içinde bir bölgeden başka bir bölgeye farklılık göstermektedir. Ancak genel olarak, mali ve personel yönetimi esnekliğini sağlayabilmek ve hızla değişen kalkınma dinamiklerine ayak uydurabilmek için özel hukuka tabi kamu kuruluşları olarak yapılandırılmışlardır. Önceleri kamu tarafından idare edilen kalkınma ajansları 1996'dan sonra özelleştirilmiştir.

2.4.1. Avrupa Birliğinde Kalkınma Ajanslarının Kurumsal Yapılarına Örnekler: Yönetişim Anlayışı Ne Kadar Geçerli?

Avrupa'da birbirinden farklı devlet yapıları ve kamu yönetimi sistemleri bulunduğu gibi bölge ölçeğindeki kurumsal yapılanma da ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır. Her geçiş ülkesi bölgesel kalkınma ajansları konusunda farklı deneyimler yaşamıştır. İrlanda'da olduğu gibi bazı ülkelerde kalkınma ajansı devlet tarafından oluşturulurken, İngiltere gibi ülkelerde ise özel yasa ile gerçekleştirilen 9 ajans bulunmaktadır. Almanya, Fransa ve İspanya gibi ülkelerde ajanslar bölgeler tarafından oluşturulmuşken, İtalya ve Portekiz gibi ülkelerde ise sivil toplum ve yerel ortaklıklar yoluyla oluşturulan bölgesel kalkınma ajansları vardır (Turan, 2007: 37-38). Her ne kadar AB, üye ülkelerde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında önemli bir teşvik olsa da ulusal öncelikler ve devlet geleneği idari ve kurumsal yapılanmada her zaman belirleyicidir. Ajansların yasal konumları ülkeden ülkeye göre farklılık göstermekte olup, bu farklılaşma aşağıdaki tabloda görülebilmektedir.

Tablo 2.3: Avrupa'daki bölgesel kalkınma ajanslarının yasal statüleri

Ülkeler	Ajansların Yasal Statüleri
Almanya	Yarı özerk kamu şirketleri
İspanya	Özel hukuka tabi kamu kuruluşları

Fransa	Karma ekonomi şirketleri
Belçika, Romanya	Belediyeler arası ajanslar
Danimarka	Vakıflar
Çek Cumhuriyeti, Estonya, Slovakya, Polonya	Kamu-özel sektör şirketleri
İsveç	Limitet şirket
Hollanda, İtalya, İrlanda, Portekiz	Kamu limitet şirketleri
İngiltere	Bakanlık dışı kamu kurumu (quango)
Litvanya	Kar amacı gütmeyen kuruluşlar
Yunanistan	Belediye girişimi

Kaynak: Özen ve Özmen, 2009; EURADA Report, 1999

Bölge ölçeğindeki kurumsal yapılanma da ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır. AB'ye yeni üye olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin hemen hepsinde bölgesel kalkınmanın kurumsal yapılanması konusu uzun uzun tartışıldı. Elbette, her geçiş ülkesi bölgesel kalkınma ajansları konusunda farklı deneyimler yaşadı, ancak hepsinin en azından başlangıç aşamasında tartıştıkları tipik sorular, bu kurumların hukuki statülerinin ve görev tanımlarının ne olacağı ile bu yeni yapılanmanın diğer kamu kurumları ve özel sektörle ilişkilerinin nasıl düzenleneceği oldu. Türkiye'nin de adaylık süreci içerisinde müzakereler fasıl fasıl açıldıkça her bir konu ile ilgili olduğu gibi Türkiye'deki mevcut yapı ile AB'deki yapılar karşılaştırılarak, değişiklik gerektiren konular tespit edilmekte ve bu değişikliklerin kapsamına göre ise eylem planları hazırlanarak "Ulusal Program" haline getirilmektedir. Türkiye'de de bölgesel politikalar faslı aynı şekilde ele alınmaktadır.

Bölge ölçeğinde siyasi mekanizmaların olmadığı Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin çoğu "bölgesel kalkınma ajansı" fikrini AB bölgesel politikalarının uygulanması amacıyla Batı Avrupa'dan ithal etti. Söz konusu ülkelerin pek çoğunda ilk kalkınma ajansları, Avrupa Birliği'nin uzmanları tarafından kuruldu ve hatta finansmanı doğrudan AB tarafından sağlandı. Kalkınma ajanslarının bu şekilde kurulması bazı kolaylıklar sağladı; ancak hiç beklenmedik uyum zorluklarına da yol açtı. Böylece, 1990'ların başında AB üyeliğine hazırlanan Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri kendi kurumsal yapılarına uymayan ve bu mevcut yapılar içinde gerektiği biçimde çalışmayan yeni ithal kurumlarla tanıştılar. Bu ilk tanışma süreci başlangıçta kurumlar arası uyumsuzluklara neden olsa da, ekonomik reformu ciddiyle yöneten ülkelerde, bölgesel kalkınma ajansları, piyasa ekonomisine ve demokratik karar alma

mekanizmalarının etkin olduğu politik bir sisteme geçiş sürecinde yerlerini buldular (TEPAV, 2010: 10).

Avrupa'daki bölgesel kalkınma ajanslarının kurumsal yapıları, hukuki statüleri, personel yapıları, bütçeleri, görev ve yetkileri, faaliyetleri bakımından önemli farklılıklar göstermesinin en önemli nedeni farklı formüllere duyulan ihtiyaçtır. Avrupa Birliği'nin üye ve aday ülkeleri bölgesel kalkınma için AB fonlarından ve kredilerinden faydalanabilmek amacıyla kendi hukuki, idari ve mali yapılarına ve sosyo-ekonomik ihtiyaçlarına göre farklı formüller geliştirmektedirler (Turan, 2007: 29).

Daha önce de ifade edildiği üzere, bölgesel kalkınma ajansları merkezi hükümetten bağımsız idari bir yapıda, bölgesel bazda faaliyet göstermelerine rağmen, büyük bir kısmı merkezi hükümetler tarafından kurulmuştur. Hemen her ajansın politikalarını oluşturmak ve yürütmekle görevli bir yönetim kurulu bulunmaktadır. Bu kurul, genellikle hükümet tarafından atanan ve ajansın kurulmasına katkıda bulunan kuruluşların temsilcilerinden oluşmaktadır. Ajanslar; harcamaları bakımından kamu idarelerine karşı sorumlu, politikalarının oluşturulması ve uygulanması bakımından ise, kuruluş kanun ve mevzuatları çerçevesinde serbest bırakılmışlardır (Güneşer Demirci, 2003: 1).

Avrupa Birliği'nde her bir ülke ajanslarının yapısı kendisine özgü olarak farklılıklar taşımakla birlikte genel olarak bu organları genel kurul, başkan ve başkan yardımcıları, yönetim kurulu, denetleme kurulu, genel müdür olmak üzere beş grupta toplamak mümkündür.

Bu organlar kısaca özetlenecek olursa;

1. Genel kurul merkezi yönetimin bölgedeki en üst düzeydeki temsilcisi, yerel yönetim temsilcileri, sivil toplum kuruluşlarının (STK) temsilcileri, bölgede bulunan ticaret ve sanayi odası başkanları, üniversite ve araştırma enstitülerinin bazı üyeleri ve özel kesim temsilcilerinden oluşur.
2. Başkan ve başkan yardımcıları ajansın kuruluş biçimine göre başkan ya da başkan yardımcısı seçilebilir. Eğer BKA merkezi hükümet tarafından kurulmuşsa, o bölgedeki merkezi hükümetin en yüksek temsilcisi başkan olarak atanır. Aynı şekilde ajans yerel yönetim tarafından kurulmuşsa,

yerelin en yüksek temsilcisi başkanlık görevine getirilir. Bunların dışında başkan ve yardımcılarını oylama yoluyla da seçilebilmektedir.

3. Yönetim kurulu üyelerinin tamamı, genel kurul içinden seçilebildiği gibi bazen merkezi hükümetler tarafından da atanabilmektedir. Yönetim kurulu üyelerinin sayısı faaliyet alanına göre değişmektedir. Ancak, yönetimin hızlı ve esnek bir yapıda karar alabilmesi için üyelerinin fazla olmaması tercih edilir.
4. Denetleme kurulu üyeleri, yönetim kurulu ve genel kurul içinden seçilebileceği gibi dışarıdan bağımsız denetçilerden de seçilebilir.
5. Genel müdürlük kendi başına bir yapıya sahip olabildiği gibi bazen genel sekreterlik olarak oluşturulabilir. Teknik ve idari olarak ikiye ayrılabilirler. Uygulanan programları geliştirmek ve imkânları değerlendirmek, teknik yöneticinin görevleri arasındadır. İdari yönetici ise ekipler kurmada, eğitim işleriyle ya da rutin işlerle uğraşır (Çakmak, 2006: 78).

Avrupa'daki BKA'ların yürütme organları ise teknik ekipler ve danışman gruplarından oluşmaktadır. Bu birimler genel müdüre bağlı olarak çalışan bölgenin ihtiyaçlarına bağlı olarak uzman kişilerden oluşur. Ayrıca kırsal kalkınma, turizm, KOBİ geliştirme gibi alanlarda oluşturulmuş özel gruplar bulunmaktadır. Eğer yerelde uzman kişiler yeterli değilse, bölge dışından kendi alanlarında uzman kişiler dış danışman olarak görev alabilirler (Apalı, 2009: 14).

2.4.2. Avrupa'da Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Gelir Kaynakları

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

AB Yapısal Fonlarının önümüzdeki dönemde Birliğe yeni katılan ülkelere kaydırılmasıyla birlikte Avrupa'daki BKA'ları da yeni bir dönem beklemektedir. Zayıf ajanslar önümüzdeki dönemde yeni finansman kaynakları yaratamazlarsa en önemli

finansman kaynaklarını kaybedebilir, bu nedenle de önemli bir mali krize girerek işlevlerini kaybedebilirler. Böylece, 1990'larda ortaya çıkan zayıf ajanslar işlevlerini yitirirken, bölge için önem taşıyan konularda uzmanlaşmış ve bu konularda ihtiyaca cevap verebilen hizmetleri sunmayı başaran, bu nedenle de çok çeşitli ve zengin finansman kaynakları yaratabilmiş ajanslar konumlarını giderek güçlendirecektir. BKA'ların finansman yapılarını kuvvetlendirmek için zaman içinde, kuruldukları bölgenin idari, ekonomik, politik ve hukuki şartları göz önünde bulundurularak her ülkede farklı formüller üretilmiştir. Örneğin, Doğu Avrupa ülkelerinin BKA'ları 1990'lı yıllarda ilk aşamada AB finansmanı ve AB'nin görevlendirdiği uzmanlar tarafından kamu kuruluşu niteliğinde kurulmuş, bunların bir kısmının gelir kaynakları ve yönetim kurulları zaman içinde özelleştirilmiştir. İngiltere'de ise 1998'de kurulan BKA'lara, sanayi, başbakanlık, çevre, gıda ve kırsal işler, eğitim, yatırım, kültür, medya ve spor bakanlıklarının bölge düzeyindeki örgütlenmelerinden önemli miktarda kaynak tahsis edilmeye başlanmıştır.

Ajansların finansmanında kamu kaynaklarının yanında AB fonları da çok önemli fırsatlar sunmaktadır. Ancak kalkınma ajansları her üye ülkede AB kaynaklarından kurumsal yapılarına göre farklı koşullar altında yararlanırlar. 1999 EURADA Raporuna göre kalkınma ajansları fonlardan iki temel şekilde yararlanırlar: 1) Yapısal Fonları yürütürler, 2) Topluluk Girişimleri (LEADER, INTERREG, RECHER, KONVER, EUROFORM vb.) projelerini ya da bu projelerle bağlantılı mikro projeleri yönetirler.

Her üye ülkenin kendi hukuki, idari ve mali yapısına göre farklılık göstermekle birlikte, bazı BKA'ların Yapısal Fonlar tarafından finanse edilen operasyonel programları bizzat hazırladıkları ve yürüttükleri, (Belçika'daki gibi) bazılarının ise mali kontrolü başka bir kamu organında bulunan programların uygulayıcısı oldukları görülmektedir. Ancak, son on yılda BKA'ların giderek ikinci şekilde, doğrudan Yapısal fonlar yerine topluluk girişimleri projelerini yönettikleri görülmektedir. Topluluk girişimleri programları altında yer alan yeni ve farklı uygulamaların denendiği ve örnek teşkil etmesi için seçilen birtakım projeler de Avrupa Komisyonu tarafından belirlenen bazı BKA'lara verilmektedir (Özen, 2005: 7). Örneğin, İngiliz bölgeleri Yapısal Fonlardan 2000-2006 yılları arasında yaklaşık yılda 2 milyar € destek almıştır. Bu anlamda, İngiliz Bölgelerinde BKA'lar AB Yapısal Fon Programlarının en büyük faydalanıcıları arasındadır. Romanya PHARE ESC (Economic and Social Cohesion)

altında 1998'den 2006'ya toplam olarak 1 milyar € civarında kaynak kullanılmıştır (Harding, 2006: 141-149).

2.4.3. Avrupa'da Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Faaliyetleri

Kalkınma ajanslarının faaliyetleri çok çeşitli olduğundan genel çerçeve çizmek güçtür. Ancak fikir vermesi açısından kalkınma ajanslarının genellikle yürüttükleri görevler kısaca şöyle sıralanabilir (Özen ve Özmen, 2009):

- Bilgi bankaları oluşturarak bölgeyi izlemek,
- Yerel/bölgesel kalkınma için stratejik planlama yapmak ve uygulanmasını izlemek,
- Girişimciler ve yatırımcılar için bilgi sağlamak ve teknik destek vermek,
- Yerel girişimcinin yatırımlarını desteklemek,
- Yabancı yatırımcıların bölgeye çekilmesi için gerekli tanıtım çalışmaları yapmak,
- Finansman konusunda yatırımcılara bilgi sağlamak ve tavsiyelerde bulunmak,
- KOBİ'ler için finans kaynakları yaratmak, yerel, ulusal ya da uluslararası fonlar, kredi kuruluşları ve bankalarla işbirliği yapmak,
- Yeni buluş ve teknolojinin tanıtılmasını sağlamak,
- Altyapı, yol, enerji faaliyetlerini izlemek,
- Bölgenin ulusal ve uluslararası ağbağların geliştirilmesini sağlamak.

Düzenli ve yeterli gelir kaynakları olan güçlü kalkınma ajansları, organize sanayi bölgeleri, bilim parkları, iş merkezleri, eğitim merkezleri, profesyonel danışmanlık hizmetleri, iyi çalışan kapsamlı bilgi bankaları da oluştururlar.

İngiltere'deki Great Western Enterprise gibi bazı kalkınma ajansları, kendi bölgesinde, 'Tek Durak Ofisleri' olarak tabir edilen sistemi kurmuştur. İngiltere'de 'tek durak ofis' (one stop shop) olarak anılan bu sistemde halkla ilişkiler ve iletişim ile bölgeye yatırım yapmak isteyen girişimcilerin ruhsat ve izin işlemleri tek elden yürütülmektedir.

Çok büyük kalkınma ajansları hariç, bir ajansın faaliyet gösterdiği bölgedeki tüm ihtiyaçlara cevap vermesi mümkün değildir. Bu nedenle ajanslar çoğu faaliyetlerini, özelleştirir ve hizmetlerinde uzmanlaşır, ek kaynaklar sağlayabilecek olan diğer

bölgesel/yerel aktörler ile ilişkilendirir, özel danışmanlık şirketleriyle işbirliği yapar, bu faaliyetleri için gerekli mal ve hizmetleri özel sektörden temin eder.

Bazı kalkınma ajansları özellikle yatırımcılara teknik bilgi sağlamak üzere uzmanlaşmış ve bölge hakkında hemen her sektörde çok detaylı bilgi bankaları oluşturmuşlardır. Bu tür ajanslar, üniversiteler, teknoloji ve bilim enstitüleri ve çok çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarıyla birlikte çok detaylı araştırma faaliyetleri yürütürler.

PHARE ve TACIS programlarının uygulamaya konulduğu ilk dönemlerde teknik destek ihalelerine İngiltere, İrlanda ya da Belçika'daki danışmanlık hizmetleri konusunda uzmanlaşmış BKA'lar teklif veriyorlardı. Bunun üzerine PHARE ve TACIS'den yararlanan Doğu Avrupa ülkelerinde, BKA'lar, Avrupa Komisyonu tarafından kurdurulmuş ve bu programlar çerçevesinde program kapsamındaki projeleri yapmaları için finanse edilmişlerdir (Özen, 2005: 6).

2.5. BAZI AVRUPA BİRLİĞİ ÜYESİ ÜLKELERDE BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI

Avrupa'da kalkınma ajanslarının yapılanmasında en eski üyelerden Birliğe yeni üye olmuş ülkelere kadar birbirinden çok farklı BKA yapılanmaları göze çarpmaktadır (Karaman, 2007: 346-348). Örneğin İngiltere geçmişe dayalı "Birleşik Krallık" döneminden gelen ve sömürgecilik anlayışının temsilcisi bir ülke ve sanayi beşiği olarak kabul edilirken İrlanda "Birleşik Krallık"tan koparak bir tarım toplumundan dünya ülkeleri arasında teknoloji üreten, çok hızlı bir kalkınma trendi yakalamış ve kendine özgü ulusal kalkınma metodolojisini benimsemiş bir ülke olarak dikkat çekmektedir. Öte yandan, Sovyetler Birliğinin dağılmasıyla bağımsız hale gelmiş ve arkasından hızla Avrupa Birliğine üye yapılmış olan farklı bir ekonomik kültürün sahibi olarak Çek Cumhuriyeti'nin bölgesel kalkınma tecrübesi müzakere sürecini yürüten Türkiye açısından bölgesel politikalar faslının görüşmelerine ışık tutabilir. Bu özellikler incelendiğinde çok farklı yönetim kültürlerinden gelen ülkelerin oluşturduğu Birlik içerisinde yönetim anlayışı da farklılık göstermektedir. Bu farklılıklar BKA yapılarında da yansımaktadır.

AB sınırları içerisinde BKA yapıları incelendiğinde; İngiltere’de yönetim kurulu ve danışma kurulu/çalışma gruplarının öne çıktığı bir yapı mevcuttur. Romanya’da ise ajanslar Türkiye’dekine benzer olarak yönetim kurulu ve kalkınma kurulunun yetkilerine sahip bir yapıda programlanmıştır. Yönetim kurulu kamu, sivil ve özel ortakların katılımıyla oluşmaktadır. Fransa’da yönetim kurulları yanında uzmanların ve onların yönlendirdiği grupların öne çıktığı yapı mevcuttur. Çek Cumhuriyeti’nde yönetim kurulu, denetim kurulu ve uzmanların bulunduğu yapı görülmektedir. Özetle, ülkelerin idari yapısına ve bölgelerin özelliklerine göre ajansların yapılanması değişmektedir. Bu nedenle de tek tip model yapılanma doğal olarak görülmemektedir. Ajansları bazı ülkelerde şirket, bazı ülkelerde bölge yönetiminin altında bir yapılanma bazı ülkelerde de kamu, sivil, özel ortaklaşa girişimleri şeklinde görmek mümkündür (Karaman, 2007: 346-348).

AB’nde BKA yapılanmalarının ülke yansınmaları incelendiğinde; İrlanda 40 yıl öncesinde büyük bir çiftlik olarak nitelenmekte iken, 10 yılda Avrupa’daki diğer ülkeler arasında bir yandan enflasyonu düşürürken diğer yandan GSYİH’ı iki katından fazla artıran bir ülke olarak gerçekten yakından ilgilenmeyi hak etmektedir. Celtic Kaplanı olarak da adlandırılan İrlanda bu düzeye gelmek için bir dizi değişimi kurgulamış ve yönetmiştir. 1987’lerden sonra İrlanda’nın hızlı büyümesinin ana kaynağı makro-ekonomik göstergelerdeki istikrardır. Bu dönemde İrlanda’da dört ana sektör öne çıkmıştır: Bunlar: Bilgi teknolojileri ve gelişim teknikleri, eczacılık ve sağlık endüstrisi, uluslararası finans endüstrisi, uluslararası müşteri hizmetleri ve yazılımlardır. İrlanda bölgesel kalkınma ajanslarının kazandığı başarıların ortaya çıkabilmesi ise Dünya çapında bu sektörlerdeki bilgi bazlı aktivite kümeleri oluşturmak ve gerekli altyapı, eğitimli personel ihtiyaçlarının giderilmesi, Ar-Ge kaynaklarına yakınlık sayesinde olmuştur. İrlanda ekonomisinin başarısının arkasındaki en önemli etkenler AB fonlarının en faydalı şekilde kullanılması, vergi teşvikleri, yabancı sermaye için alanların oluşturulması, yüksek katma değerli sektörlerle yönelik sermaye çekilmesi, kaliteli eğitim, kültür mirası gibi konularda ajansların organize ve planlı çalışmaları İrlanda’yı başarılı kılmıştır. İrlanda’nın kalkınmasında bölgesel kalkınmadan ziyade bütüncül bir kalkınma yaklaşımı belirgindir. Bu nedenle İKA çok baskın role sahiptir. İrlanda’nın gerçek anlamdaki tek BKA’sı ise Shannon Kalkınma Ajansı devlete ait bir ajans olmasına karşın limitet şirket olarak kurulmuş ve özgür şekilde faaliyet göstermektedir. Ajansın ana amacı ise Shannon Bölgesinde bütüncül büyüme

sağlayacak eylemleri gerçekleştirmek ve desteklemek ile bilgi çağına yönelik bölgesel kalkınmaya öncülük etmektir. Kalkınma ajanslarının örgütsel ve finansal yapıları farklıdır. İKA merkezi hükümete bağlı bir ajans olarak merkezi bütçe finans kaynaklarından destek almakla birlikte, Shannon gibi bölgesel ajanslar limitet şirket olarak kurulmuş olmaları nedeniyle bir şirket olarak finansman kaynaklarına sahiptir. (McGowan, 2000: 13-17; İZKA, 2008: 288-314).

İngiltere’de kaynakları, yöntemi ve dönemleri farklılaşmakla birlikte Fransa ve İngiltere’nin son elli yıl içindeki bölgeselleşme uygulamalarının gelişim çizgisi, işlevsel, yönetsel ve siyasal bölgeselleşmenin birbirini izleyen süreçler olduğunu ortaya koymaktadır. Başka ülkelerde de benzerini gördüğümüz gelişim çizgisini bu iki ülke için özetlersek (Karasu, 2009b: 24):

Planlama ve/veya eşgüdüm amaçlı bir ya da birkaç hizmet alanının bölge düzeyinde örgütlenmesi (Fransa ve İngiltere’de 20. Yüzyılın ilk yarısında kurulan plan bölgeleri), Genel yönetim hizmetlerinin tümünü örgütlemek üzere yönetsel bölgeselleşme (Fransa’da 1964’te bölge valilikleri, İngiltere’de 1994’te bölge genel yönetimleri). Bölgesel düzeyde planlama ve kalkınma amaçlı, yönetimlerinde merkezden atanan yönetici ve yerel aktörlerin birlikte yer aldığı, tüzel kişiliğe sahip bölge kalkınma ajansları (Fransa 1972, İngiltere 1998). Karar organları seçimle göreve gelen bölge yerel yönetimlerinin kurulması (Fransa 1982, İngiltere 2003).

Fransa ve İngiltere’nin bölgeselleşme uygulamalarındaki gelişme çizgisine bakıldığında bölge kalkınma ajanslarının, bölgeselleşme açısından nihai durak olmadığı, asıl hedefin bölge yerel yönetimlerinin kurulması olduğu iki ülkenin hükümetleri tarafından açıklanmıştır. Bölge kalkınma ajanslarının, siyasal bölgeselleşme gibi bölgecilik açısından yarattığı sonuçlar da tartışılmaktadır. Bölgeselleşme politikalarının uygulandığı ülkelerde bölgelerin, bir süre sonra kendileri ile ilgili her türlü konuda karar verme hakkını istedikleri görülmektedir. İngiltere’de bölge kalkınma ajanslarının, “asli kurulma amaçları” olarak gösterilen bölgesel kalkınma ve bölgelerarasındaki eşitsizliği azaltma konularında başarılı olduklarını söylemek mümkün değildir. Bölge kalkınma ajanslarının kurulmasından sonra geçen on yıllık sürede (1999-2009) bölgeler ve bölgeleri oluşturan kentler arasında var olan kalkınmışlık düzeyi farkı azalmamış, aksine daha çok artmıştır. Bölge kalkınma ajansları, siyasal ve kültürel doku, refah

düzeyi ve kalkınmışlık açısından İngiliz siyasetinde 1850'lerden buyana tartışılan kuzey-güney farklılığını daha da derinleştirmiştir (Karasu, 2009b: 25-31).

İngiltere'de bölgesel kalkınma ajansları Nisan 1999'dan itibaren kurulmuş olup İngiltere 9 ayrı bölge idaresine ayrılmıştır. BKA programlarının mantıksal temeli İngiliz bölgelerinin rekabet gücünü arttırmaktır. BKA'lar kurulduklarında kendilerine verilen ilk görevlerden biri bölgesel ekonomik stratejiler oluşturmak olmuştur. Hazırlanan bu stratejiler merkezi hükümet tarafından onaylanmış, her bir bölge kendine özgü koşullar doğrultusunda bu stratejik belgelerin eylem planlarını, vizyon ve misyonlarını ortaya koyarak 5 ila 10 yıllık performans hedeflerini belirlemişlerdir. Bölgesel ekonomik stratejiler teknoloji bazlı kalkınma, kümelenme ve rekabet gibi mevcut ekonomik kalkınma deneyimlerini yansıtan birçok politika alanını içermektedir.

Bölgesel ekonomik stratejik göstergelerin hazırlanmasında herhangi "tek bir tip" anlaşma yoktur. Bazı uygulayıcılar BKA'ların kurulmasından önce daha yüksek düzeyde tepeden bir bölgesel ortak plan hazırlanması taraftarı iken yerel görüşler ulusal düzeyin altında daha yerel düzeyde geliştirilecek ve uygulanacak ekonomik stratejilerin daha uygun olacağı yönünde olmuştur. BKA'ların yapıları tartışmaya açık bir konudur. Bazı otoriteler BKA'ları özgürce ayakta duran ve kendi tarafından yönetilen bir kurum olarak görürken diğer otoriteler BKA'ları bölgesel odaların birer icra organı olarak görmektedir. BKA'lar hükümetlerin bölgesel politikalarının temel taşıdır ancak, bu ajansların stratejik faaliyetlerinin ve sundukları politikaların etkinlikleri büyük olasılıkla aşırı politik müdahale ve diğer engeller karşısında baltalanabilir. Bu ajansların yerel seçmenlere karşı bir sorumluluğunun olmaması da bir başka olumsuzluktur. BKA'ların farklı zeminlerde eleştirilmesine rağmen, başlangıçtaki performansları bu eleştirileri kırmaktadır. İlk faaliyet yıllarında BKA'ların katkıları oldukça umut verici olmuş, 400 milyon sterlin üzerinde yeniden yapılandırma projesi yatırımı yapmışlar ve 35.000 kişinin istihdamını sağlamışlardır.

Daha eski olan İskoçya (Scotland), Galler (Wales) ve Kuzey İrlanda (North Ireland) bölgelerine ait BKA'ları statüleri ayrı olup "bütün ve ayrı" bir ülke adına çalışmaları çerçevesinde faaliyetlerinde daha bağımsızdırlar. Buna karşılık, İngiliz BKA'ları; daha geniş bir çapta faaliyet göstermektedir. İngiltere'nin kalkınma ve gelişme sürecinin bölgesel bazdaki tarihi devinimi aşağıdaki Tabloda özetlenmeye çalışılmıştır.

Tablo 2.4: İngiltere’de bölgesel kalkınma ve gelişme süreci

	Hâkim Bölgesel Kurum Yapıları	Hâkim Temalar
1920-1940, İlk Dönemler	Atanmış bölge komiserlikleri, merkezi hükümet bakanlıkları	Şehirlerin yeniden inşası için yıldırım planlar, Yeşil kuşak politikası, yeni şehir politikası, endüstriyel nüfusun yerelleştirilmesi
1950, Durgunluk Dönemi	Merkezi hükümet bakanlıkları ve yeni şehir komisyonları	Yeni şehirlerin ilk safhasının uygulaması, bölgesel politika araçlarının sınırlı uygulaması
1960-1970, Bölgesel Planlama	Hükümet bakanlıkları, bölgesel endüstriyel kalkınma birlikleri, bölgesel ekonomik planlama konseyleri ve kurullarının oluşumu	Endüstri ve nüfusun tehciri, Bölgesel korporatist kuruluşlar kurulması, Yasal olmayan ekonomik ve fiziki stratejiler, Alt bölge planlamasına ilginin artması, Bölgesel kuruluşlara sınırlı kaynak aktarımı
1980, İkinci Durgunluk Dönemi	Bölgesel konsey ve kurulların dağılması, büyükşehirlerdeki ilçe konseylerinin lav edilmesi	Bölgesel politikanın hızla zayıflaması, Hüküm kapsamında finansal ve bölgesel kapsama, Yerelde, kısa dönemli ve işletme odaklı büyüme
1990 -. İkinci Bölgesel Canlanma Dönemi	Bölgesel planlama birimlerinin oluşturulması, AB programları için bölgesel işbirliklerinin güçlenmesi, Bölgesel planlama birimlerinin güçlendirilmesi, BKA’ların kurulması, Bölgesel kurulların kurulması, bölgesel mekânsal stratejilerin oluşturulması	1997 için bölgesel yaklaşımın yavaş yavaş yeniden doğuşu, daha sonra bölgesel kurumlarda ve stratejilerin sayısında hızlı artış Anahtar temalar: Politika entegrasyonu, sürdürülebilir büyüme ve rekabet edilebilirlik

Kaynak: Haughton ve Counsell, 2004: 135-145

İngiltere’de kurulan BKA’ların sayısı istatistikî bölge birimi sınıflandırmasına uygun olarak 8 adet olarak kurulmuş olup, Londra Bölgesi ve Ajansı daha sonra buna eklenmiştir. Bu bölgelerde kurulan ajanslar ve üye dağılımları tablo 2.5’te verilmektedir.

Tablo 2.5: İngiltere’de BKA yönetim kurulu üyelerinin dağılımı (2002 yılı)

Bölge	Özel Sektör	Gönüllü Örgüt	Sendika	Yerel Yönetim	Eğitim
East of England	9	1	1	2	-
East of Midlands	8	1	1	4	1
North East	9	1	-	4	-
North West	8	1	1	4	1

South East	7	1	1	5	1
South West	7	-	1	5	-
West Midlands	8	-	1	5	-
Yorkshire	7	1	1	5	1
London	5	-	1	3	-

Kaynak: İZKA, 2008: 265-287

İngiltere BKA'ları yönetim kurulu üye dağılımını incelediğimizde mevcut 9 BKA için özel sektör üyelerinin ağırlıkta olduğunu görmekteyiz. Bunun yanısıra bazı BKA'larda gönüllü örgüt bulunmaması da dikkat çekicidir.

AB Bölgesel Politikaları nasıl bir süreç dâhilinde gelişip değiştiyse İngiltere BKA'larında da yıllar içerisinde buna benzer değişiklikler yaşanmıştır (Jones, 2006: 124-135). Özetle, daha geniş bir ortaklık ağı geliştirilmiştir; bölgesel planlama yönlendirme sistemi kurulmuştur; AB, ulusal ve bölgesel düzeylerde (AB Bölgeler Komitesinin kurulması gibi) bölgesel siyasi yapılar kurulmuş veya genişletilmiştir. Ajansların kendilerine ait sınırlı bir bütçeleri vardır, merkezi hükümete karşı sorumludurlar ve rapor sunmaktadır (Pike vd., 2007: 1253-1269).

İngiltere'de Londra dışında diğer tüm BKA'lar, bakanlık dışı kamu kurumlarıdır. Bir nevi özerk örgüt (quango) statüsündedir. BKA'ların finansmanı merkezi hükümet tarafından sağlanmaktadır. Bütçeleri doğrudan ulusal hükümet tarafından sağlanmaktadır ve yönetim kurulları Çevre, Ulaşım ve Bölgeler Bakanlığı tarafından atanmakta iken 2001 yılındaki değişiklikle ajanslar Ticaret ve Sanayi Bakanlığına bağlanmıştır. Ancak bu kurullar ve üyeleri yerel hükümet, şirket ve birlikler, bankalar, ticaret birlik ve dernekleri gibi geniş bir sektör yelpazesini kapsamaktadır. BKA'ların finansmanı ilgili bakanlıklar tarafından verilmekte olup bu bakanlıklar Ticaret ve Sanayi Bakanlığı, Başbakan Yardımcısı Ofisi, Çevre, Gıda ve Kırsal İşler Bakanlığı, Birleşik Krallık Ticaret ve Yatırım Bakanlığı, Kültür, Medya ve Spor Bakanlığı tarafından sağlanmaktadır. 2002 yılındaki bir düzenlemeyle bakanlıklardan alınan kaynaklar sabit kalmak kaydıyla tek bir bütçede birleştirilmiştir ve bu sayede BKA'lara verilen kaynaklar önemli düzeyde artmıştır. (Karasu, 2005: 208- 216).

İngiltere'de BKA'lar 1990'dan sonra gelişen bölgeselleşme politikaları kapsamında kurulmuştur. BKA'ların amaçları buldukları bölgenin ekonomik gelişimini arttırmak, ticari yatırımları ve rekabet gücünü arttırmak, istihdamı arttırmak

ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak olmuştur. Bunu da merkezi yönetim ile ve AB yapısal fonlarından gelen maddi kaynaklarla gerçekleştirmiş ve buldukları bölgede etkin roller üstlenmişlerdir. BKA'lar üç ana politikaya bağlıdır: Politik yetki devri, bölgesel yetki devri, ekonomik kalkınma. Bu yapı ile BKA'lar ekonomik kalkınma hizmetlerini daha etkin şekilde sunacak araçlar olarak kurulmuştur. Genel yapısı itibariyle Londra Kalkınma Ajansı dışındaki tüm ajanslar bakanlık dışı kamu kuruluşları olup özerk bir kurum statüsünde çalışmaktadırlar (İZKA, 2008: 265-287). Ajansın başkanı Bakanlık tarafından atanmakta, karar organı olan yönetim kurulu 8 ila 15 üyeden oluşmaktadır.

BKA'lar tarafından bölgesel eylem planları ve ekonomik stratejiler geliştirilmiştir ve en iyi uygulama ve politika yönlendirmesi için önemli bir çerçeve oluşturmuştur. Ancak BKA'lara strateji için verilen sürenin az olması zayıf kalınan bir taraftır (Roberts ve Lloyd, 2000: 75-79; Mawson, 2008: 365-381). Bölgesel kalkınma ajansları buldukları bölgenin yerel ihtiyaçları ve öncelikleri doğrultusunda ekonomik kalkınma politikaları takip etmiş ve bu öncelikler doğrultusunda ihtisaslaşmışlardır. BKA'ların hizmet verdiği birtakım ortak temalar şöyledir: Bölge içine yönelik yatırımlar, teknoloji transferi, kümelenmeler ve ileri teknoloji, iş verimliliği, rekabet, becerilerin geliştirilmesi (England's RDAs, www.englandsrdas.com).

1989 yılından sonra Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin kurumsal kapasitelerinin oluşturulması ve geliştirilmesi özellikle genişleme süreci içerisinde yeni üye olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin bölgesel kalkınma süreci AB içerisindeki (SOR) aktörler ve karar vericiler için hep öncelikli bir konu oldu (TEPAV, 2007: 3).

Çek Cumhuriyeti'nde 1989'dan sonra kurulan ilk hükümetin çabaları ulusal ölçekte geniş çaplı ekonomik, politik ve sosyal reformlar üzerine yoğunlaşmıştı. 1990'ların ikinci yarısına gelindiğinde daha bütüncül ve tutarlı bir bölgesel politika yaklaşımı izlendi ve bu yönde arka arkaya kurumsal düzenlemeler yapıldı. Bölgesel kalkınma için özel bir politika belirlenmesi konusu Çek Cumhuriyeti Hükümeti'nin gündemine ilk defa Aralık 1992'de geldi. Bölgelerarası eşitsizliklerin giderek artması ve AB fonlarından yararlanma isteğinin etkisiyle gerçekleşen ilk kurumsal yenilik, bölge düzeyindeki faaliyetlerin koordinasyonunu sağlamak amacıyla Bölgesel Kalkınma Bakanlığı'nın 1996'da çıkarılan yasa ile kurulması olmuştur. (Haşar, 2007: 11-13; Marek ve Baun, 2002: 897-905; www.tepav.org.tr).

1990'ların ikinci yarısından itibaren bütüncül bir bölge politikası izlenme kararı alınmış ve bunun sonucu olarak 1997 yılında Bölgesel Kalkınma Bakanlığı kurulmuş, ardından 1998 yılında AB'nin İktisadi Bölge Birimleri Sınıflandırması kabul edilmiştir. Bölgesel kalkınma için özel bir bakanlık kurulması yaklaşımı yalnızca Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde değil Batı Avrupa'da da pek benzeri olmayan bir yaklaşımdır.

Faaliyet gösterdikleri bölgelerdeki gelişmişlik düzeyine göre BKA'ların personel sayıları da farklılık gösterir. BKA'lar buldukları bölgeye göre tek ofis veya farklı yerlerde bulunan birkaç ofisten oluşabilirler (İZKA, 2008: 187).

Çek Cumhuriyeti'nde BKA'ların bütçe kaynakları kamu ve özel sektör ortaklıklarından gelmekle birlikte bütçelerinin önemli bölümü kamu kaynaklıdır. Çek Cumhuriyeti'nde bölgesel politikanın gelişimi ve bölgeselleşme sürecinden çıkarılabilecek en önemli ders, bu sürecin geniş kapsamlı ve bütünsel kamu yönetimi reformunun bir parçası olarak yürütülmesidir. Bu süreçte bütünsel bir siyasi reform çerçevesinde önce bölgelerin sayılarının ve sınırlarının belirlenmesi, ardından bölgesel kalkınmanın kurumsal yapılarının oluşturulması uygulamayı kolaylaştırmıştır.

Bölgeler ve bölgelerdeki kurumlar, özellikle 1997'den sonra neredeyse tamamen AB'nin isteklerine göre düzenlendi. Öte yandan, Avrupa Birliği'nin etkisi sorunlar da yaratmıştır. Örneğin, Avrupa Birliği'nin isteğiyle merkezi yönetim tarafından oluşturulmuş Düzey II örgütlenmesinin uygunluğu hala tartışmalıdır. Avrupa Birliği'ne uyum ve Birlikten sağlanan kaynaklar bölgeselleşmenin itici güçlerinden biridir. Ancak bu sürece devam edebilmek için sivil toplumun, sosyal sermayenin ve işbirliği kültürünün yerelde geliştirilmesi gereklidir. Bölgesel kalkınma ajanslarının başarısı AB kaynaklarına erişimle sınırlı kalmıştır. Çek Cumhuriyeti'nde bölgesel ölçekli birçok kurum oluşturulmuş ve oldukça karmaşık bir kurumsal yapı ortaya çıkmıştır (TEPAV, 2007: 21-22).

Bölgesel kalkınmayı destekleyecek olan kurumların yapılanması ve kurumsal kapasitenin geliştirilmesi konusu Avrupa Birliği'ne yeni üye olan Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde, bölgesel kalkınma sürecinde yer alan aktörler ve karar vericiler için hep öncelikli bir mesele oldu. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin hepsinde piyasa ekonomisine geçişle birlikte benzer deneyimler yaşanmış olsa da farklı kamu yönetimi sistemleri olan bu ülkelerde bölgesel kalkınmanın kurumsal yapılanması da farklılaştı.

Bu geçiş ülkelerinin hepsi bölgesel kalkınma ajansları konusunda farklı deneyimler yaşıadı, ancak hepsinde tartışılan öncelikli konular, bu kurumların hukuki statüleri, sorumlulukları ve diğer kamu kurumları ve özel sektörle ilişkileri oldu. Her ülkenin kendine özgü bir kamu yönetimi ve özel sektör yapılanması mevcuttur. Bu ülkelerin yapılarına ve yaşıadıkları tecrübelere bakıldığında aslında her ülke kendi kaderini yaşamayı tercih etmekte ve birbirlerinin tecrübelerinden öğrenme yolunu pek sememektedir. Bunun özünde ise her ülkenin kendine özel şartları, jeopolitik ve tarihi geçmişi ile birikimlerinin etkin şekilde kalkınma ajanslarının gelişimini yönlendirmesinin yattığı söylenebilir.

Harding'in 2006 yılında düzenlenen *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumunda* belirttiği gibi, kalkınma ajansları için ortak bir yapılanma modeli yoktur. Ancak ajanslara yardımcı olabilecek birkaç temel ders çıkarılabilir: Ortaklık ve şeffaflık tüm bölgesel kalkınma yapılarında başından itibaren kurulmalıdır. Kalkınma ajansları net ve somut rapor çizgilerine sahip olmalıdır. Kalkınma ajanslarına bir planlama rolü verildiyse, bu rol için yerel ortaklarla net stratejik hedeflere dayalı geniş çerçevede kalkınma sorunlarını müzakere etmesi için merkezi yönetim tarafından güçlü bir yetki verilmelidir.

Kalkınma ajansları planlama sürecinde sadece yerel ortakların savunucusu olursa, merkezi hükümet ile sonraki yüzleşme kaçınılmaz olacaktır, tüm taraflarda tatminsizliğe ve oluşan planın değerinde olası güven eksikliğine yol açacaktır. Bölgesel düzeyde idari yapılanmanın olmadığı bir ülkede, merkezi hükümetin yerinden hizmetleri kalkınma ajansları desteklemek için güçlü bir kaynaktır. Kalkınma ajansları, yatırım projelerinin finansmanına dâhil olsun veya olmasınlar, yapmaları istenen görevler için yeterince kaynağa sahip olmalılardır. En önemlisi fonlama, bir kalkınma ajansının tutarlı bir kalkınma planı izleyebilmesi için, tahmin edilebilir olmalıdır.

Bir KA bölgesindeki farklı çıkar grupları arasında olduğu gibi, bölgesel kalkınma arenasında tüm ülkelerde her zaman ulusal, bölgesel ve yerel düzeylerde gerginlikler vardır. KA'ların başarılı olması için en başından itibaren tüm paydaşlarla etkili bir şekilde iletişim kurulmalıdır. Bu tür şeffaf bir yaklaşım sayesinde ortak kuruluşlar kalkınma ajanslarının amaçlarını anlama ve kapasitesini geliştirilmeye her aşamada güçlü katkılar sağlayabilir. Bununda en önemli aracı yönetişim ve yönetişim perspektifinden yerel aktörleri ortak bir gayede buluşturmaaktır.

3. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE KALKINMA AJANSLARI KURULUŞ, İŞLEYİŞ VE İLİŞKİLER DÜZEYİNİN YÖNETİŞİM PERSPEKTİFİNDEN İNCELENMESİ

Bu bölümde Türkiye’de kalkınma ajanslarının kuruluşu, işleyişi ve ilişkileri yönetim perspektifinden irdelenmektedir. Bugün gelinen noktada Türkiye, gerek 1950’lerde başlayan planlama çalışmaları gerekse AB ile yakın temasların başladığı 2000’li yıllardan itibaren küreselleşmenin de etkilerine uğramaktadır. Türkiye AB ilişkileri ve Türkiye’nin kalkınma yaklaşımları ulusal boyutların dışına çıkarak yerele ve bölgelere doğru kaymaktadır. Kamu hizmetlerinin sunumunda da hızlı hareket etme kabiliyetinin önemli olduğu günümüzde daha hızlı hareket edebilen yerel ve bölgesel inisiyatif ve kuruluşlara ihtiyaç duyulduğu söylenebilir. Yerel ve bölgesel düzeyde örgütlenen kalkınma ajanslarının önemli amaçlarından birisi de bölgesel kalkınmayı yerelin potansiyelini ve kapasitesini en etkili kullanarak sağlamaya katkıda bulunmaktır.

Bölgesel politikalara ilgi son yıllarda yeni bölgeselcilik anlayışıyla birlikte giderek artmıştır. AB’ye uyum sürecinde Türkiye için yönetim yaklaşımı ve sürdürülebilirlik ilkesi bağlamında bölgesel kalkınmanın sağlanması ve bölgesel farklılıkların azaltılması oldukça önemlidir. Eraydın’ın da belirttiği gibi, son dönemde kalkınma-yönetişim ilişkisi giderek ön plana çıkmaktadır. Bu yeni arayışlar içinde kalkınma ajansları kalkınmanın yeniden tanımlanması ve yönetim çerçevesinde kurumsallaşması açısından büyük önem taşımaktadır (Eraydın, 2008: 9).

Türkiye Cumhuriyeti ekonomi politikasında yerel ve bölgesel kalkınma tarihsel olarak çeşitli kalkınma yöntemlerinin denendiği, vurgunun genelde merkezde kaldığı, sivil topluma ve özel girişime yerel ve bölgesel kalkınma açısından pek güvenilmediği, güçlü merkezi yönetim birimlerinin ve çeşitli bakanlıkların parçacıl yetkilere sahip olduğu, yerel/bölgesel sosyo-ekonomik dinamikleri ve bileşenlerin yeterince kavranmadığı karmaşık ve sorunlu bir görünüm arz etmektedir. Bir yandan ulusal kalkınma planlarının bölgesel gelişme ve bölgeler arası dengesizlikleri giderme konusundaki işlevselliğinin gözden geçirildiği, diğer yandan bölgesel gelişme politikalarının Avrupa Birliği’ne tam üyelik sürecine eklemlendiği bir dönemde, bölgesel kalkınmada yeni bir eksenin benimsenmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bu ihtiyaç, çeşitli parametrelerde kurgulanan bölgesel gelişme araçlarının değerlendirilmesiyle yeni bir çerçeve kazanmaktadır (Keskin ve Sungur, 2010: 279).

Dünyada 1980 öncesi dönemde bölgesel politikalar, bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarının kaldırılmasına yönelik dengeli ekonomik kalkınma anlayışına dayanmaktaydı. Bu dönemde geri kalmış bölgelere yapılan yardımlarla gelişmişlik farklılıkları ortadan kaldırılmaya çalışılmış ve bu süreç merkezi yönetim tarafından yürütülmüştür. 1980 sonrasında küresel ekonomi döneminin dinamikleriyle uyumlu, endojen büyüme kuramına dayalı, az gelişmiş bölgeler kadar gelişmiş bölgeleri de (metropol) politika hedefleri içine alan ve bölgelerin rekabet gücünü arttırmaya odaklanan, yeni bölgesel politikalara geçilmiştir (Kumral, 2007: 488).

Türkiye’de de 1980’li yıllardan itibaren dış dünyayla eklemlenme konusunda çabalar sarf edilmektedir. Her alanda olduğu gibi bölgesel kalkınma politika araçlarında da --gecikmeli olarak da olsa-- uyum sağlama konusunda adımlar atılmaktadır. Kalkınma planları ve bölgesel politikalar açısından bakıldığında da bu dönüşümün etkileri açıkça görülmektedir. Türkiye, AB’ye adaylık statüsünün kesinleştiği 10-11 Aralık 1999 Helsinki Zirvesi’nden başlayarak ve müzakerelerin başladığı 2005 yılından itibaren hız kazanarak, bölgesel politikalar konusunda pek çok radikal adımlar atmıştır (Keskin ve Sungur, 2010: 272).

Türkiye’nin bugüne kadar kapsamlı ve başarıyla uygulanabilmiş bir bölgesel planlama çalışmasının bulunmayışı (detaylı bilgi için bkz. Dulupçu, 2006), planlama sistemi içinde bir bölge mevzuatına ya da bütüncül bir bölge planlama anlayışına sahip olmayışı, Avrupa Birliği’ne (AB) uyum sürecinin en önemli sorun başlıkları arasında yer almıştır. Ancak özellikle son 20 yılda yerel kalkınmanın ve içsel dinamiklerin etkinliğini yeniden önemseyen AB, sosyo-ekonomik kalkınma ve bölgesel dengesizliklerin çözümünde bölge ölçeğini öne çıkaran bütüncül bir politika anlayışını ortaya koyarak, bu anlayışın temel aracını da kalkınma ajansları (KA) ve çeşitli uyum fonları olarak belirlemiştir. Hem Birliğe üye hem de aday ülkeleri kapsayıcı bu yeni politika anlayışı, Türkiye’nin AB’ye uyum sürecine girmesiyle birlikte planlama anlamında özellikle bölge ölçeğinde birtakım yapısal ve kurumsal düzenlemeleri gerektirmiş, Birlik çerçevelerine uygun dönüşüm ve yeniden yapılanma dönemi başlamıştır (planlama.org).

Türkiye’de bölgesel politikalar konusunda benzer bir yol izlenmiş ve 1960 sonrasında DPT tarafından 5 yıllık ve 9. planlama döneminden itibaren de 7 yıllık kalkınma planları çerçevesinde; sektörel yaklaşım, az gelişmiş bölgelere doğrudan

yardımlar, dengeli kalkınma, bölgesel farklılıkların giderilmesi önceliklerine sahip, geleneksel bölgesel politikalar izlenmiştir. Kumral'a (2007) göre, söz konusu bölgesel politikalarda 1999 Helsinki Zirvesi süreciyle birlikte gelişmiş ekonomilerin 1980 sonrasındaki gösterdiği değişim görülmeye başlanmıştır. Bu döneme kadar uygulanan politikalar, bölgelerarası sosyo-ekonomik gelişmişlik farklılıklarının giderilmesinde beklenen sonuçları sağlayamamıştır. Gelişmiş bölge kapsamında yer alan metropol bölgeler için, entegre, rekabet gücünü artırmaya yönelik bölgesel kalkınma politikaları uygulanmamıştır. Sonuç olarak, metropol bölgeler yaşanabilirlik açısından önemli sorunlarla karşı karşıyadır ve küresel piyasalarda sürdürülebilir bir rekabet gücüne sahip değildir (Kumral, 2007: 488-489).

Avrupa Birliği bölgesel politika alanı çerçevesinde yerellikler düzeyinde kurumsallaşma, yönetim ve programlama kapasitesinin oluşturulması önemlidir. AB politikalarını belirleyen iki temel ilke olan sorumlulukların paylaşılması ve yerinden yönetim (decentralization) ile yerindenlik (subsidiarity) ilkeleri özellikle bölgesel politika alanında vurgulanmaktadır. Bu ilkeler doğrultusunda, 1990'lı yılların sonundan buyana üye ülkelerde yerel yönetimlerin, yereldeki aktörlerin ve STK'ların katılımı önemli görülmektedir. AB programlarına ve girişimlerine katılım için ön şart kurumların bir ağbağ (network) veya ortaklık (partnership) oluşturmalarıdır (Cameron ve Danson, 2000). Bu bağlamda, adaylık süresinde farklı ülkeler bölgesel politika ve Yapısal Fonların yönetimi için hem merkezde hem de yerel/bölgesel ölçeklerde yeni kurumlar oluşturmuştur (Kayasü ve Yaşar, 2006: 210).

Türkiye'de de, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde olduğu gibi, İBBS (NUTS) tanımı yapılmış, Ulusal Kalkınma Programı hazırlanmış, Yapısal Fonların dağıtılması ve fonların kullanımı için değerlendirme ve izleme programları yapacak kurumlar tanımlanmış veya tanımlanmaktadır. Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin çoğunda BKA'lar bölgesel politikada kurumsal ve yönetsel bir yapı olarak adaylık sürecinde kurulmuştur. AB'nin bölgesel politikanın yönetimi için beklediği aşağıdan yukarı yaklaşımı ile yerelde işbirliği ve ortaklığı sağlayabilecek aracı kurumlar olan BKA'ların bu anlamda önemleri artmıştır (Kayasü ve Yaşar, 2006: 211).

3.1. TÜRKİYE'DE YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI VE UYGULAMA ÖRNEKLERİ

AB'de yönetim ile ilgili çıkarılan Beyaz Kitap'tan sonra 2000 yıllarından itibaren diğer aktörlerin artan katılımı ile kamu yönetimini etkileyen süreçler ortaya çıkmıştır. Gerek AB'ye son katılan ülkelerde gerekse de Türkiye'de önceki dönemlerde şikâyet eden pozisyondaki aktörler, bu konularını terk etmeye başlamıştır. Kamu sektörü ile beraber özel sektör ve sivil toplum örgütleri de, kamunun sosyal devlet uygulamalarında toplumsal sorumluluk projelerinde ve siyasa oluşturma kapsamında çeşitli görevler alarak, kamu politikası oluşturma sürecinde aktif olarak yer alan kurumlar olma özelliklerini geliştirmişlerdir (Okçu, 2007: 305).

Türkiye, 1980'lerden itibaren piyasa öğretisi doğrultusunda rekabet etmeyi öğrenirken piyasanın devletin etki alanında ve işleyiş biçiminde doğuracağı değişiklikleri ertelemiştir. Bu erteleme sonucunda 2001 yılına kadar yaşanan ekonomik krizler, kamu politikasında değişimi ötelemeye yardımcı olmuş, ancak birikim rejimindeki değişime karşı düzenleme tarzı daha fazla direnememiştir. Ekonomik dönüşüm yolu AB ile kesişen Türkiye'nin tarihsel olarak batılılaşma hedefi devam etmektedir. Devletçilik modernleşme çabalarında başat rol oynamakla birlikte, ekonomik ve toplumsal gelişmeler doğrultusunda kamu politikaların bölgesel politikalar dâhil olmak üzere yeniden şekillendirilmesi ve organize edilmesi ihtiyacı artmıştır (Dulupçu, 2006: 250).

Kalkınma ajanslarının uzantısı olduğu kamu yönetimindeki reformlar üçayak üzerine oturmaktadır. Bu üçayağın da AB ve bölgesel boyutları bulunmaktadır. Bu ayaklardan birincisi piyasanın güçlendirilmesi, ikincisi devlet-toplum arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, üçüncüsü de devletin hem kendi içinde hem merkez-yerel arasındaki ilişkileri yeniden düzenlemesidir. Bu üçayak aynı zamanda çok düzlemli yönetim ve Avrupalılaşma ile de ilişkilidir. Bölgesel kalkınmanın yönetim ile olan kuvvetli bağı, Türkiye'deki devletin rol ve sorumluluğundaki değişime paralel su üstüne çıkarak belirginleşmektedir. AB ise yönetimi çok düzlemli hale getirmektedir. Bu tabloda Türkiye yönetimi daha yeni tartışmaya açmışken şimdi de çok düzlemli yönetim ile karşı karşıya kalıvermiştir (Dulupçu, 2006: 251).

Öte taraftan, farklı düzlemlerde gerçekleşen yönetim, çok daha ‘parçalı’ hale gelmekte, yatay olarak farklılaşmakta ve değişik kurumlar eliyle sunulur hale gelmektedir. İşte bu yüzden artık yönetim yerine yönetişimden bahsedilmektedir. Kısacası kavramın iki temel unsurundan biri olan “çok düzlemlilik” dikey farklılaşma ve tabakalaşmaya işaret ederken, “yönetişim” yatay farklılaşmayı ve yönetimin değişik kurumlarca gerçekleştirilmesini ifade etmektedir (Okçu, 2005: 1-18).

Bu perspektiften bakıldığında, KA yönetim yapısı “yönetişim tarzı” bir yapıdır. Yönetişim anlayışına uygun olarak, bu sistemde kamu gücü, tüm yetkileri özel sektör ve STK ile kamuya üçte birlik güç bırakılarak pay edilmiştir (Güler, 2009: 59). Bu anlayışta kalkınma ajansları bölgesel uygulama çerçevesinde etkili olacak kurumsal derinliği sağlayacak yeni bir örgütlenme biçimi olarak tanımlanmaktadır (Eraydın, 2008: 22).

3.2. TÜRKİYE’DE YEREL/BÖLGESEL KALKINMA YAKLAŞIMLARININ GELİŞİMİ

Türkiye bölgesel politika ve bölgesel kalkınma açısından, 17 Aralık 2004 AB Zirvesi sonucuna göre, 3 Ekim 2005 tarihinde müzakerelerin başlatılması kararının alınmasıyla birlikte önemli bir aşamaya girmiştir. Ancak bölgesel kalkınma eksenindeki yapısal değişimin kaynağı tek başına AB sürecine indirgenemez. Türkiye’de 1980’lerde atılan piyasa ekonomisinin tohumlarının filiz vermeye başlaması ile birlikte, devletin ekonomik ve politik etki sahası ile güç/iktidar ilişkileri yeniden şekillenmektedir. Bu şekillenme süreci de Türkiye’deki bölgesel kalkınma konusunu teorik ve pratik yönden doğrudan etkilemektedir (Dulupçu, 2006: 250-251; Dulupçu ve Özgür, 2006: 171-202; Demirel, 2006: 169-173). Ne var ki, düşünce dünyasını ve iklimini yönlendiren entelektüel ve teorik gelişmeler Türkiye’nin kendi rotasını belirlemesine her zaman imkân tanımamaktadır. Söz konusu dışsal güdülenme sadece literatürün öğretileriyle sınırlı kalmamakta, “Avrupalılaşma” ile de pekişmektedir. Farklı disiplinlerin kesişim alanı olan bölgesel gelişme çalışmalarıyla ilgili son on yıla ait eserlerin büyük bölümü, günümüzde “bölgenin artan önemini” ve/veya “dirilişini” vurgulayan ifadelerle başlar hale gelmiştir (örneğin bkz. Stoper, 1997; Porter, 1998; Ohmae, 1996; Florida, 1995; Amin ve Thrift, 1995). Üstelik söz konusu bölgenin “rönesansı” ya da “yeniden canlanması” farklı teorik perspektiflerden güç alarak baskınlaşma/ana akımlaşma

eğilimini sürdürmekte; politika ile uygulamalar üzerinde giderek etkili olmaya devam etmektedir. Yenilik modası hem AB hem de kamu politikaları ile önce ülkeye daha sonra bölgelere nüfuz ederken gerekli ihtiyaç ve etki analizleri yapılmadan kavramsal-kuramsal çerçeve üzerinde durulmakta, pratikler genelde geri planda kalmaktadır. Küreselleşme ve ekonominin doğasında meydana gelen dönüşüm yerelde yeterince hissedilmemekte ve tartışılmamaktadır. Yerel siyaset henüz (tam anlamıyla) yerel kalkınma odaklı değildir. Farklı aktörler arasındaki işbirliği ve ağbağlar yerel ve ulusal düzeyde güdük kalmaktadır. Bölgesel kalkınma için önemli rol üstlenebilecek yerel hafıza ve deneyim aktarım mekanizmaları zayıftır (Dulupçu, 2006: 234-252).

Türkiye’ye bakıldığında uzun süreden beri varlığını sürdüren bölgesel politika sessizliğinin son yıllarda bozulmaya başladığı görülmektedir. Havza, kırsal ve bölge gibi farklı kapsam ve ölçekteki planlama çalışmaları 1990’ların ortasından itibaren ivme kazanmış; Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) üzerinde yoğunlaşan çabalar ulusal ve yerel düzeyde farklı sivil, özel ve kamu örgütlerinin deneyim kazanmasına yardımcı olmuştur. Aşağıda daha detaylı açıklandığı üzere, Türkiye’de Beş Yıllık Kalkınma Planları (BYKP) ile yürütülen kalkınma çalışmalarında bölgesel boyut her zaman planlara yansıma fırsatını bulmuştur (Dulupçu, 2006: 233-238; Sarıca, 2001: 166-170).

Bölgeler arası farklılıklar Türkiye’de önemli bir mesele olmuştur. Osmanlı döneminden itibaren gözlemlenen farklılıklar Cumhuriyet sonrasında da devam edegelmiştir. Türkiye’de 1929’a kadar yürürlükte kalan 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesine göre ülkenin teftiş bölgelerine ayrılması yönetim açısından gerekli görülmektedir. Bu sayede görevlendirilen yetkililerle bir tür “bölge plancılığı” yapılacağı düşünülmektedir. 1927’de çıkarılan 1164 sayılı Yasayla da “birden çok ili ilgilendiren ve ortak çalışma gerektiren işlerin görülmesi için” Genel Müfettişlikler kurulması öngörülmüştür. Bölge planlama konusu ilk defa İstanbul şehri sanayi bölgesi ve asma köprü inşasının ortaya çıkaracağı sorunlar nedeniyle ele alınmıştır. Bayındırlık Bakanlığı 1957 yılında Yapı ve İmar İşleri Reisliği’ne bağlı bir Bölge Planlama Fen Kurulu Müdürlüğü kurmuştur. 9 Mayıs 1958 tarih ve 7116 sayılı Kanunla bölge imar planlarının hazırlanma yetkisi İmar ve İskân Bakanlığına verilmiş Bakanlık bünyesinde Planlama ve İmar Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Bu dönemde bölgesel planlama anlayışı, bu iki bakanlık tarafından “fiziki bölgesel planlar” yapılması ile sınırlı kalmıştır (Bayramoğlu, 2005: 51-52).

30 Eylül 1960 yılında 91 sayılı Yasa ile Başbakanlığa bağlı bir birim olarak kurulmuş olan DPT kuruluşundan beri bu bölge planı hazırlama yetkisine sahiptir (Sinan, 2006: 339). Türkiye bölgesel politikalara ilk olarak 1960'lı yıllarda yer vermeye başlamış ve sekiz kalkınma planı gerçekleşmiş, dokuzuncusu (2007-2013) ise halen yürütülmektedir (Arslan, 2010: 63).

1984'de 209 sayılı Kanun hükmünde kararname ile İmar ve İskân Bakanlığının görevleri arasından bölge planlaması çıkartılmıştır (Resmi Gazete, No: 18435). 3194 sayılı İmar Kanunu ile de bölge planı hazırlama yetkisi Devlet Planlama Teşkilatı'na verilmiştir.

Türkiye 7 coğrafi bölgeye ve 81 il'e bölünmüştür. AB'de uygulandığı şekilde bir bölge tanımı ve hedef bölge tanımlaması yapılmadan dahi bölgeler ve il'ler arasında büyük gelişme farklılıkları vardır (Can, 2004: 119). Türkiye'de bölgesel farklılıklar azalmamakta, tam tersine artarak sürmektedir (Doğruel, 2006: 164-195).

Bölgelerin coğrafi 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 yatırımların yönelmesi; dolayısıyla geri kalmış bölgelerin gelişmiş bölgelerle rekabet edememesi de bölgesel dengesizlikleri artırıcı etkenlerdir (Cilavdaroğlu, 2008: 25; Sönmez, 1998; Eraydın, 2006: 13; Doğruel, 2006: 13).

Türkiye'de kalkınmaya yönelik ulusal düzeyde politikalarından merkezi bir kurum olan DPT sorumludur. Türkiye'de planlı dönem öncesi kalkınma politikalarına bakıldığında; 1923-1945 Devletçilik Dönemi ve 1945-1960 Liberal Dönemleri düşünülebilir (Eraydın, 2006: 7-12).

Bölgesel politika izlenmesine temel politika oluşturacak bölgesel planlama deneyimi, 1960'lı yıllarda planlı dönemin başlaması ile olmuştur (Doğruel, 2006: 173). Bir DPT çalışmasına göre, "geri kalmış bölge", "bölge planlama ve bölgesel gelişme", ve "il planlama" terminolojilerinin Birinci Kalkınma Planı'ndan itibaren planlarda yer aldığı görülmektedir (DPT, 2000: Tablo 3.1, 25-27).

Kalkınmaya yönelik planlı dönemde tarihsel sırayla (detay için bkz. Sarıca, 2001: 154-204; Arslan, 2010: 78-94; DPT, ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan.asp);

- Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967): Planda öncelikli hedefler arasında bölgelerarası dengesizliğin ortadan kaldırılması ifade edilmiş ve dönem ile ilgili olarak tespitler yapılmıştır.
- İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972): Bölgelerarası dengeli gelişmeyi gerçekleştirmek için hizmet yatırımları bu hizmetlerden yeterli ölçüde yararlanamayan kitlelere yöneltilerek bu yatırımların bölgelerarası dengeli dağılımını sağlamayı amaçlamıştır.
- Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977): Üçüncü Plan döneminde bölgesel plan hazırlama çalışmalarına son verilmiş ve bu planla bölgesel gelişme anlayışı yerine yeni bir bölge fikri olan Kalkınmada Öncelikli Yöre görüşü benimsenmiştir.
- Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983): “Bölgesel Gelişme ve Yerleşme” başlığı altında bölgeler arası dengesizliğin birinci plandan o güne dek bir sorun olarak ele alındığı; ancak önerilen tüm politikalara ve harcanan çabalara karşılık bölgelerarası dengesizliğin giderek arttığı ifade edilmiştir.
- Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989): Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile benimsenen bölge planlama ilkesi, Beşinci Kalkınma Planı’nda yeniden ortaya çıkmıştır. Yeniden benimsenen bölge planlaması ilkesi doğrultusunda iktisadi açıdan gelişmekte olan bölgelerle, belirli sektörler açısından gelişme potansiyeline sahip olan bölgelerde, bölge planlamasına gidileceği belirtilmiştir. Öte yandan, Türkiye’de Yerleşme Merkezlerinin Kademeleşmesi çalışmasına dayalı olarak saptanan 16 bölgeli ayırım, Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı’nı önceki planlardan ayıran en önemli özelliktir.
- Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994): Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, bölgesel politikalarla ilgili olarak “Bölgesel Gelişme” ve “Kalkınmada Öncelikli Yörelere” başlıklarını içermektedir. Bölgesel Gelişme başlığının temel ilkesi kalkınmanın bölgeler arasında dengeli olması, bölgesel gelişme çalışmalarının refahı yaygınlaştırıcı ve artırıcı yönde ele alınması olarak belirlenmiştir.
- Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000): “Bölgesel Dengelerin Sağlanması” başlığı altında; bölgesel gelişme ve fiziki planlama için öncelikle

bir mevcut durum analizi yaparak, bu analiz çerçevesinde amaçlar, ilkeler ve politikalar belirlenmiştir.

- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) ulusal kaynakların en yüksek ekonomik ve sosyal faydayı sağlayacak şekilde geliştirilmesi ve bölgelerarası dengesizliklerin en aza indirilmesi amacı doğrultusunda, bölgesel politikaların uygulanmasında; sürdürülebilirlik, bölgelerarası bütünleşme, sosyal ve ekonomik dengelerin sağlanması, yaşam kalitesinin iyileştirilmesi, fırsat eşitliği, kültürel gelişme ve katılımçılık gibi ilkelerini esas almıştır.
- Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007–2013): Kalkınmanın temel ilkeleri olarak Bütüncül yaklaşım, insan odaklı yönetim anlayışı, rekabetçi bir piyasa, kaynak kısıtı gözetilerek önceliklendirme yapılmasını, amaçları olarak rekabet gücünün artırılması, istihdamın artırılması, beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi, bölgesel gelişmenin sağlanması, kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması, bunun yanı sıra araçlar olarak yerel düzeyde planlama araçları ve kalkınma ajanslarını göstermiştir. Bunun yanısıra, kalkınmada öncelikli yöreler belirlenmiş ve teşvikler uygulanmıştır.

Aşağıda verilen Tablo 3.1’de 1. Beş Yıllık Kalkınma Planından 9. Kalkınma Planına kadarki tüm planların temel amaçları ve bu amaçlara ulaşmak için kullanılan araçlar belirtilmektedir.

Tablo 3.1: Kalkınma planlarının temel felsefesi ve teori öbekleri

Plan	Kalkınma Planının Temel Felsefesi ve Araçları
1. BYKP (1963-1967)	Bölgesel planlama, Bölgelerarası dengesizlikleri giderme, Dengeli bölgesel gelişme, Pilot projeler, Mali teşvikler
2. BYKP (1968-1972)	Bölgesel planlama, Bölgelerarası dengesizlikleri giderme, Dengeli şehirleşme, Dengeli bölgesel gelişme, Kamu yatırımları, Mali teşvikler
3. BYKP (1973-1977)	Bölgesel planlama, Bölgelerarası dengesizlikleri giderme, Ulusal düzeyde sınai kalkınma, Kalkınmada Öncelikli Yöreler, Mali teşvikler, Milli planlarla uyumlu ek tedbir ve politikalar

4. BYKP (1979-1983)	Bölgesel planlama, Bölgelerarası dengesizlikleri giderme, Mekânsal örgütlenme vurgusu, Bölgesel projeler, Kalkınmada Öncelikli Yörelere, GAP ile ilgili ilk planlamalar
5. BYKP (1985-1989)	Bölgesel planlama, Bölgelerarası dengesizlikleri giderme, Bölgesel projeler, Kalkınmada Öncelikli Yörelere öncü sektörlerle odaklanma, Sektör ve il bazında farklı teşvik uygulamaları, GAP Master Planı
6. BYKP (1990-1994)	Bölgesel Planlamadan Bölgesel Gelişme'ye geçiş, Kalkınmada uluslararası gelişmeleri takip etme ve eklemlenme çabaları, Avrupa Birliği bölgesel politikalarının örnek alınması, Kalkınmada Öncelikli Yörelere, Organize Sanayi Bölgeleri
7. BYKP (1996-2000)	Bölgelerarası dengesizlikleri giderme Sürdürülebilir kalkınma, Bölge kaynaklarını göz önüne alan bölgesel gelişme projeleri, Kalkınmada Öncelikli Yörelere, Bölgesel projeler, GAP, DOKAP, DAP
8. BYKP (2001-2005)	Yeni bölgesel gelişme araçlarının ilk belirtileri, AR-GE, yenilik, işbirliği, ortaklık, girişimcilik, kurumsallaşma, uzmanlaşma kavramlarına vurgu, Yeni sanayi odakları, Organize sanayi bölgeleri, Küçük sanayi siteleri, BELDES, KÖYDES
9. KP (2007-2013)	Yerel dinamiklere ve içsel potansiyele dayalı gelişme, Yerel düzeyde kurumsal kapasite inşası, Yenilikçi, rekabetçi, dinamik ve yüksek katma değer yaratabilen öncü sektörlerin desteklenmesi, Kalkınma ajansları, Cazibe merkezleri, Kümelenmeler, Girişim sermayesi, Üniversite-sanayi işbirliği

Kaynak: Keskin ve Sungur, 2010: 289-290.

9. Kalkınma Planının diğer planlardan önemli bir farkı ise Türkiye ile AB arasında katılım müzakerelerinin 3 Ekim 2005 tarihinde fiili olarak başlaması ve tarama sürecinin de Ekim 2006'da tamamlanmasıyla Ankara Anlaşması'ndan müzakerelere kadar olan yardım dönemi sona ermiştir. AB'nin içinde bulunduğumuz mali yardım dönemi 2007-2013 yıllarını kapsamaktadır. Türkiye de AB ile uyumlu olarak 2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planını hazırlamıştır. Bu Planda tanımlanan en önemli gelişme eksenlerinden birisi bölgesel gelişmenin sağlanmasıdır ve AB tarafından sağlanan temel mali yardımlar bu alanda verilmektedir (Koçak, 2009: 143-144).

Avrupa Birliği adaylığı öncesinde Türkiye'de bölge planlaması uygulamalarına bakıldığında ise Köyceğiz-Dalaman Projesi (1957), Doğu Marmara Bölge Planı (1963), Zonguldak Bölge Planı (1963-64), Antalya Planı (1960-65), Ege Bölgesi Kalkınma Planı (1963-69), Çukurova Bölgesi Planlama Projesi (1962), Keban Planı (1964), 1989 yılında başlamış olan Güneydoğu Anadolu Projesi, 1990'ların ikinci yarısında Doğu Karadeniz Bölgesi Kalkınma Planı, Doğu Anadolu Kalkınma Planı, Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Kalkınma Projeleri, Yeşilirmak Havzası Gelişim Projesi (1997) (Sinan, 2006: 341; Karabulut: 2007: 740-749; Dulupçu, 2006: 233-238; Sarıca, 2001: 166-170) sayılabilir.

Bütün bu planların genel özelliği olarak, *bölgesel gelişmenin temel alındığı bir ulusal kalkınma yerine ulusal kalkınmanın temel alındığı* bir bölgesel gelişme politikasının varlığından söz edilebilir. Bu nedendir ki, bölgeler üzerinde kamu yatırımlarının farklı etkileri olmakla birlikte, hem verimsiz (bazen de politize) hem de bütünlük tasarlanmamış yatırımlar israfa yol açarak kalkınma çabalarının etkinliğini büyük oranda kaybetmesine yol açmıştır. Bir diğer deyişle, bölgesel politikanın araçlara indirgenmesinin, politika tasarım süreçlerinin dışlanılmasına ya da en azından geri planda kalmasına yol açtığı ileri sürülebilir. Bu durum kapasite yetersizliğinden daha çok (merkezi ve yerel) karar alıcıların tercihlerini yansıtmaktadır (Dulupçu, 2006: 235-236).

Türkiye'de bölgesel kalkınma ajanslarına yönelik ilk yaklaşımlar 1990'lı yıllarda başlamıştır. Bu sürecin başlatılmasındaki amaç yurtiçinde beklenen yerelliklerin kendi içsel kalkınma dinamiklerinin harekete geçirilmesinin yanısıra Avrupa Birliği'ne katılma sürecini hızlandırmaktadır. Ancak bu örneklerin çoğu proje aşamasında kalmış

ya da uygulamanın başında çıkan sorunlar sebebiyle sona ermiştir (Berber ve Çelebi, 2005: 151-153; Kayasü ve Yaşar, 2006: 208-210; Kumral, 1993: 15-20; DPT, 2006). Bu çabalara şunlar örnek gösterilebilir (Berber ve Çelepçi, 2005, 152-153):

İlk olarak 1989 yılında başlamış olan GAP ile GAP Bölgesi içerisinde faaliyet gösteren GİDEM (Girişimci ve Destekleme Merkezleri)'dir. GİDEM'in amaçları arasında bölgedeki yatırımcılığı ve girişimciliği özendirmek; yerli ve yabancı sermayeyi bölgeye çekebilmek, yatırımcılar için gerekli danışmanlık hizmetlerini vermek ve işgücü üretim ve teknolojisinin gelişmesinde etkin rol almak vardır. Bu hedefler doğrultusunda mikro ölçekli ve sosyal amaçlı projeler yürütülerek girişimcilere ve mevcut işletmelere verilen bilgilendirme hizmetleri dışında, buldukları yörenin özellikleri ve kaynaklarının üretime dönüştürülmesi yoluyla yeni istihdam olanaklarının sağlanması amaçlanmaktadır.

İkinci olarak ise 1992 yılında EGEV (Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı) İzmir ve Ege Bölgesinin ekonomik gelişmesini hızlandırmak için hem yurtiçi hem de yurtdışı yatırımcıların bölgeye ilgisini arttırmak, tanıtım ve teşvik çalışmaları yürütmek ve bölgede aynı amacı taşıyan diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği yapmak için kurulmuştur. EGEV, Ege Bölgesi Kalkınma Ajansı'nın (EBKA) kurulmasına öncülük etmiştir. EGEV'in hedefleri arasında çeşitli kurum ve kuruluşlarca ayrı ayrı yürütülen bölge ile ilgili çalışmaları koordine etmek, kaynak israfına yol açmadan en etkin ve verimli şekilde tanıtım ve bilgilendirme faaliyetlerini yürütmek de vardır (egev.org).

Kalkınma ajansları kurulması ile ilgili kanun çıkmadan önce kurulan son ajans ise Türkiye'nin en eski odalarından biri olan Mersin Ticaret ve Sanayi Odasının bünyesinde, 2002 yılı Haziran ayında faaliyete geçirilen Mersin Kalkınma Ajansıdır. Bu ajansı Mersin Ticaret ve Sanayi Odası (MTSO) temsil etmektedir. Mersin'deki Kalkınma Ajansı - Mersin Kalkınma ve İşbirliği Konseyi (Sinan, 2006: 345) gibi oluşumlar bunlara örnek gösterilebilir. Bu oluşumlar aslında kalkınma ajanslarının işleyişleri, ilişkilerine ışık tutmak açısından önemli bir kaynak oluşturmaktadırlar (Arslan, 2010: 13) (Yukarıda belirtilen konular için ayrıca bkz.: Temizocak, 2006; Okutucu, Taşkın ve Özgümüş, 2006; Yaman, 2006; DPT, 2006; Akın, 2006; DPT, 2006: 9.BYKP Bölgesel Gelişme ÖİK Raporu).

Sivil kalkınma inisiyatiflerinin/oluşumlarının kalkınma ajanslarına bakışı önemlidir. Çünkü belli bir tecrübe ve ağbağa sahip bu kuruluşların bölgelerindeki kalkınma ajanslarını benimsemeleri ve dâhil olmaları durumunda kalkınma ajanslarına büyük katkılar sağlayabilirler. Örneğin, 2006 yılında ilki düzenlenen Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumunda konuşan İZKA Kalkınma üyeleri arasından seçilen İZKA yönetim kurulu üyesi ve EGEV Başkanı Yılmaz Temizocak (2006: 395-396), EGEV olarak kalkınma ajanslarına yönelik olumlu tavırlarını ortaya koymuştur:

“EGEV 90’lı yılların başlarından itibaren bölgesel kalkınmanın önemini kavramış ve gerekli çalışmaları başlatmıştı. 2006 yılı başında kabul edilen kanun çerçevesinde verilen yetki ile Kalkınma Ajansları kurulmasında İzmir’in pilot il seçilmesi, 14 yıl süreyle yapılan çalışmaların semeresi olarak EGEV’i çok mutlu etmiştir. Vakfın bundan sonraki hedefi, Kalkınma Ajansı’nın İzmir’de yaratacağı sinerjiyi ve kazanılacak ivmeyi tüm Ege illerine yaymak ve projelerde birlikte hareketi sağlamaktır.”

Temizocak’ın düşüncelerini bu şekilde iletmesi ve kalkınma ajanslarının kendi çalışmalarının bir semeresi olarak görmesi önemlidir. Kendisiyle 2009’da yapılan görüşmede de (Temizocak, 2009) bu düşüncesini halen devam ettirdiğini belirtmiştir.

Bölgesel kalkınma çabaları tüm hükümetlerin programlarında ve DPT’nin hazırladığı beş yıllık kalkınma planlarında yer almıştır. Bu çabalar iyi niyetli ve takdire şayan olsa da DPT’nin zamanında ülkenin tamamını kapsayacak şekilde bölge planlarını yapmamış olması, yapılanların revize edilmesinde yaşanan gecikmeler, bölge planlarının önemli bir kısmının alt planların yapılması ve uygulanmasında dikkate alınmaması, bazı bölgesel planların niteliklerinin yetersiz oluşları bölgesel planlama yoluyla kalkınmayı büyük ölçüde etkisiz kılmıştır. Merkezi yönetim yatırımları bu planlar, programlar ve politikalar doğrultusunda bölgelere yönlendirmeye çalıştıysa da yukarıda özetlenen nedenler dolayısıyla bu yönlendirme yeterince sağlıklı gerçekleşmemiştir. Ancak, bu çabalar bölgesel gelişmenin temel amaçlarından olan bölgelerarası gelişmişlik farklılıklarını ortadan kaldırmadığı gibi bu bölgelerin kalkınmasına da ciddi katkılar sağlamamıştır. GAP Projesi çok yönlü, çok amaçlı ve çok araçlı entegre bir program olması dışında başarılı sonuç veren başkaca bir proje hayata geçirilememiştir. Bunun başlıca nedenleri arasında plan ve programların merkezden hazırlanması, yerel ihtiyaç ve potansiyelin yeterince ortaya çıkarılmaması, ayırım gözetmeksizin geri kalmış yörelerde tek tip teşvik ve destek politikalarının uygulanmış olması, sektörel ve bölgesel farklılıklara dayalı politikaların

gözetilememesi, yerel dinamiklerden yararlanılamaması, kamu kesimi ile özel sektör, yerel yönetimler ve üniversiteler arasında işbirliği ve koordinasyonun tesis edilememiş olması sayılabilir (Akın, 2006: 296).

3.3. TÜRKİYE’DE BÖLGESEL KALKINMA AJANSINA GEÇİŞİ HAZIRLAYAN ULUSAL POLİTİKA, BELGE VE RAPORLAR

Türkiye’deki merkezileşmiş devlet geleneği nedeniyle, bölgesel kalkınma arka planda tutulmakta ve öncelik genellikle ulusal kalkınmaya verilmektedir. Bölgesel kalkınma, ulusal kalkınmanın bir uzantısı olarak görülmekte; bu nedenle de, her bölgenin kendi dinamiklerini gözardı eden, yukarıdan aşağıya politikalar uygulanmaktadır. Fakat bu politikalar başarılı olamamakta ve bölgeler arasında derin sosyo-ekonomik farklılıklara neden olmaktadır. Türkiye’nin AB’ye yüksek motivasyonlu katılım hedefiyle, 1990’ların sonunda, Kopenhag Kriterlerinin etkisi ülkede etkili olmaya başlamıştır (Akın, 2008: vi).

Kamu Yönetimi Reformu, Türkiye’nin bölgesel politikaları için AB ile uyumlulaşmanın önemli bir itici güç olmuştur. Bu süreç Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan, şu anda 35 başlıktan oluşan ve bunların 22’sinin özel olarak bölgesel politikayı kapsayan, AB müktesebatı ile uyum çalışmalarında gelinen aşamanın incelendiği olağan yıllık raporlarla takip edilmektedir. Yıllık ilerleme raporları süregelen bölgesel farklılıklarla ilgilenilmesi ve bölgesel politikanın başarılı şekilde uygulanması için önemli yasal ve idari önlemlerin alınması gerektiğini belirtmektedir. Türkiye son birkaç yılda bu yönde önemli adımlar atmıştır (Reeves, 2006: 45).

Avrupalılaştırma süreci, Türkiye’de siyasetin birçok bölümünde olduğu gibi, idari yapısında da iyileştirmeleri zorunlu kılar. Süreç, bölgesel aktörlerin karar mekanizmasında daha etkin olduğu, aşağıdan yukarıya, âdem-i merkeziyetçi politikaları destekler. Bu nedenle, Avrupalılaştırma merkezileşmiş mevcut devlet yapısına meydan okur ve yönetim dinamiklerinin hüküm sürebileceği bir dönüşümü tetikler. Bu bakımdan, Türkiye’de bölgesel politikanın mantığında bir kırılma oluşmaya başlamış; bölgesel politikanın yeni araçları sunulmuştur (Akın, 2008: vi).

Özellikle Avrupa’da, 1990 ve 2000’lerden sonra bölgelerin kendilerine değişen yapı içinde yer aramak zorunda kalmaları, bölgeler açısından daha rekabetçi bir ortamın

oluşmasına neden olmuştur. Bu süreçte devletlerin rolünün neo-liberal politikaların etkisiyle kısmen azalmasıyla bölgeler daha aktif hale gelmiştir. Yatırımlar için bölgeler arasındaki rekabetin artması da bu noktada bölgesel politika liderlerini temel aktör konumuna getirmiştir. Bu süreçte her bölgenin rekabet gücü farklı unsurlara dayanmıştır. Örneğin, temel altyapı, teknolojik altyapı, bilgi altyapısı ve mekânın niteliği, altyapı ve erişilebilirlik kapasiteleri, beşeri kaynaklar, girişimcilik kültürü, sektörel yoğunlaşmalar, uluslararasılaşma, yenilik, yönetim, kurumsal kapasite, uzmanlaşma ve rekabetin doğası bu unsurlardan bazılarıdır (Özer, 2008: 391).

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne (AB) ekonomik ve sosyal uyumuna yönelik çalışmalar, AB'nin 1999 yılındaki Helsinki Zirvesinde Türkiye'nin AB üyeliğine aday bir devlet olduğunu açıklaması ve diğer aday ülkeler gibi, mevcut Avrupa stratejisi doğrultusunda reformlarını hızlandıran ve destekleyen katılım öncesi stratejiden yararlanmasını kararlaştırmasıyla ivme kazanmıştır (Akkahve, 2006: 162). Türkiye'nin Kalkınma Ajansı kavramı ile ilk kez karşılaşması da 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi sonunda, Avrupa Birliği'ne aday ülke olarak tescil edilince, Avrupa Komisyonu'nun hazırladığı Katılım Ortaklığı Belgesi'nin, orta vadeli hedeflerden biri olarak Kalkınma Ajanslarına yer vermesi ile olmuştur (Turan, 2007: 79).

2001 tarihli Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, Türkiye'nin AB'ye uyum sürecinde bölgesel gelişmeyle ilgili politikalarının hem Topluluk rekabet kurallarına uyumlu olması, hem de AB kurallarına uygun bir istatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması ile AB fonlarının kontrolüne yönelik birimlerin kurulması gerektiğine işaret edilmiştir. Ortaklık Belgesinde Türkiye'den istenen bölgesel kalkınma politikasını değiştirmesi ve bölge sınırlarının belirlenmesi hususu hızla yerine getirilmiştir (Kösecik, 2007: 699-700; Commission of the European Communities, 2001: 18, 77-80).

22 Eylül 2002 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların belirlenmesi ve AB Bölgesel İstatistik Sistemi ile karşılaştırılabilir veri tabanı oluşturularak ülke, üç kademeli bölgelere ayrılmıştır. Kalkınma ajanslarının üzerinde yükseleceği idari yapıları belirlemek amacıyla, 2002'de, Bakanlar Kurulu, istatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması'nı tanımlamıştır. Söz konusu sınıflandırmada Düzey 3 kapsamındaki istatistikî bölge birimleri 81 adet olup il düzeyindedir. Her il bir istatistikî bölge birimini tanımlamaktadır. Düzey 2 istatistikî bölge birimi Düzey 3 kapsamındaki komşu illerin

gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup 26 adettir. Düzey 1 istatistikî bölge birimi ise Düzey 2 istatistikî bölge biriminin gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup 12 adettir. İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İİBS) ve 26 Bölgesel Kalkınma Ajansı'nın (BKA) Türkiye'de oluşturulması yenilikçi bir girişimdir; çünkü Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun ile devletin bazı sorumluluklarını bölgesel düzeye devreden ve bölgeye özgü politikalara ön ayak olan bölgesel düzey Türkiye'de kurumsallaşmıştır. Bölgesel düzeyin kurumsallaşması; bölgesel düzeyin, merkezi hükümetin müdahalesi olmadan, AB düzeyiyle etkileşime girebileceği, AB'nin çok düzeyli yönetim modeline doğru bir adımdır. Bu konuda, Türkiye'de iki BKA kurulmuştur. Bunlar İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA) ve Çukurova Kalkınma Ajansıdır (ÇKA). Adana-Mersin ve İzmir önceden, birer sivil toplum kuruluşu (STK) altında, BKA benzeri yapıları harekete geçirdiğinden ve STK'ların, ticaret ve sanayi odalarının, üniversitelerin ve diğer bölgesel aktörlerin, bölgenin kalkınması için bir BKA ile işbirliğine hazır olmalarından dolayı, ÇKA ve İZKA Türkiye'deki ilk BKA'lar olarak seçilmiştir (Akın, 2008: vi; Reeves, 2006: 45).

14 Nisan 2003 tarihinde kabul edilen Katılım Ortaklığı Belgesi'nde de aynı konu kısa vadeli hedefler arasında sayılmıştır. Bu belgede, Düzey 2 için bölgesel kalkınma planları hazırlanması, bölgelere yönelik kamu yatırımlarına ilişkin öncelik ölçütlerini ortaya koyan çok yıllık bütçeleme usullerinin oluşturulması ve bölgesel kalkınmayı yürütecek idari yapıların güçlendirilmesi öngörülmüştür. 2003 Genişletilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi'nde istenmiş olan plan, DPT tarafından hazırlanarak 2004-2006 yıllarını kapsamak üzere Ön Ulusal Kalkınma Planı (ÖUKP) adını almıştır. Ön Ulusal Kalkınma Planı, Türkiye'nin AB'ye ekonomik ve sosyal uyumuna yönelik katılım öncesi mali yardımların programlanmasına bir çerçeve oluşturmaktadır. ÖUKP döneminde katılım öncesi mali yardımların etkili şekilde kullanılması ve üyelik sonrası yapısal fonların kullanımına ilişkin altyapının oluşturulmaya başlanması hedeflenmekteydi. Bu kapsamda ÖUKP'de, İlerleme Raporları ve 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesindeki hususlar da dikkate alınarak, ülke genelinde bir ekonomik ve sosyal uyum politikasının oluşturulması ve AB'ye yakınsama sağlanması yönünde stratejik bir çerçevenin ortaya konulması hedeflenmiştir (Turan, 2007: 79-81; DPT, 2003).

ÖUKP (2004-2006), Türkiye’de beş yıllık kalkınma plancılığı sistematığının tepe taklak edilmesini ifade etmektedir (Somel ve Ekiz, 2005: 122). 1990 sonrası özellikle Doğu Avrupa ülkelerinde yaşanan dönüşüm sürecinin (Bkz. TEPAV, 2007; Yanakiev, 2010) 2000’lerde yerini hızla AB’ye üyelik ve entegrasyona bırakmasıyla bu ülkelerdeki plancılık serüveni bir anda yerini AB taahhütlerine uygun üç yıllık plan sistematığına bırakmıştır. Türkiye’de de Anayasa’da (166. madde ile¹) devletin temel ödevleri arasında sayılan yedi yıllık kalkınma planları ve yıllık programlar hazırlama görevi, AB’ye uyum süreciyle birlikte yerini, ÖUKP’ye bırakmıştır (Akkahve, 2006: 162-164).

3.4. TÜRKİYE’DE KALKINMA AJANSLARININ OLUŞUM VE KURULUŞ SÜRECİ

AK Parti İktidarının Acil Eylem Planı Genel Başkan Recep Tayyip Erdoğan tarafından 15.11.2002’de kamuoyuna açıklanmış ve Hükümet Programı, Başbakan Abdullah Gül tarafından 23.11.2002’de TBMM’ne sunulmuştur. 58. Hükümet tarafından yayımlanan Acil Eylem Planı’nın 45 başlıktan oluşan Kamu Yönetimi Reformu (KYR) kısmınının 37 no’lu ve “Bölgesel Kalkınma Ajansları Kurulacak” başlıklı bölümünde aynen şunlar ifade edilmiştir:

“Kaynakların merkezden dağılımı bugüne kadar bir yandan gereksiz ve verimsiz yatırımların yapılması yoluyla kaynak kullanımında israfa neden olurken, aynı zamanda bölgeler arasında ve iller arasında gelişmişlik farklılıklarının artmasına da yol açmıştır. Kaynakların yerinde ve daha etkin kullanılması, iller arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesini sağlamak amacıyla AB İstatistikî Bölge Düzeyleri (NUTS) dikkate alınarak alt bölge düzeyinde yeni hizmet bölgeleri ve birimleri oluşturulacaktır. Bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını azaltıcı politikalar merkezi yönetim tarafından, iller arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik çalışmalar ise hizmet bölgeleri tarafından yürütülecektir. Bu sistemde merkezden doğrudan yerel düzeyde küçük ölçekli projelere ödenek tahsis edilmeyecek, yerel ihtiyaçlara göre Bölgesel Kalkınma Ajansları yatırımları organize edecektir.”

Bu bağlamda, kurulması düşünülen bu ajansların çerçevesi çizilmiştir. Öte yandan AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine İlişkin Karar” 24.07.2003 tarihli ve 25178 sayılı Resmi Gazete’de yayınlamıştır. Karar’ın “Ekonomik Kriterler” bölümünde

² **Planlama 166. Madde:** Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir.

Bölgesel Kalkınma Ajansları ile ilgili olarak kalkınma ajanslarına şu göndermede bulunulmuştur (Apan: 2004: 52):

“Kaynakların merkezden dağılımı bu güne kadar bir yandan gereksiz ve verimsiz yatırımların yapılması yoluyla kaynak kullanımında israfa neden olurken, aynı zamanda bölgeler arasında ve iller arasında gelişmişlik farklılıklarının artmasına da yol açmıştır. Kaynakların yerinde ve daha etkin kullanılması, aynı bölge içindeki iller arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesini sağlamak amacıyla AB normlarına uygun olarak ülkemiz için tanımlanmış olan İstatistikî Bölge Birimleri (NUTS) dikkate alınarak alt bölge düzeyinde yeni hizmet bölgeleri ve birimleri oluşturulacaktır. Bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını azaltıcı politikalar merkezi yönetim tarafından, bölgesel potansiyellerin harekete geçirilmesi ve iller arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik çalışmalar ise Bölgesel Kalkınma Ajansları tarafından yürütülecektir. Bölgesel kalkınma ajansları katılımcı yöntemler kullanarak ve bölgedeki bütün ilgili kesimleri bir araya getirerek “bölge gelişim stratejisi” oluşturacak, ulusal ve uluslararası fonların bölgesel stratejiye uygun olarak kullanımına aracılık edecektir.”

Devletin ortaya koyduğu ve desteklediği iradeyle Türkiye’de kalkınma ajansları kuruluş çalışmalarını tamamlamış olup ajansların kurumsallaşma çalışmaları ise sürmektedir.

3.4.1. Türkiye’de Kalkınma Ajanslarına İlişkin Anayasa, Uluslararası Antlaşmalar ve Kanunlar

Türkiye’de kalkınma ajanslarına ilişkin hukuki yapılanma 2003 yılında ilgili kanun taslağı çalışmaları ile başlamıştır. İlk olarak toplam 24 maddeden oluşan 1. Taslak hazırlanmıştır. Bunu takiben toplam 19 maddeden oluşan 2. Taslak, daha sonra da son değişiklikler yapılarak ilgili kanun taslağı 19 Ocak 2005’de Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonuna iletilmiştir. 25 Ocak 2006 tarihinde toplam 31 maddeden oluşan 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” kabul edilerek, 08.02.2006 tarihinde 26074 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanununun 1. maddesine göre, kalkınma ajanslarının amacı kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarında öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak

bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmaktır.

3.4.2. Türkiye’de Kalkınma Ajansların İlişkin Yönetmelikler ve Diğer İkincil Düzenlemeler

5449 sayılı Kanunun çıkmasını takiben işleyişin sağlanabilmesi amacıyla DPT tarafından kalkınma ajanslarının sağlıklı işleyebilmesine yönelik ve beliren ihtiyaçlar çerçevesinde ikincil mevzuat çıkarılmaktadır. Bu kapsamda; 25.07.2006 tarih ve 26239 sayılı Resmi Gazete’de Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik, 25.07.2006 tarih ve 26239 sayılı Resmi Gazete’de Kalkınma Ajanslarının Personel Yönetmeliği, 28.09.2006 tarih ve 26303 sayılı Resmi Gazete’de Kalkınma Ajanslarının Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, 08.11.2008 tarih ve 27048 sayılı Resmi Gazete’de Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği, 03.08.2009 tarih ve 27308 sayılı Resmi Gazete’de Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği, Kalkınma Ajansları Mal, Hizmet ve Yapım İşi Satınalma ve İhale Usul ve Esasları yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Belirtilen ikincil mevzuat düzenlemeleri kalkınma ajanslarının iş ve işlemlerine yöneliktir.

3.4.3. Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Kararnameleri

Kurumsal yapı oluşturulup işlevsellik kazandırıldıktan sonra Çukurova Kalkınma Ajansı 06.01.2007 tarihinde, İzmir Kalkınma Ajansı da 13.01.2007 tarihinde resmen faaliyete açılmıştır. KA’ların kurulması ile ilgili yasanın 2006 yılında kabulünden sonra ilk iki ajans İzmir ve Adana’da kuruldu. Gelecekte, bu ajansların bölgesel ekonominin itici gücü olmaları ve bölgesel planlamada önemli rol oynaması beklenmektedir (Reeves, 2006: 45).

İzmir ve Çukurova bölgeleri için hazırlanan, bütün bölge aktörlerinin bölgesel kalkınma faaliyetlerinin kısa vadedeki ana çerçevesini belirleyecek “Ön Bölgesel Gelişme Planları” (ÖBGP), Mart 2007 tarihinde DPT tarafından onaylanmıştır.

Anayasa Mahkemesinde Kanun, Danıştay’da da Çalışma Yönetmeliği ve Kuruluş Kararnameleri aleyhine açılan davalar ve yürütmeyi durdurma kararları nedeniyle kurulmuş bulunan bu ajanslar faaliyetlerini yaklaşık bir yıl süreyle durdurmak zorunda kalmışlardır. Anayasa Mahkemesinin Kanun hakkındaki kararının olumlu

olması sonucunda kurulmuş bulunan İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajansları Mart 2008’de yeniden faaliyetlerine başlamış ve yeni ajansların kurulmasının önünde herhangi bir hukuki engel kalmamıştır. Bunu takip eden süreçte 8 adet yeni kalkınma ajansı 2008 yılının sonlarında ve bir yıldan az bir süre sonra 2009 yılında ise 16 adet kalkınma ajansı sırasıyla kurulmuştur.

Ajansların kuruluş süreçlerine baktığımızda GAP Eylem Planının kamuoyuna duyurulması amacıyla yapılan toplantıda, Başbakan Recep Tayyip Erdoğan 2008 yılı içinde Diyarbakır, Erzurum, Gaziantep, İstanbul, Konya, Mardin, Samsun ve Van’da da kalkınma ajansları kurulacağını açıklamıştır (DPT, www.dpt.gov.tr).

Bu açıklamayı müteakip, gerçekleştirilen Bölgesel Ekonomik ve Sosyal Konsey toplantılarındaki istişare sürecinden de yararlanarak yeni kalkınma ajanslarının kuruluş çalışmaları yapılmış ve 22 Kasım 2008 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan 10 Kasım 2008 tarih ve 2008/14306 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla 23 ile hizmet edecek sekiz kalkınma ajansı daha kurulmuştur. Daha sonra 25 Temmuz 2009 tarihinde geriye kalan bütün kalkınma ajanslarının kuruluş kararnameesi Resmi Gazetede yayımlanarak bütün Türkiye’deki Düzey II bölgelerinin esas alındığı kalkınma ajansları resmi olarak faaliyetlerine başlamışlardır.

Tablo 3.2: Türkiye’de kurulan kalkınma ajansları

TR31: İzmir	TR33: Afyon, Kütahya , Manisa, Uşak
TR62: Adana , Mersin (Çukurova)	TR41: Bilecik, Bursa , Eskişehir
TR10: İstanbul	TR42: Bolu, Düzce, Kocaeli , Sakarya, Yalova
TR52: Karaman, Konya	TR83: Amasya, Çorum, Samsun , Tokat
TR61: Antalya, Burdur, Isparta	TRA1: Bayburt, Erzincan, Erzurum
TR63: Hatay , Kahramanmaraş, Osmaniye	TRB2: Bitlis, Hakkâri, Muş, Van
TR71: Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Niğde, Nevşehir	TRC1: Adıyaman, Gaziantep , Kilis
TR72: Kayseri , Sivas, Yozgat	TRC2: Diyarbakır , Şanlıurfa
TR81: Bartın, Karabük, Zonguldak	TRC3: Batman, Mardin , Şırnak, Siirt
TR82: Çankırı, Kastamonu , Sinop	TR21: Edirne, Kırklareli, Tekirdağ
TR90: Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon	TR22: Balıkesir , Çanakkale
TRA2: Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars	TR32: Aydın, Denizli , Muğla
TRB1: Bingöl, Elazığ, Malatya , Tunceli	TR51: Ankara

Kaynak: DPT Resmi Web Sitesi, 2009; <http://www.dpt.gov.tr>

Kalkınma ajansları oluşumu 2006 yılında 5449 sayılı ilgili Kanunla resmi olarak başlamıştır; ancak ajanslara yönelik açılan davalar nedeniyle tam faaliyetleri gecikmiştir. İptal davalarının 2008 yılı itibariyle sonuçlanmasının ardından ilk olarak 8 ve 2009 yılı içerisinde de kalan son 16 adet kalkınma ajansı kurulmuş ve faaliyetlerine başlamışlardır.

3.4.4. Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının Yapısı

Kalkınma ajanslarının yapıları 5449 sayılı Kanunla tanımlanmıştır. Türkiye’de yerel ve bölgesel gelişmenin itici gücü olmayı hedefleyen kalkınma ajanslarının amaçları, statüleri, görev ve yetkileri, organizasyon şeması ve bütçe kaynakları incelendiğinde ortaya aşağıdaki gibi bir tablo çıkmaktadır.

Tablo 3.3: Türkiye’deki kalkınma ajanslarının yapısı

Amaçları	Bölgesel gelişmeyi hızlandırmak ve bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmak Kamu kesimi, özel kesim ve STK arasındaki işbirliğini geliştirmek NUTS’a (Düzey 2) uyumluluk Yerinde ve etkin kaynak kullanımı, yerel potansiyeli harekete geçirme.
Kuruluşları	Bölge ihtiyaç ve önceliklere göre Bakanlar Kurulu kararı ile
Statüleri	DPT’nin ilgili kuruluşu İdari ve mali özerkliğe sahip Tüzel kişiliğe haiz
Görev ve Yetkileri	Fiziki bölge planları hazırlamak Yönetişimle belirlenmiş bölge stratejileri belirlemek Bölge planının uygulanmasını izlemek ve denetlemek AB fonlarını kullanmak ve yönetmek İl gelişime planlarının hazırlanmasında yardımcı olmak Bölgeyle ilgili diğer projeleri izlemek, değerlendirmek ve Raporlamak
Organları	Yönetim Kurulu Danışma Kurulu, Genel Sekreterlik
Personel	İdari hizmet sözleşmeli personel
Bütçesi	Genel bütçe vergi gelirlerinin binde beşi İl özel idare gelirlerinin yüzde biri, Belediye gelirlerinin yüzde biri Sanayi ve ticaret odalarının gelirlerinin yüzde biri Avrupa Birliği fonlarından sağlanacak kaynaklar Bağış ve yardımlar, Bir önceki yıldan devreden gelirler

Kaynak: Turan, 2007: 102-104

Ajanslar ortalama 30 milyon TL bütçe ile çalışacaktır. İlk etapta 150 bin TL'ye kadar proje bazında hibe kanalıyla hizmet verilecektir. Tüm belgelerini sunan girişimcilerin bürokratik işlemleri bu ofislerde sonuçlandırılacaktır.

Kalkınma ajanslarında yerel/bölgesel aktörler oluşacak planlara öncülük ettiğinden, “merkezden yerele” yerine “yereleden merkeze” bir anlayış benimsenmektedir. Kalkınma ajanslarında kamu yatırımlarının yerine özel yatırımların ikame edilmesi esas alınmaktadır.

Avrupa Birliği destekli bölgesel kalkınma programlarının yereldeki uygulama ve koordinasyonu için kalkınma ajansları görevlendirilmiştir. Post-Fordizm kuramı olarak bilinen yaklaşım 5449 Kalkınma Ajansları Kanununun dayandığı ulusal/bölgesel/yerel kalkınma stratejisine de kaynaklık etmektedir.

Ajanslar, ilgili Yasanın 2. maddesinin gerekçesinde; kamu-özel sektör ortaklığı anlayışına uygun bir yapıda kurulmaktadır. Bu bakımdan, normal kamu kuruluşu niteliğinde bir kurum olmadığı gibi Yasada düzenlenmeyen bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olarak faaliyet göstermektedir. Bu yapı, ajansların istihdam ve harcama usullerinde, kamu kurum ve kuruluşlarının tabi olduğu genel bütçe, harcama, ihale, işe alma, işten çıkarma, personel ücret ödemesi, muhasebe yöntemlerinden bağımsız olarak esnek hareket edebilen, küçük fakat etkin ve dinamik bir birim olmasını sağlayabilir. Hantal, büyük ölçekli, geniş kadrolu bir kuruluş olmak yerine, bilakis küçük, etkin, çekirdek bir teknik kadroyla çalışan, destek hizmetlerinin çoğunu maliyet etkin yöntemle hizmet satın alma ile temin eden, yeni şartlara çabuk adapte olabilen esnek bir yapı olarak tasarlamıştır.

3.4.5. Kalkınma Ajanslarının Görev ve Yetkileri

Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki 5449 sayılı Kanuna göre Türkiye'deki kalkınma ajanslarının temel görevi; bölgedeki kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek ve bölgedeki tarafların karar alma ve uygulama süreçlerine katılımını sağlamaktır. Ajansların görevleri şu şekilde sıralanmaktadır:

- Yeni yaklaşımla bölgesel stratejilerin hazırlanmasına destek sağlamak,
- AB fonlarının kullanılmasında aracılık ve koordinasyon,

- Girişimciliğin desteklenmesi ve geliştirilmesi,
- Yatırımcıların izin ve ruhsat işlemlerinin tek elden takibi ve sonuçlandırılması,
- Kırsal kalkınma faaliyetlerine destek, proje üretimi ve geliştirilmesi,
- Araştırma ve veri tabanı oluşturma,
- İzleme ve değerlendirme.

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

3.4.6. Kalkınma Ajanslarının Teşkilat Yapısı

5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanununun 7. maddesinde belirtildiği üzere kalkınma ajanslarının teşkilat yapısı; kalkınma kurulu, yönetim kurulu, genel sekreterlik ve yatırım destek ofislerinden oluşmaktadır.

Bunlardan kalkınma kurulu bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere oluşturulmaktadır. Yönetim kurulu, ajansın karar organıdır. Ajansı yönetim kurulu başkanı temsil eder. Yönetim kurulu başkanı ise validir. Genel sekreterlik, ajansın icra organıdır. Genel sekreter, yönetim kuruluna karşı sorumludur. Yatırım destek ofisleri ise, bölge illerinde yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşan ve genel sekreterliğe karşı sorumlu olan ofislerdir.

Kalkınma ajanslarında personel 5449 sayılı Kanun hükümlerine göre istihdam edilir. Personel giderleri toplamı bütçe gelirlerinin yüzde on beşini aşamaz. Personel sayısı ortalama 40-50 olarak öngörülmektedir. Teknik personel sayısı ajans toplam personel sayısının yüzde 80'inden az olamaz.

3.4.6.1. Yönetim Kurulu

Yönetim kurulu ajansın karar organıdır. Ajans tek bir ili kapsıyor ise o bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde ise il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir belediyesi olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclis başkanı ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi oda başkanlarından oluşacaktır. Ancak, birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş olması halinde, yönetim kurulunda yer alacak temsilci TOBB Yönetim Kurulu tarafından belirlenir.

Yönetim kurulunun başkanı vali olup ajansı temsil eder. Kurul ilk toplantısında üyeleri arasında bir başkan vekili seçer. Birden fazla ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulu başkanlığı; ilk yıl ajans merkezi olarak tespit edilen ilin valisi tarafından, takip eden yıllarda illerin alfabetik sırasına göre bölgedeki valiler tarafından birer yıl süreyle dönüşümlü olarak yürütülür.

Tek ilden oluşan bölgelerde kalkınma kurulu tarafından seçilen yönetim kurulu üyelerinin görev süresi iki yıl olup görev sürelerini tamamlanmadan herhangi bir şekilde üyeliklerinin sona ermesi halinde, kalan süreleri sırasına göre yedek üyelerce tamamlanır. Görevi sona eren üyeler tekrar seçilebilir. Yönetim kurulu üyeliği, üyelerin temsil ettikleri kurum ve kuruluşlardaki görevlerini sürdürmelerine engel teşkil etmez.

Yönetim kurulu, başkanın daveti üzerine üye tamsayısının yarısından bir fazlası ile her ay en az bir kere toplanır. Yönetim kurulunun görev ve yetkileri arasında şunlar yer almaktadır:

- Yıllık çalışma programını kabul etmek ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının onayına sunmak,
- Yıl içinde ihtiyaçlara göre bütçeyi revize etmek,
- Yıllık malî raporu ve kesinleşen bütçe sonuçlarını onaylamak,
- Taşınır ve taşınmaz mal alımı, satımı ve kiralanması ile hizmet alımına karar vermek,

- Altı aylık ara rapor ile yıllık faaliyet raporunu Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına göndermek,
- Ajans bütçesini onaylamak ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına göndermek,
- Genel sekreterlik tarafından sunulan program, proje ve faaliyetlerin desteklenmesine ilişkin teklifler ile kişi ve kuruluşlara yapılacak yardımları onaylamak,
- Ajansa yapılacak bağış ve hibeleri kabul etmek,
- Personelin ise alınması ve isine son verilmesine karar vermek,
- Genel sekreterce belirlenen çalışma birimlerini ve bunlar arasındaki işbölümünü onaylamak,
- Genel sekreteri belirlemek ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının onayına sunmak,
- Taşıt dışındaki taşınır malların alımı, satımı ve kiralanması ile hizmet alımı konularında genel sekreterin yetkili olacağı sınırları tespit etmek.

Yönetim kurulu gerekli gördüğü hallerde yukarıda sayılan yetkilerinden bir kısmını, sınırlarını açıkça belirlemek şartıyla genel sekretere devredebilir.

3.4.6.2. Genel Sekreterlik

Genel sekreterlik ajansın icra organıdır. Genel sekreter, sekreterliğin ve yatırım destek ofisinin en üst amiridir. Ayrıca yönetim kuruluna karşı da sorumludur. Genel sekreterin görev ve yetkileri arasında şunlar yer almaktadır:

- Yönetim kurulu kararlarını uygulamak,
- Yıllık çalışma programı ile bütçeyi hazırlamak ve yönetim kuruluna sunmak,
- Ajans gelirlerini toplamak, bütçe ve yönetim kurulu kararlarına uygun olarak harcamaları yapmak,
- Yönetim kurulu tarafından tespit edilecek sınırlar içerisinde, taşıt dışındaki taşınır malların alımına, satımına, kiralanmasına ve hizmet alımına karar vermek,
- Bölgedeki kişi, kurum ve kuruluşların proje üretme ve uygulama kapasitesini geliştirici faaliyetlerde bulunmak,

- Özel kesim, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin proje ve faaliyet tekliflerini değerlendirerek malî destek sağlamak üzere yönetim kuruluna öneri götürmek,
- Desteklenen proje ve faaliyetleri izlemek, değerlendirmek, denetlemek ve raporlamak,
- Bölgesel kalkınmayla ilgili yurt içindeki ve dışındaki ajans ve kuruluşlarla işbirliği yapmak ve ortak projeler geliştirmek,
- Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak,
- Personelin performans ölçütlerini belirlemek ve performansını değerlendirmek,
- Personelin işe alınması ve işine son verilmesini yönetim kuruluna teklif etmek,
- Ajans genel sekreterliğini temsilen, bölgesel gelişme ile ilgili ulusal ve uluslararası toplantılara katılmak ve yurt dışı temaslarda bulunmak,
- Ajansın sekretarya işlerini ve görev alanına giren diğer hizmetleri yürütmek,
- Yönetim kurulunun devrettiği yetkileri kullanmaktır.

3.4.6.3. Kalkınma Kurulu

Kalkınma kurulu, bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere oluşturulur. İllerin dengeli biçimde değişimini sağlayacak yapıda, kalkınma kurulları en fazla yüz üyeden oluşur.

Kalkınma kurulunun görevleri arasında; tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulunda yer alacak özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşları temsilcilerini ve iki katı yedeklerini sırasıyla seçmek de yer alır. Ajansın yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını görüşmek, değerlendirmek ve yönetim kuruluna önerilerde bulunmak, bölgenin sorunlarına ve çözüm önerilerine, tanıtımına, potansiyeline ve önceliklerine yönelik olarak yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunmak, toplantı sonuçlarını DPT Müsteşarlığına raporlamak ve toplantıya ilişkin bir sonuç bildirisi yayımlamak kalkınma kurulunun diğer görevleri arasında sayılabilir. Kalkınma kurulu üyeleri 2 yıl için görev yapacak ve sadece bir kuruluşu temsil edecektir.

3.4.6.4. Yatırım Destek Ofisleri

Bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşan yatırım destek ofisleri teşkil edilir. Yatırım destek ofisleri ile bölge illerinde özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemler ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırılacaktır. Tek elden takip ve koordine edilerek yatırımlar izlenecek, başvurular hakkında ön inceleme yapılacaktır. Ofis aynı zamanda valilik ve genel sekreterliğe iş ve işlemler konusunda bilgi verecektir. Yatırım destek ofislerinin görev ve yetkileri şunlardır:

- Bölge illerinde, özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini ilgili mevzuatta belirtilen süre içerisinde, ilgili mevzuatta bir süre belirtilmemişse öncelikle ve ivedilikle sonuçlandırmak üzere yönetim kurulu adına tek elden takip ve koordine etmek, yatırımları izlemek,
- İlgili mevzuattaki başvuru koşulları ve istenen belgeler doğrultusunda yatırımcıya bilgi vermek ve yol göstermek,
- Başvurular hakkında ön inceleme yapmak,
- 4 üncü madde uyarınca çıkarılacak olan düzenlemelerde belirtilen işlemleri yapmak,
- İş ve işlemler konusunda valiliğe ve genel sekreterliğe bilgi vermektir.

3.4.7. Devlet Planlama Teşkilatı

Ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan Devlet Planlama Teşkilatı sorumludur. Teşkilatın görev ve yetkileri;

a) Bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltıcı tedbirleri alır; plânlama, programlama ve projelendirme konularında ajanslara rehberlik ve danışmanlık yapar, plân ve programların uygulanmasını izler ve değerlendirir.

b) Ajansların kurumsal performansları ile yürütülen programların performanslarının ölçülmesine dair usûl ve esasları belirleyerek, bunların değerlendirmesini yapar veya yaptırır.

c) Bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisi ile bunların kullanımına ilişkin usûl ve esasları belirler.

d) Ajanslar arası işbirliğini sağlar ve ortak proje üretimini destekler.

e) Ajansların işlevlerini etkili ve verimli olarak yerine getirebilmesi için merkezî düzeyde ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlar.

f) Ajansların yıllık çalışma programlarını onaylar.

g) Yönetim Kurulu tarafından, nitelikleri uygun kişiler arasında seçilen ve teklif edilen ajans genel sekreterini onaylar.

h) Plân ve programlara, yapılacak yardım ve transferlere, personelin nitelik ve istihdamına, bütçe ve muhasebe standartlarının kullanımına, faaliyet raporlarına, izleme, değerlendirme ve denetime ilişkin esas ve usûller ile yatırım destek ofislerinin çalışma esas ve usullerini ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşünü alarak belirler.

3.4.8. Kalkınma Ajanslarının Gelir Kaynakları

Kalkınma ajanslarının 5449 sayılı Kanunda belirtilen görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri için bölgelerindeki ihtiyacı karşılayabilecek idari ve teknik kapasitelerinin olmasının yanısıra sürekli ve yeterli bir finans kaynağına sahip olmaları da gerekmektedir.

Kalkınma ajanslarının finansmanının genel bütçe ve vergi gelirlerinin binde beşi oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Yüksek Planlama Kurulunca nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre ayrılan payla, il özel idaresi bütçesinin yüzde beşi ve belediye gelirlerinin yüzde biri oranında ayrılan pay yeterli kamu finansmanı olarak düşünülmüştür. Bunun yanında, sanayi ve ticaret odalarının gelirlerinin yüzde biri, Avrupa Birliği fonlarından sağlanacak kaynaklar, bağış ve yardımlar, bir önceki yıldan devreden gelirler de bulunmaktadır.

Gelirlerinin büyük bir kısmı dış AB fonlarına ve dış kaynaklı kredi ve hibelere dayalı olan kalkınma ajanslarının finans kaynaklarına bağımlılıkları nedeniyle büyük zorluklar yaşanmaktadır. AB'ye yeni katılan üyeler nedeniyle, Yapısal Fonların aktarılacağı geri kalmış bölgeler değişeceği için fonlardan bugüne kadar yararlanmış

olan İtalya, Yunanistan, Fransa ve İngiltere gibi bazı ülkelerdeki bölgesel kalkınma ajansları kendilerine yeni kaynaklar bulmak zorunda kalacaklardır. Bu yeni dönemde ancak sürekli kamu kaynakları olan ajansların ayakta kalması daha mümkün gözükmektedir.

3.5. TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARINDAN BEKLENEN KATKILARIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye'de kalkınma ajansları Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'nın organik bir parçası olarak gündeme gelmiştir. Bu bağlamda konuyla ilgili olarak kamuoyunda olumlu ve olumsuz yönde birçok görüş gündeme gelmekte ve tartışma alanı bulunmaktadır.

Türkiye'de bölgesel dengesizliklerin azaltılması amacıyla uzun yıllardır bölgesel planlar hazırlanmaktadır. Doğu Anadolu'yu kalkındırmak, aşırı bir biçimde nüfus ve sanayi açısından yığılmanın yaşandığı Doğu Marmara'daki gelişmeyi denetim altına almak, geri kalmış ancak zengin kaynaklara sahip Güneydoğu Anadolu'yu geliştirmek için hazırlanan planlar bunlara örnektir. Diğer yandan, ulusal siyasette yaşanan kararsızlıklar, önceliklerin sürekli değişmesine, böylece bölgesel gelişme çabalarının kimi dönemlerde geri plana itilmesine neden olmuştur ve planlama daha çok ekonomik ve fiziksel planlama biçiminde algılanmış, planlamanın kültürel ve çevre boyutu ihmal edilmiş, sürdürülebilir bir planlama anlayışı bu planlarda yer almamıştır.

Avrupa Birliği'ne giriş sürecinde Türkiye bölgesel gelişmeyi gerçekleştirebilmek için, AB'nin üye devletlere kullandığı teşvik fonlarından yararlanmak ve bölgesel politikalarını AB'ye uyumlaştırmak için BKA'ların oluşturulması gibi yeni bir uygulamanın içine girmiştir. AB bölgesel politikası, AB'nin kendi içindeki bölgesel gelişmişlik farklılıklarını gidermeye dönük düzenleme ve araçlardan oluşurken, yakın gelecekte üyeliklerinin gerçekleşmesi beklenen aday ülkelerin de bu yapı içinde düşünüldüğü görülmektedir. Tahsis edilen fonlar ve bu fonların yönlendirileceği alanların tespitinde, ilgili aday ülkelerin ihtiyaçları kuşkusuz göz önünde bulundurulmakla birlikte, ana hedef, AB'nin ilkeleri ve öncelikleridir (Berber ve Çelepçi, 2005: 153-155).

Ajansların bölgelerine olası katkıları şunlar olabilir:

- Yerel aktörler ve dinamikler arasında sinerji oluşturmak,
- Nitelikli ve esnek personel kapasitesi ile yerel düzeyde planlama, programlama, proje üretme ve uygulama kapasitesini artırmak,
- Hazırlanan bölge planlarının gösterdiği şekilde nitelikli projelere finansman sağlamak,
- Bölgelerinde kalkınma sürecine ulusal ve küresel düzeyde yön vermek,
- DPT'nin genel koordinasyonu içinde ulusal düzeydeki plan ve stratejileri kullanarak bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak,
- Doğru ve güvenilir bilgi oluşturmak ve toplam; bu bilgileri bölge için orta ve uzun vadede kullanmak,
- Projeleri izlenmek ve değerlendirmek,
- Bölge planları yoluyla il düzeyinde yürütülen fiziki planlar ve ulusal planlar arasında uyum sağlamaktadır (Arslan, 2010: 100-105).

Merkezden uygulanmaya çalışılan kalkınma programları yerelde güçlü bir dönüşüm gerçekleştirilememekte ve bölgeler arası farklılıkları ortadan kaldıramamaktadır. Türkiye'de birçok bölge gelişme planı uygulanmış; ancak bunlar somut ve sürdürülebilir bir başarı elde edememişlerdir. Bölge planlarının yeterli başarı elde edememesinin başlıca nedenleri arasında; kendine özgü bir finansman (bütçe) mekanizmasının bulunmayışı ile yerelde etkin kurumsal yapının ve işleyebilecek bir yönetim yaklaşımının desteklenmemesi sayılabilir (Arslan, 2010: 100-105).

4. BÖLÜM: KALKINMA AJANSININ (İZKA, MEVKA, GEKA) YÖNETİŞİM PERSPEKTİFİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu bölümün amacı Türkiye'deki kalkınma ajanslarının mevcut durumunu, aktörlerin bölgelerine ve kendi coğrafi alanlarındaki kalkınma ajanslarına yönelik düşüncelerini yönetim anlayışı ve ilkeleri penceresinden irdelemek amacıyla gerçekleştirilen mülakat esaslı alan araştırmasının bulgularını akademik yazın, raporlar ve ilgili bürokratların ulaşılabilir sunuşlarından da istifade ederek değerlendirmektir. Öncelikle araştırmada uygulanan metodolojiden, araştırmanın kapsamı ve sınırlılıklarından, veri toplama yönteminden bahsedilmektedir. Ardından alan araştırmasından elde edilen bulgular incelenmekte ve yorumlanmaktadır.

4.1. ARAŞTIRMANIN KAPSAMI, VERİ TOPLANMASI VE SINIRLILIKLARI

Bu bölüm, Türkiye'deki 26 kalkınma ajansı arasından seçilmiş üç kalkınma ajansı bölgesinde ilgili aktörlerle yapılan görüşmeleri ve bunların yorumlanmasını kapsamaktadır. Bu tezin ana amaçlarından birisi; Türkiye'deki 26 Kalkınma Ajansı arasından seçilen üç kalkınma ajansında aktörlerin bölgelerine ve bölgelerindeki kalkınma ajanslarının oluşum ve işleyişine yönelik düşüncelerini ve önceliklerini araştırmak ve bu bilgilerin de yardımıyla mevcut durumu yönetim perspektifinden değerlendirmektir.

Çalışmada görüşme tekniği uygulanmıştır; bunun nedeni görüşme tekniğinin bireylerin belirli bir konudaki tutum, duygu, düşünce ve inançlarını öğrenmede etkili bir yöntem olmasıdır (Erbakırcı, 2005: 2, Altunışık, vd., 2007: 82-90; Punch, 2005: 165-173).

Tezin alan araştırması kapsamındaki üç kalkınma ajansı, ulaşılabilirlik durumu (yeterli sayıda mülakatın görece olarak daha kolay gerçekleştirilebilmesi), ajansın mülakat döneminde faal olması, bölgedeki sosyo-ekonomik kalkınma deneyimleri ile yerel/bölgesel kalkınma inisiyatifleri ve dinamiklerine dair araştırma ve eserlerin bulunması, ajansların kuruluş dönemlerinin farklı olması gibi ölçütlerin bileşimi ile pratik ve akademik kaygılar göz önünde bulundurularak belirlenmiştir. Bu doğrultuda

seçilen kalkınma ajanslarından İZKA (İzmir Kalkınma Ajansı) 2007 yılında kurulan ilk iki kalkınma ajansından birisi, MEVKA (Mevlana Kalkınma Ajansı) 2008 yılında kurulan 8 kalkınma ajansından birisi ve GEKA (Güney Ege Kalkınma Ajansı) 2009 yılında kurulan son 16 kalkınma ajansından birisidir. MEVKA ve İZKA bu tezin gerçekleştirildiği Denizli'den (Pamukkale Üniversitesi) görel olarak ulaşılabilir durumdur ve GEKA'nın merkezi Denizli'dir. Mülakatlar ve bilgi-belge toplamak için her bir kalkınma ajansına, gerek ajansın merkezi durumundaki ile gerekse GEKA ve MEVKA için kalkınma ajansı sınırlarındaki diğer illere birden fazla kez ziyarette bulunma gereği alan araştırması için ulaşım açısından yakın kalkınma ajanslarının dolayısıyla illerinin seçilmesini gerekli kılmaktadır.

Görüşmeye katılan kişilerle tezin yazarı tarafından bireysel olarak ve yüzyüze görüşülmüştür. Görüşülen kişiler seçilmiş ajansların yönetim kurulu üyeleri ve DPT bölgesel gelişme uzmanlarıdır. Görüşülen kişileri sınırlı tutmanın nedeni kalkınma ajansları yapılanmalarının Türkiye'de çok yeni olması ve birçok kalkınma ajansının kuruluşunu henüz tamamlamış olması ve sorulan sorulara en sağlıklı cevapların bu çerçevedeki kişilerden alınabileceğinin düşünülmesidir. Bu nedenlerle, görüşmeler en üst seviyede ve konu hakkında en yetkin kişilerle gerçekleştirilmiştir. DPT'nin Türkiye'de Kalkınma Ajansı yapılanmasının koordinatörü görevinde olması sebebiyle cevapları yorumlamak ve birinci el bilgi edinmek açısından DPT uzmanlarıyla görüşülmüştür.

Yapılandırılmış görüşmeye göre biraz daha esnek olan yarı yapılandırılmış görüşme tekniği uygulanmıştır. Bu teknikte, araştırmacı önceden sormayı planladığı soruları içeren görüşme protokolünü hazırlar (Altunışık, vd., 2007: 82-90; Punch, 2005: 165-173). Buna karşın, araştırmacı görüşmenin akışına bağlı olarak değişik, ilave, yan ya da alt sorularla görüşmenin akışını etkileyebilir ve kişinin yanıtlarını açmasını sağlayabilir. Yarı yapılandırılmış görüşme tekniği araştırmacıya görüşmenin önceden hazırlanmış görüşme protokolüne bağlı olarak sürdürülmesi nedeniyle daha sistematik ve karşılaştırılabilir bilgi sunar (Karasar, 2008: 165-174; Erbakırcı, 2005: 5). Bu çalışmada da görüşmenin seyrine göre gerek görüşülen kişiden gerekse önceden farklı kaynaklardan edinilen bilgileri daha sağlıklı yorumlamaya yardımcı ilave, alt ve yan sorular sorulmuştur.

Yüzyüze yapılan görüşmelerde kalkınma ajanslarının yönetim kurulu aktörlerine yöneltilmek için EK 1’de yer alan 4 ana bölüm başlığı altında 15 sorudan oluşan bir soru formu kullanılmıştır. DPT bölgesel gelişme uzmanlarına da 4 ana bölüm başlığı altında 17 soru sorulmuş ve bazı sorularda değişiklikler yapılmıştır.

Hazırlanan soru formu dört ana başlıktan oluşmaktadır:

1. Bölgelerin Ajanslara ve Kalkınmaya İlişkin Görüşleri
2. Ajansların Kuruluşu, Kurumsallaşması, Aktörlerin Birbirleriyle İlişkileri ve Ajansların Bölgelerindeki Aktörler Tarafından Algılanışları
3. Kalkınma Ajanslarının Yasal Oluşum Süreci ve AB Üyesi Ülkelerde Ajans Oluşumları ile İlişkilendirilmesi
4. Bölgesel Planlama ve Kalkınma Ajansları İlişkileridir.

Sorulara cevaplar ile diğer bilgiler ve tespitler hem genel hem de İZKA, GEKA ve MEVKA bazında yönetim perspektifinden değerlendirilmiştir.

Bu tezin alan araştırmasının kapsamını 08.02.2006 tarih ve 26074 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun kabulünden sonra kurulmuş olan 26 kalkınma ajansı arasından seçilen üç kalkınma ajansının yönetim kurulu üyeleri ve bölgesel gelişme alanında çalışan DPT uzmanları ile yapılan görüşmeler ve o görüşmelerin yorumlanması oluşturmaktadır.

Çalışmanın kapsamı ise dört ana başlık altında incelenen üç kalkınma ajansındaki ana aktörlerin görüşlerini almak, yönetim kurulları üyelerinin gözünden Türkiye’deki kalkınma ajanslarının ilişkilerini ve algılanışlarını anlamak, kalkınma ajanslarının yönetim perspektifinden mevcut durumlarını değerlendirmektir.

Yönetişim anlayışının en belirgin özelliği kamusal kararların alınmasında ve uygulanmasında merkezi yönetimin egemen ve belirleyici güç olmaktan çıkarak yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası pek çok aktörün sürece dahi edilmesi ve diyalog ortamının oluşturulması, devletin iktidarını başka güçlerle paylaşması, ayrıca sivil toplum örgütlerinin karar alma süreçlerinde rollerinin artmasıdır (DPT, 2007: 5).

Görüşme yapılan aktörlerin dağılımına bakılacak olursa 3 vali, 4 il genel meclisi başkanı, 2 ticaret odası başkanı, 1 ticaret ve sanayi odası başkanı, 1 büyükşehir

belediyesi başkanı, 3 STK başkanı ve 3 genel sekreterden oluşmakta olup; kendilerine 15 soruluk bir soru formu uygulanmıştır. Ayrıca DPT'den bölgesel gelişme uzmanı 5 kişi ile de görüşülmüş ve kendilerine yukarıda açıklama yapılan soruların büyük bölümü aynı olan fakat 17 soruluk form uygulanmıştır.

Bu aktörlerin pozisyonlarına ve iş yoğunluklarına bakıldığında kişilerle yüzyüze görüşme imkânı bulunması önemlidir. Araştırma için kalkınma ajanslarının yönetim kurulu üyeleri seçilmiştir. Bu durum sorulan soruların içeriği ve verilen cevapların kalkınma ajanslarının yönetimine bakış açısına bir ışık tutması açısından en yetkin kişiler olması önemlidir. Görüşülen aktörlerin ilin kanaat önderleri olması ve iş yoğunlukları nedeniyle gerek görüşmelerin süreleri gerekse görüşülen kişi sayısı arzu edilen seviyeye ulaşamamıştır. Bahse konu olan kalkınma ajanslarının farklı şehirlerde olması gerçekleştirilemeyen görüşmelerin tekrar programlanmasını oldukça zorlaştırmıştır.

Bu çalışmada Türkiye'deki kalkınma ajanslarının işleyişi ve mevcut durumunu ortaya koymak amacıyla Türkiye açısından bir genel durum değerlendirmesi yapılmaya çalışıldığı için araştırma yöntemi olarak yüz yüze görüşmeler ile yarı yapılandırılmış görüşme yöntemi tercih edilmiştir. Görüşmelerde aktörlere yöneltilen sorular bizzat hazırlanmıştır. Soru formu dört ana bölümden oluşmakta olup;

1. Bölüm Bölgelerin Ajanslara ve Kalkınmaya İlişkin Görüşleri başlığını taşımakta olup önceliklendirme istenen dört sorudan oluşmaktadır.

2. Bölüm Ajansların Kuruluşu, Kurumsallaşması, Aktörlerin Birbirleriyle İlişkileri ve Ajansların Bölgelerindeki Aktörler Tarafından Algılanışları başlığı altında 1 adet önceliklendirme sorusu ve 4 adet evet-hayır sorusu bulunmaktadır.

3. Bölüm Kalkınma Ajanslarının Yasal Oluşum Süreci ve AB Ajans Oluşumları ile İlişkilendirilmesi başlığında üç adet klasik sorudan oluşmaktadır.

4. Bölümde ise Bölgesel Planlama ve Ajans İlişkilerine ilişkin iki adet yorum istenen klasik sorudan oluşmaktadır.

Burada amaç kalkınma ajanslarının oluşumunu, mevcut durumun resmini teorisyenler ve uygulayıcılar bakış açılarından görmek ve karşılaştırmak, ilgili aktörlerin birbirleriyle ilişkilerini irdelemektedir. Yönetişim yaklaşımının önemli uygulama

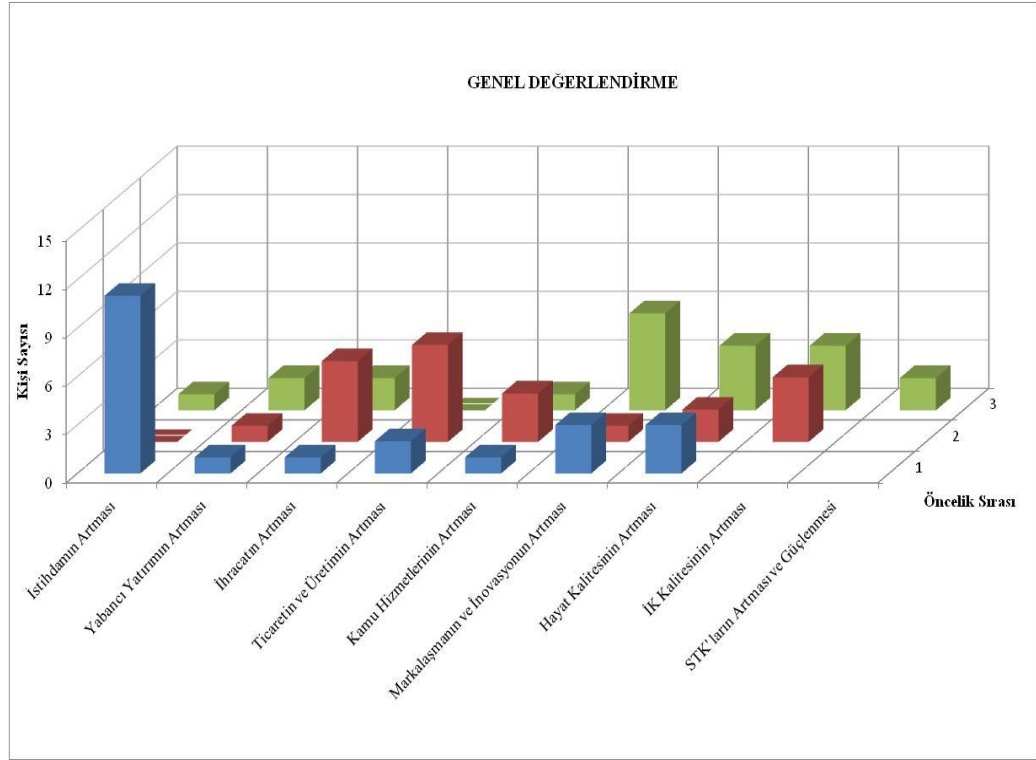
alanlarından birisi olan kalkınma ajanslarının işleyiş ve ilişkilerine yönelik öneriler ve değerlendirmeler ile çalışma son bulmaktadır.

4.2 GÖRÜŞMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu bölümde kalkınma ajanslarının bölgelerinde yönetim yaklaşımını geliştirecek en önemli aktörler olduğu vurgulanmaya çalışılmıştır. Şöyle ki görüşülen aktörler gerek merkezi yönetimi temsil eden valiler gerekse yerel yönetimin etkin ve hâkim aktörleri olsun kalkınma ajanslarının yönetim kurulu üyeleri arasında yer almaktadır. Ayrıca kalkınma kurullarında oluşumunu tamamlama sürecindedir ve geniş katılımlı demokratik bir karar alma sürecinin yaratılmasına dair çabalar gözlemlenmektedir.

4.2.1. Bölgelerin Ajanslara ve Kalkınmaya İlişkin Görüşleri

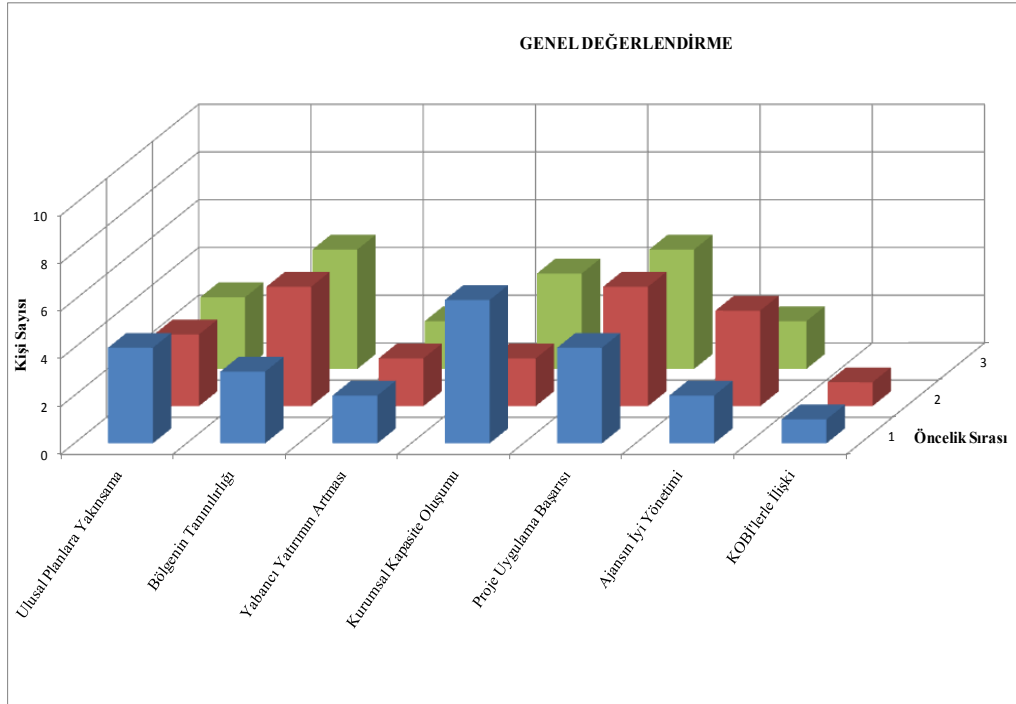
İlk bölümde bölgelerin ajanslara ve kalkınmaya ilişkin görüşlerini anlamaya yönelik dört soru yöneltilmiştir. Bölgeleri için kalkınmanın ölçütünün ne olduğu sorusuna alınan yanıtlar sonucunda öncelikli ölçütün “istihdam” olduğu görülmüştür. Bunu “ticaretin ve üretimin artması” ve “markalaşma ve inovasyonun artması” izlemektedir. Bu sonuç bölgelerin öncelikli kaygısının ekonomik kaynaklı olduğunu göstermektedir. Kalkınma ajansları bölgelerinde yenilikçiliğin, yeni yatırımların, yabancı yatırımların ve cazibe merkezleri oluşturulmasının öncü kuruluşları olarak kurgulanmıştır ve bu bir süreçtir. “Markalaşma ve inovasyonun artması” çerçevesinde İZKA, MEVKA ve GEKA için süreç kapsamında böyle bir gelişimi öngörmek çok da yanlış olmayacaktır. Piyasa odaklı yaklaşımların dinamik olarak ve sürdürülebilir bir yapıda geliştirilmesi gerekmektedir. Makro ölçekte bakıldığında Türkiye için de en öncelikli sorunlardan biri olan istihdamın, yönetim kurulu aktörleri gözünde de bölgeleri için en öncelikli çözüm bekleyen bir sorun olduğu ve bunu kalkınmanın en önemli ölçütü olarak gördükleri ortaya çıkmaktadır. Kalkınma ajansları bölgesel ihtiyaçlara göre kendisini şekillendirmeli ve yönlendirmelidir. Dolayısıyla veri toplama ajansların en öncelikli ve önemli görevleri arasında olmalıdır.



Grafik 4.1: Görüşülen ajansların bölgesel kalkınma öncelikleri

Bir diğer öğrenilmek istenen husus ise kalkınma ajanslarının başarılarının nasıl ölçüleceği ve performans ölçütlerinin neler olması gerektiğine ilişkindir. Bu soruya alınan cevaplara göre aktörlerin kalkınma ajanslarının başarısını öncelikli olarak “kurumsal kapasitenin oluşması”nda görmektedir. 2. ve 3. önceliklere bakıldığında iki seçenek eşit oranlarda karşımıza çıkmaktadır. Bunlar ise “proje uygulama başarısı” ve “bölgenin tanınırlılığı”dır. Aşağıdaki tablodan da görüldüğü üzere cevaplayıcıların ilk üç öncelikleri bile oldukça dağınıktır. Bu da aktörler arasında fikir ayrılıklarının olduğu izlenimini doğurmaktadır.

DPT’deki cevaplayıcılar açısından 1. öncelik “kurumsal kapasite oluşumudur. Bu sonuçta, DPT’nin kalkınma ajanslarının kurgulayıcısı ve koordinatörü olması etkili olabilir.

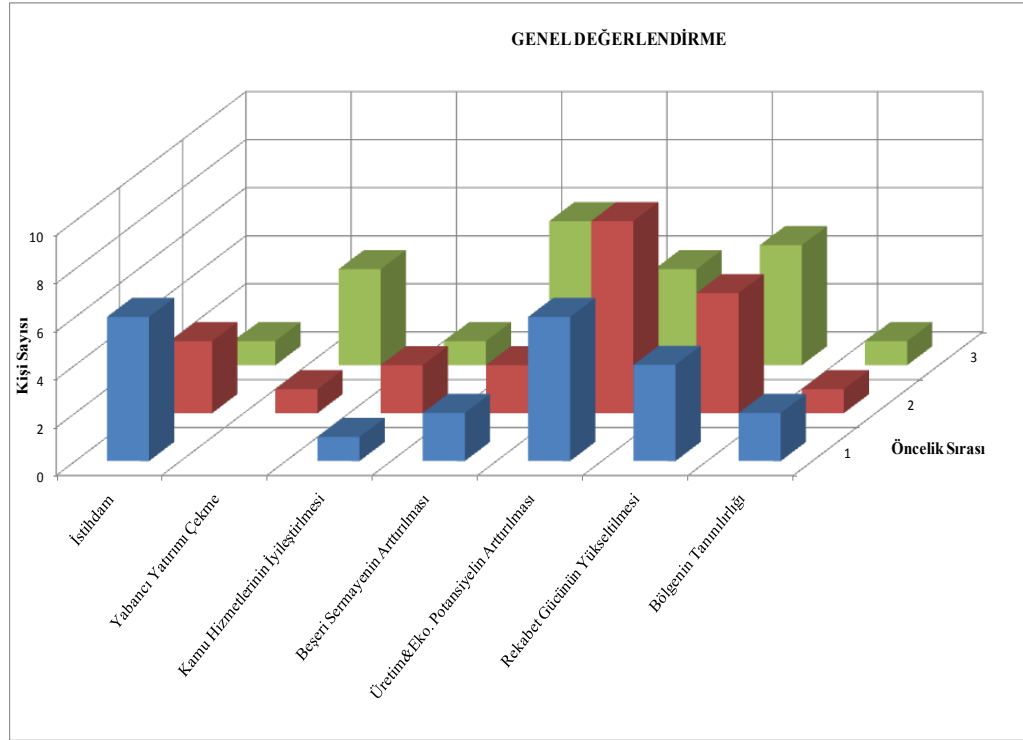


Grafik 4.2: Bölge aktörlerinin gözünden kalkınma ajanslarının başarı ölçütleri

Aktörlere yöneltilen bir diğer soru ise bölgede yerel inisiyatifler tarafından ele alınması gereken öncelikli sorunların neler olduğudur. Bu soruya ilişkin oluşan tabloda 1. önceliğin “istihdam” ve “üretim ve ekonomik potansiyelin arttırılması” olduğu görülmektedir. 2. öncelik ise tekrar “üretim ve ekonomik potansiyelin arttırılması”dır. Bu sonuç, istihdamın ve bununla doğru orantılı olarak üretimin arttırılmasının öncelikli olarak çözüm bekleyen bir sorun olduğunu göstermektedir. 3. öncelik ise “Beşeri Sermayenin Arttırılması”dır ki bir bölgenin en önemli kaynaklarından birisi yetişmiş insan gücüdür (Eraydın, 2007: 8-9). Yaman (2007: 501-502)’da bu konuda kalkınma ajanslarının bölgelerinde oluşturacakları kaynaklardan en önemlisinin insan kaynağı olacağını şu sözleri ile belirtmiştir:

“Ajansların ilgi alanı daha pragmatik, daha parçacı bir bakış açısıyla “hard infrastructure” (fiziksel altyapı) dediğimiz alan değil yani bildiğimiz büyük yatırımlar, belediye yatırımları, otoyollar, bilmem limanlar şeklinde değil ama daha çok hep bahsedilen bu “soft infrastructure” (üstyapı) yani insan sermayesine, sosyal sermayeye, kurumsal altyapıya, kurumsal gelişime yapacağı müdahaleler çok daha öncelikli ve kritik olacak diye düşünüyoruz”.

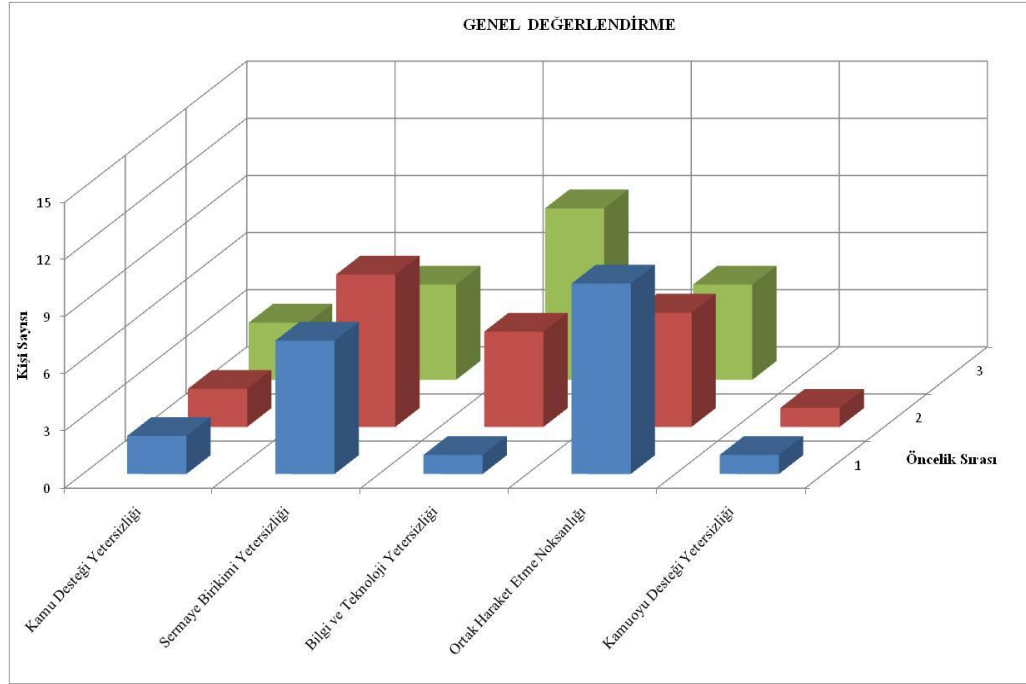
Görüşülen aktörler de yetişmiş ve kalifiye insan gücünün önemine ve bu aşamada kalkınma ajanslarının bölgelerine getirecekleri katkılara değinmişlerdir.



Grafik 4.3: Tüm bölgeler için yerel inisiyatifler tarafından ele alınması gereken öncelikli sorunlar

Ajanslarda görüşülen yönetim kurulu üyeleri bölgelerinde kalkınmayı engelleyen faktörlerin neler olduğu sorusuna “ortak hareket etme noksanlığı” cevabını vermişlerdir. Kalkınma ajanslarının bölgelerinde oluşturmaları gereken en önemli araç ve amaçlarından birisi kamu-özel-STK işbirliğini sağlamaktır. “Ortak hareket etme noksanlığının” gelişmeye engel bir faktör olarak görüldüğü bir ortamda böyle bir işbirliği yeterince sağlıklı işleyememektedir.

Kalkınma ajansı yapılanmasının temel taşı “yönetişim” anlayışının oluşmasıdır. Yönetişimin temeli ise ortak hareket etme, farklı aktörler arasında (kamu-STK-özel) ortak aklı oluşturabilmek ve gerektiğinde birinin diğerine yetki devrini bırakabilmesidir (Bayramoğlu, 2002: 92). Bölgedeki kalkınmayı yönetecek ve yönlendirecek kararlar da yönetim çerçevesinde alınmalıdır. Aktörlerle yapılan görüşmeler sonucunda bölgede kalkınmayı engelleyen 1. öncelik/unsur olarak “ortak hareket etme noksanlığı”nın çıkması ortak hareket etme ve karar alma kültürünün henüz tam olarak oluşmadığını; bunun da Türkiye’de merkeziyetçi yaklaşımdan yerel yönetim yaklaşımına, eski kamu yönetimi anlayışından yeni kamu işletmeciliği anlayışına geçişin ortaya koyduğu bir durum olduğu söylenebilir (Göymen, 2007: 1-32; Akın, 2008: iv; Özgür ve Kösecik, 2007: 788-791; Özcan ve Turunç, 2008: 177-196).



Grafik 4.4: Görüşülen ajansların gözünde bölgelerinde kalkınmayı engelleyen faktörler

2. öncelik olarak ise karşımıza “sermaye birikimi yetersizliği” çıkmaktadır. Bu da önemli bir göstergedir. Bir diğer husus ise gerek “ortak hareket etme noksanlığı”nın gerekse “sermaye birikimi yetersizliği”nin 1., 2. ve 3. öncelik sıralamasında yüksek değerlerle bulunması görüşülen bütün aktörlerin benzer düşüncelere sahip olduklarını göstermektedir. 3. öncelik “bilgi ve teknoloji yetersizliği”dir. Yenilikçilik ve inovasyon çağında bilgi ve teknoloji yetersizliğinin bölgenin kalkınması önünde bir engel olarak algılanması da bu unsurun öneminin anlaşılması bağlamında önemlidir. Zira birçok yazar ve DPT yenilik ve inovasyona büyük önem vermektedir (Akın, 2006: 296-297; Elçi, Karataylı ve Karaata, 2008: 4-5; DPT, 2006: 5; 9.BYKP).

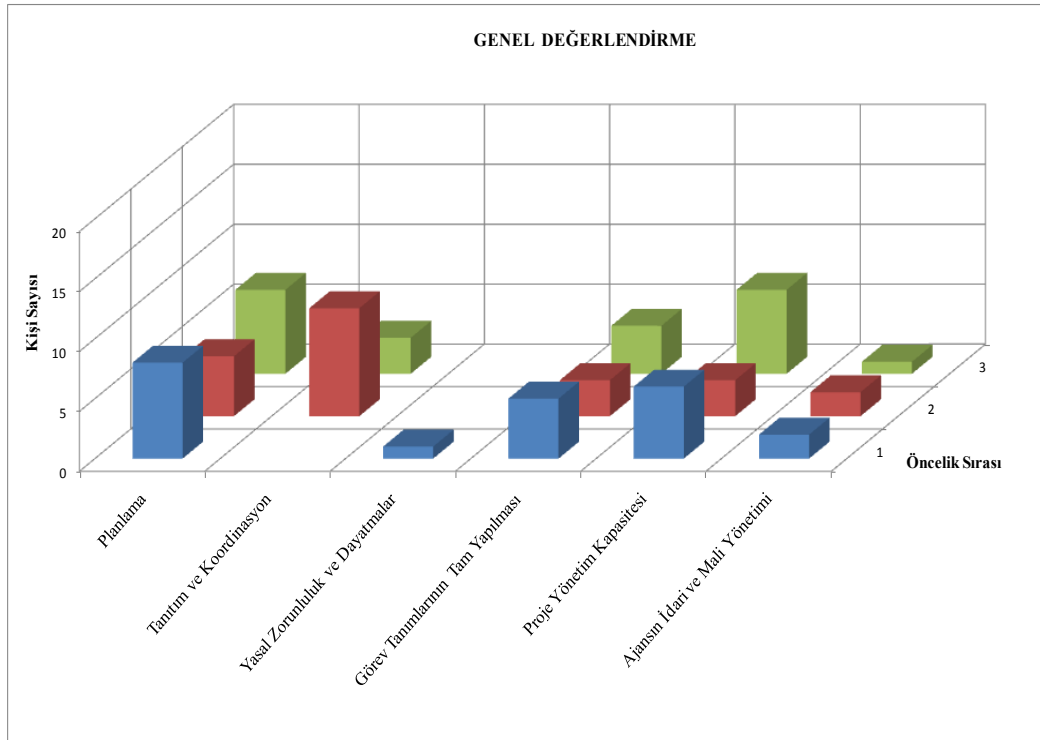
4.2.2. Ajansların Kuruluşu ve Bölgelerinde Algılanışları

Kalkınma ajansları 2006 yılında 5449 sayılı kanun ile hayata geçmişlerdir. Ancak açılan iptal davaları neticesinde tam anlamıyla faaliyetlerine başlamaları 2008 yılının başlarını bulmuştur. Bu aşamada kalkınma ajansları çok yeni oluşumlar olup faaliyete geçmeleri de yargılama sürecinden dolayı bir kesintiye uğramıştır. Bundan dolayı ajansların kalkınmadaki rolünden ziyade yakın bir geçmişe kadar yargılama süreci ve yasal ve yönetsel düzenlemeler tartışılmıştır. 2009 yılı sonu itibariyle ajansların sayısı 26 âdete ulaşmıştır. Ancak ajansların çoğu 2010 itibariyle kurumsallaşmalarını daha tam anlamıyla tamamlayamamışlardır.

Kurumsallaşma herhangi bir kurumun sürekliliği için en önemli unsurlardan biridir çünkü kurumsallaşma iyi kurgulanmış bir sistem, iyi tanımlanmış bir yapı ve görev tanımları demektir.

Öncelikler değerlendirildiğinde 1.öncelik olarak “planlama” gelmektedir. Görüşme yapılan kalkınma ajansı aktörleri bölgelerindeki kalkınma ajanslarının devamlılığı için ve merkezde DPT, kalkınma ajansı yapılanmasının koordinatör kuruluşu olarak ajansların planlama becerilerinin devamlılıkları açısından çok önemli olduğunu düşünmektedirler.

Genel itibarıyla incelendiğinde ise Türkiye’de birçok kamu kuruluşu bir süre sonra kuruluş amaçlarından uzaklaşmakta ve pasifleşmektedir. Bu doğrultuda ise aktörlere kalkınma ajanslarının devamlılığını sağlayacak olan yapılanma neye dayanır/dayanmalıdır sorusu yöneltilmiştir.

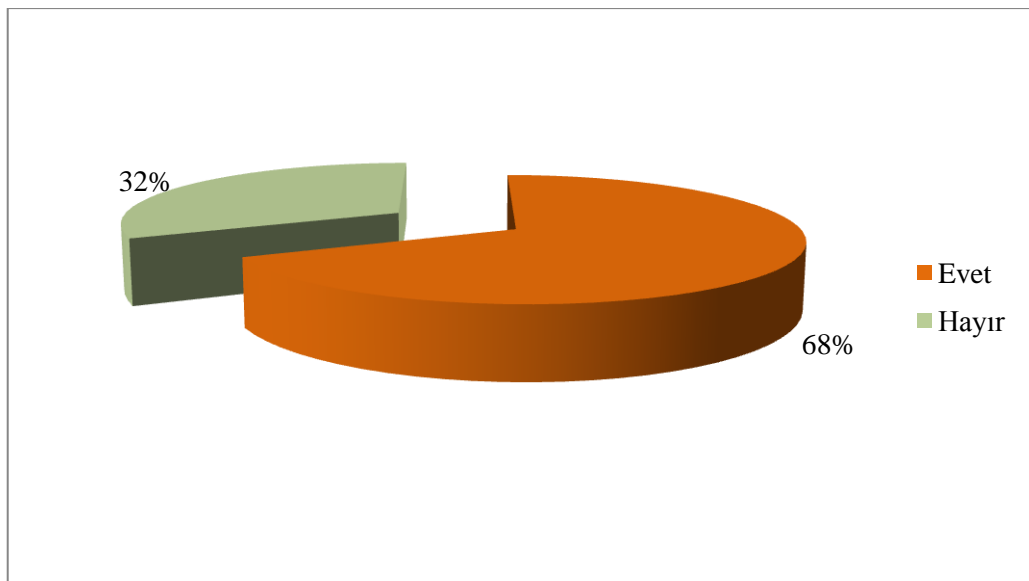


Grafik 4.5: Görüşülen aktörlerin kalkınma ajanslarının devamlılığını sağlayacak olan yapılanma konusundaki görüşleri

2. öncelik ise “tanıtım ve koordinasyon”dur. Kalkınma ajanslarının ulusal ve uluslararası platformlarda faaliyetlerini ve çalışmalarını en iyi şekilde duyurabilmeleri açısından tanıtım oldukça önem taşımaktadır. 3.öncelik ile aynı değere sahip iki seçenek öne çıkmaktadır. Bunlar, “planlama” ve “proje yönetim kapasitesi”dir. Ajansların en

önemli görevlerinden biri de bölgenin ihtiyaçları doğrultusunda proje konuları belirlemek, belirlenen bu konu başlıkları doğrultusunda proje çağrılarını çıkarmak ve bu hibeleri bölgelerinde en etkin ve verimli şekilde kullanırmaktır.

Burada en kritik nokta projelerin izlenmesi ve değerlendirilmesi noktasında çıkacaktır; çünkü alınan sonuçların değerlendirilmesi planlama açısından geleceğe yönelik önemli veri kaynaklarını oluşturacaktır. Bu ayrıca kalkınma ajanslarının merkezden alacakları bütçeleri de etkileyecektir. Şöyle ki, DPT KAYS (Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi) ile 26 adet kalkınma ajansının mali ve yönetim anlamında takip edecek ve performans değerlendirmesi yapabilecektir.



Grafik 4.6: Görüşülen aktörlerin gözünde ajansları bünyesinde kamu-STK-özel sektör entegrasyonu sağlanabildi mi?

Kalkınma ajanslarının yönetim kurulları bölgelerin kapsadığı illerin valilileri, belediye başkanları, il genel meclisi başkanları, ticaret ve sanayi odası başkanlarından, kalkınma kurulu üyeleri ise bölgenin önemli STK'ları ve kamu ve özel sektör teşebbüslerinin temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu dağılımın kalkınma ajanslarının yapılarına ne derecede yansıtılabildiği konusunda aktörlerin görüşlerini almak için kendilerine kalkınma ajansları bünyesinde kamu-STK-özel sektör entegrasyonunun sağlanıp sağlanamadığı sorulmuştur. Görüşülen aktörlerin cevapları incelendiğinde %68'i evet yanıtını, %32'si hayır yanıtını vermişlerdir. Buradan yönetim kurulu aktörleri arasında arzu edilen kamu-STK-özel sektör entegrasyonunun büyük ölçüde oluşturulduğu söylenebilir. Bu soruda ölçülmek istenen kalkınma ajansı yönetim kurulu

üyelerinin oluşum yapıları ve birbirleriyle olan ilişkileridir. Bu noktada genel sekreterlere önemli görevler ve büyük sorumluluklar düşmektedir. Çünkü kamu-STK-özel sektör koordinasyonu ve iletişimini sağlayacak temel kişiler kalkınma ajansları genel sekreterleridir.

Karaman'ın İZKA için 2007 yılında yaptığı değerlendirmeye göre “Yönetim Kurulu üyelerinin temsil ettiği kurum/veya kurumlarca hazırlanmış “İzmir İlinin Ön Bölgesel Gelişme Planı Taslağı” aslında Kalkınma Kurulunca oluşturulup geliştirilmesi ve Yönetim Kurulunun katkılarıyla nihai hale getirilmesi gibi beklenen olağan sürecin aksi şekilde hareket edilmesi ciddi eleştiri almıştır. Ayrıca yönetim kurulu çalışmaları ve gündeminden kalkınma kurulu başkanının haberi olmamaktadır ve davet edilmediği de bilinmektedir (Karaman, 2007: 344) demektir. Bu yaklaşımda İZKA örneğinde “yönetişim” in yeterince sağlanamadığı vurgulanmaktadır.

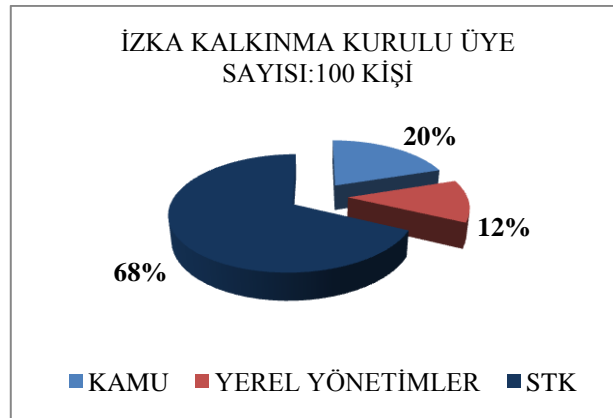
2010 yılında İZKA, 2010-2013 yıllarını kapsayan Bölge Gelişme Planını yayımlamıştır. Konuyla ilgili İZKA Genel Sekreteri Ergüder Can, “planının yürütme kurulu, kalkınma kurulu ve ilgili bütün paydaşlarla, ilçeler tek tek dolaşarak ve toplantılar yapılarak oluşturulduğunu, bundan dolayı planın bu süreçten sonra ortak aklın bir çıktısı olduğunu ve sahiplenileceğini” belirtmiştir. Bu açıklama önceki ön bölge gelişme planı için Karaman (2007)'in belirttiği noktalara dikkat edildiğine işaret etmektedir.

Ajanslar için bir diğer önemli yapı ise kalkınma kurullarıdır. 5449 sayılı Kanununun 8. maddesi kalkınma kuruluna ilişkin olup bu maddede “bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere kalkınma kurulu oluşturulur” denilmektedir.

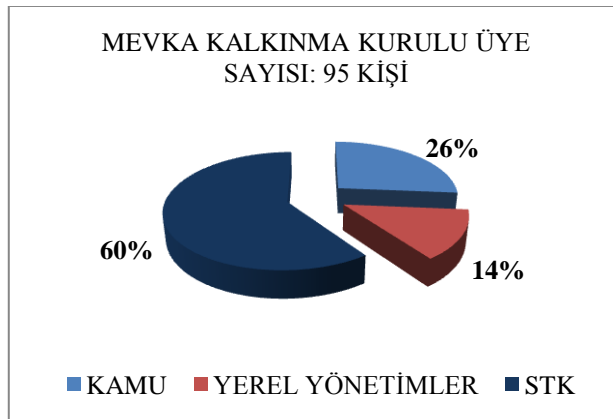
Kalkınma kurullarının esas amacı hem ajansın faaliyetlerine hem de bölgenin sorunlarına, gelişimine yönelik yönetim kuruluna tavsiyelerde bulunmaktır. Kanunda belirtildiği üzere, bölgedeki kalkınma kurulu üyeleri, kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimlerden oluşur. Üye sayısı, illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda, en fazla yüz üyeden oluşur.

Can ve Kocagül'ün (2008) belirttiği üzere, İZKA Kalkınma Kurulu üyelerinin %30'u kamu sektörü, kalan %70'i de özel sektör temsilcilerinden oluşmaktadır.

Çukurova Kalkınma Ajansı (ÇKA) Kalkınma Kurulunun ise %40'ı kamudan gelen üyeler, %60'ı da özel sektör temsilcileridir. İki kalkınma ajansının kurul üyelerinin oranındaki fark bölgelerin farklı dinamiklere sahip olmasından ve ajansların her birinin kendi dinamiklerine uygun şekilde yapılanmasından kaynaklanmaktadır (Can ve Kocagül, 2008: 124-125). Ayrıca İZKA gibi tek ilden oluşan bölgelerde (İstanbul, Ankara ve İzmir); üyeler arasında kalkınma kurulu tarafından seçilen üç özel kesim ve/veya STK temsilcisi bulunur. Bu durum birden fazla ilden oluşan iller için geçerli değildir.



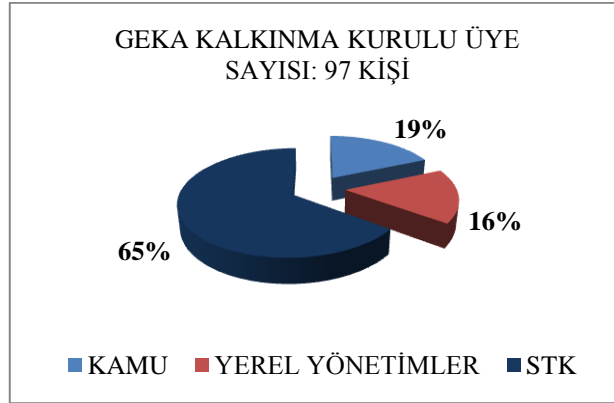
Grafik 4.7: İZKA kalkınma kurulu üye dağılımı



Grafik 4.8: MEVKA kalkınma kurulu üye dağılımı

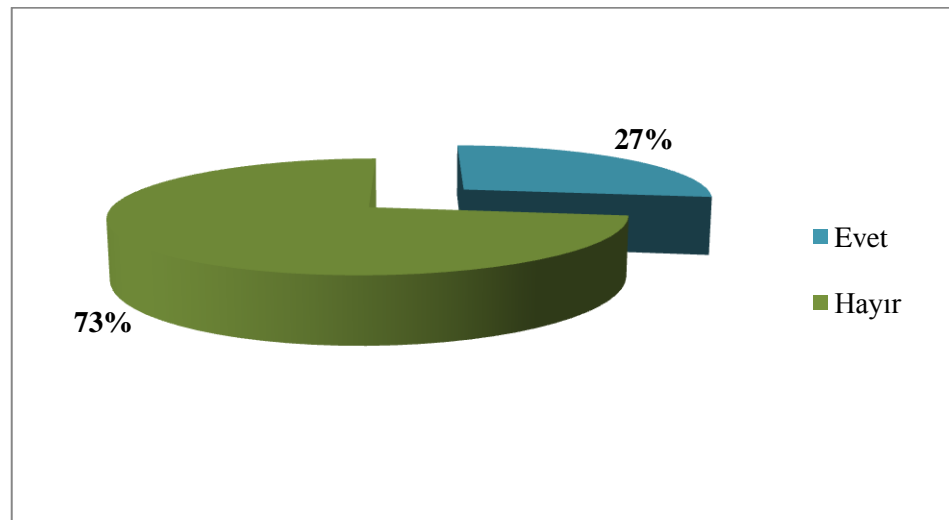
MEVKA ile ilgili olarak Çukurçayır (2010: 639-640) tarafından ajansın tamamen özel sektör etkisinde kurulmuş ve tepe yönetiminin özel sektör tarafından seçildiğini, bu çarpık durumun hiçbir biçimde tartışma ve eleştiri konusu olmadığını, ve bu tür davranışların ajansları baştan kuşkulu hale getirdiğini belirtmiştir. Bu verdiği örnekten yola çıkarak Çukurçayır, Türkiye’de ajansların yeterli rasyonel değerlendirmeler yapılmadan kurulmakta olduğunu ve bundan dolayı “yönetişim”

mekanizmasının yanlış yönde etkili olduğunu iddia etmektedir. Bu durum “bölgesel kalkınma ajanslarını” “bölgesel kayırma ajansları”na dönüşmesi tehlikesiyle karşı karşıya bırakmaktadır.



Grafik 4.9: GEKA kalkınma kurulu üye dağılımı

Kalkınma ajanslarına ilişkin önemli unsurlardan birisi olan görünürlüğün en önemli göstergelerinden birisi bölge halkının kalkınma ajansları konusundaki fikir sahibi olup olmadığıdır. Bu noktada ajanslarının yönetim kurulu ve kalkınma kurulu üyelerine önemli görevler düşmektedir. Bu yaklaşımı üç ajansta inceleyebilmek için aktörlere bölge halkının, kalkınma ajanslarına ilişkin yeterli bilgilendirmeye sahip olup olmadığı sorusu yöneltilmiştir.



Grafik 4.10: Görüşülen aktörlerin gözünde bölge halkı, kalkınma ajanslarına ilişkin yeterli bilgilendirmeye sahip mi?

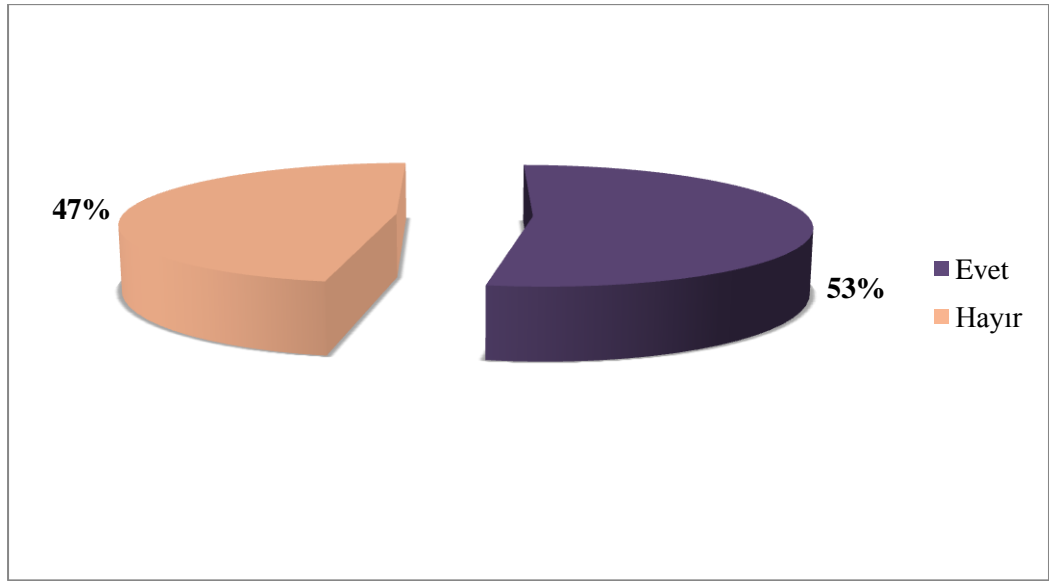
Genel bir değerlendirme yapılacak olursa; kalkınma ajansı aktörlerinin sadece %27'si bölge halkının kalkınma ajansları ile ilgili yeterli ve gerekli bilgiye sahip

olduğunu %73'nün ise bölgede yeterli ve gerekli bilgiye sahip olmadığını düşünmektedir. Bir diğer husus bu bilincin bir süreç olduğu ve toplum içerisinde yeni bir oluşumun kendini tanıtmaya ve benimsetmesinin zaman aldığıdır. Ajanslara ve yönetim kurullarına bu noktada önemli görev düşmektedir. Yönetim kurulu üyeleri bilindiği üzere ilin valileri, belediye başkanları, sanayi ve ticaret odası başkanları, il genel meclisi başkanları ve ilin önde gelen STK üyelerinden oluşmaktadır. Bu kişiler kalkınma ajanslarının faydalarına, bölgeye katkılarına inandıkları ve çalışmalarını içselleştirdikleri ölçüde ajansların bölgelerinde görünürlüğü artacak ve önem kazanacaktır.

4.2.3. Kalkınma Ajanslarının Yasal Oluşum Süreci ve AB Ajans Oluşumları İle İlişkilendirilmesi

Kalkınma ajanslarının kuruluş süreçleri kendilerine bölgeselcilik anlamında yöneltilen iptal davaları ile kesintiye uğramıştır. Bu süreç en başından itibaren sorunlu ve sancılı bir süreç olmuştur. Bu bölümde aktörlerden oluşum sürecine, AB örneklerine yaklaşımlarına ve ajansların geleceği ile ilgili düşüncelerine yer verilmiş ve değerlendirilmiştir.

Türkiye'de ilk kalkınma ajanslarının kuruluş süreci oldukça sıkıntılı ve sorunlu başlamıştır denebilir. Bunun sebebi açılan iptal davaları ilk kurulan kalkınma ajansları olan İZKA ve Çukurova kalkınma ajansları çalışmalarına başlamalarını engellemiş ve süreci sürüncemede bırakmıştır. Fakat belirsizlikler ortadan kalktıktan sonra süreç oldukça hızlı ilerlemiş 2008 yılında 8, 2009 yılından 16 kalkınma ajansının kurulması ile kurulma süreci tamamlanmıştır. Kalkınma ajansları yapılanma süreci halen devam etmekte ve ikincil mevzuatlar da oluşturulmaktadır.



Grafik 4.11: Kalkınma ajanslarının kuruluş sürecini etkin ve verimli buluyor musunuz?

Bu çerçevede kalkınma ajansı aktörlerine “Türkiye’de kalkınma ajanslarının kuruluş sürecini etkin ve verimli buluyor musunuz?” sorusu yöneltilmiş ve bu konudaki düşünceleri alınmıştır. Bu sorunun sonucunda kalkınma ajansı aktörlerinin %53’ü evet ve %47’si hayır yanıtını vermişlerdir. Ortaya çıkan bu sonuçtan kalkınma ajanslarının kuruluş sürecine ilişkin aktörler arasında da bazı fikir ayrılıkları olduğu görülmektedir.

4.2.4. İZKA, MEVKA ve GEKA’nın AB Ülkelerindeki Kalkınma Ajanslarıyla Çalışmaları

İkinci Bölümde, AB’deki kalkınma ajans yapılına değinirken de belirtildiği üzere, Türkiye’deki kalkınma ajansları kurgulanırken AB örnekleri temel alınmıştır. Bu gerçekten yola çıkarak, kalkınma ajansları yönetim kurulu aktörlerine “AB ülkelerindeki kalkınma ajansları ile çalışmalar var mı? Varsa bu konuda gerçekleştirilen faaliyetler nelerdir?” diye sorulmuştur.

İzmir Kalkınma Ajansı kamu aktörleri ile yapılan görüşmelerde ifade edildiği üzere, “İZKA, AB ülkelerindeki ve hatta dünya genelinde kalkınma ajansları ile tanışma düzeyinde olup organik ilişki henüz kurulamamıştır. İZKA Avrupa’da faaliyet gösteren kalkınma ajanslarının üye olduğu EURADA’ya ve Dünya Kalkınma Ajansları Birliği (WAIPA)’ne üyedir, bu ajanslarla yakın işbirliği sağlamış durumda olduğu”dur. Yerel yönetim temsilcileri ise “çalışmaların sürdürüldüğünü fakat yeterli organik ilişkinin daha henüz kurulamadığını” belirtilmiştir. STK temsilcileri ise “sadece Avrupa

düzeyinde değil dünya düzeyinde ilişkilerinin bulunduğunu ve devam edeceğini belirtmişlerdir.

Mevlana Kalkınma Ajansı kamu temsilcileri ile yapılan görüşmelerde “Ajans bünyesinde bu konu ile ilgili şuan için mevcut çalışma olmadığını, çünkü Ajansın kendi içsel yapılanmasını daha tam tamamlayamadığı belirtilmiş, bu gerçekleştirildikten sonra temaslara hemen başlanacağını” altını çizmişlerdir. Yerel yöneticiler ve STK’ların gözünde de yukarıdaki cevaba benzer bir yanıt verilerek: “Ajanslarla henüz bir temas olmadığı, çünkü Ajans olarak çok yeni olduklar, ilerleyen zamanlarda bu temaların sağlanacağını” belirtmişlerdir.

Güney Ege Kalkınma Ajansı için görüşülen kamu aktörleri tarafından konuyla ilgili henüz bir çalışma olmadığı belirtilmiştir. Yerel yönetim temsilcileri ise “yeni bir ajans olması sebebiyle şuan için herhangi bir çalışmanın mevcut olmadığı, personel alımının yeni tamamlandığı ve ajansın kurulma sürecinin devam ettiği” söylenmiştir. STK aktörleri konuyla ilgili henüz bir çalışma olmadığını belirtmiş ve genel sekreter ile personelin yeni çalışmaya başladığının altı çizilmiştir. Ajans olarak İZKA gibi deneyimli ajanslardan destek alınacağı söylenmiştir. Ayrıca bölgelerarası farklılıkların önemli olduğunun altı çizilmiştir. Bunu iki taraflı bir yapı gibi düşünmek gerektiğinin her bölgenin farklı alanlarda birbirlerinden yararlanabileceklerinin altı çizilmiştir. Yapılan görüşmede bu konunun daha ağırlıklı olarak genel sekreterin yönetimine bırakılmış olduğunu ve GEKA Yönetim Kurulunun bu konuda bilgilendirmeyi ve faaliyetleri genel sekreterden beklediği gözlemlenmiştir.

Sorunun üç ajans gözüyle genel bir değerlendirmesi yapıldığında aktörlerin cevaplarından kamu sektörü kökenli cevaplayıcıların bu konuda daha ilgili ve fikir sahibi olduğu anlaşılmaktadır. Bölge açısından ise İZKA’nın bu konuda farkındalığının daha yüksek olduğu, aktörlerinin ve genel sekreterinin önceden kurulmuş bir ajans olmalarının da etkisiyle ve EGEV gibi bölgesel kalkınma alanında çok önceden çalışmaya başlamış bir kuruluşun bulunması dolayısıyla yetkin olduğu söylenebilir. Bölgesel ve kurumsal anlamda diğer aktörlerin konuyla ilgili henüz yeterli fikirlerinin oluşmadığı görülmektedir.

4.2.5. AB Bölgesel Gelişme Fonlarının Seçilen Kalkınma Ajanslarındaki Görüşülen Kişiler Tarafından Algulanışı

Kalkınma ajansları AB'nin bölgesel gelişme fonlarının bölgeler tarafından kullanımında ana aktör olarak kurgulanmıştır. Bu kapsamda görüşülen aktörlere “şu ana kadarki süreçte fonların kullandırılmasında ne gibi zorluklarla karşılaşmıştır?” sorusu yöneltilmiş ve yönetim kurulu aktörlerinin kalkınma ajanslarının faaliyetleri açısından oldukça önemli olan bu konudaki farkındalık düzeyleri ölçülmeye, var ise hazırlık düzeyleri tespit edilmeye çalışılmıştır.

İZKA'nın kamu aktörleri hibeler konusunda “ilk uygulamanın gerçekleştiğini, hazırlık aşamasında ciddi sorunlar yaşanmadığını ancak uygulama sonuçlarının henüz alınmadığını” söylemişlerdir. “Verilen hibelerin istihdama, iş olanaklarının artmasına vb. etkileri gözlemlendikten sonra sonuçların değerlendirmesinin yapılacağı” vurgulanmıştır. Ayrıca kalkınma ajanslarına AB bölgesel gelişme fonlarının kullandırılabilmesinin AB'nin kalkınma ajanslarını akredite etmesinden sonra mümkün olabileceği, bu konuda henüz böyle bir çalışmanın kalkınma ajansı ile ilgili konularda koordinatör kurum olan DPT tarafından yapılmadığının altı çizilmiştir. Yerel yönetim ve STK aktörleri ise özetle ajans tarafından şu ana kadar kullandırılmış bir AB bölgesel gelişme fonuna ilişkin bir hibe olmamıştır. Esas amaç da AB fonlarını kullanmaktan ziyade bölgede proje yapma kabiliyetini arttırmak olmalıdır görüşündedirler.

MEVKA'nın kamu yöneticileri “TR52 Düzey 2 bölgesinde yer alan Konya ve Karaman illeri, IPA kapsamında yer almamaktadır. Bu konu, bölgemiz için ciddi bir dezavantajlı durum teşkil etmektedir” şeklinde görüşlerini belirtmişlerdir. Ayrıca hibelerden yararlanmak için daha çok erken olduğunu ve ajansın yapılanmasını daha yeni tamamladığı vurgulanmıştır. Yerel yönetim temsilcileri “ajans olarak bürokratik süreçler ile proje formatlarının esnek olmaması nedeniyle henüz çağrıya çıkılmadığını belirtmişlerdir. Ayrıca da Ajansın personel alımını yeni gerçekleştirdiğini ve hizmet içi eğitim faaliyetlerini yeni tamamladıklarını” söylemişlerdir. STK aktörleri ise “ajans tarafından henüz fon kullandıramadığını, bu kapasite konusunda bir yorum yapmak için Türkiye'deki yapılanmalarını tamamlayamamış ajanslar için henüz erken olduğunu söylenmiş, bu soruya 1-2 yıl sonra daha rasyonel bir cevap verilebileceği” belirtilmiştir.

GEKA'nın kamu temsilcileri "Ajans genel sekreterinin çalışmalarına yeni başladığı ve personeli yeni tayin edildiğini belirtmişlerdir. Bundan dolayı henüz bu yönde çalışmalarının olmadığı" ifade edilmiştir. "Eğer kalkınma ajansları başarılı olarak çalışmalarına devam edebilirlerse IPA 2011 sonrasında akredite olacakları" bilgisi verilmiştir. GEKA'nın yerel yönetimler ve STK kökenli aktörleri ise "bu yönde bir çalışma olmadığını ama ilerleyen süreçte yapılacağını ve genel sekreterin bu konuda yönetimle birlikte çok sıkı şekilde çalışması gerektiğini" belirtmiş ve ayrıca bir şey söylemek için erken olduğunu altını çizmişlerdir. Bu konularla genel sekreterin ilgilendiğini, bilgilerinin olmadığını söyleyen aktörler olmuştur. Bu da altı çizilmesi gereken bir noktadır. Genel sekreterlerin yönetim kurullarına bu konuyla ilgili bilgilendirme yapmaları ve farkındalık oluşturmaları doğru olacağı düşünülmele birlikte her şey genel sekreterlerden bekleme yaklaşımı sakıncalıdır. Yönetim kurulu üyeleri de bu konularda gerekli bilgiye sahip olurlar ise alınacak kararlarda da daha etkin ve hızlı olabilirler.

DPT'nin bu soruyla ilgili düşünceleri ise şöyle özetlenebilir: "Yerelde insan kaynakları kapasitesi düşük olup bu da proje üretme ve uygulama konusunda kısırlığa neden olmaktadır. Yerelde projecilik fikri de gelişme aşamasındadır." DPT'de görüşülen kişiler "henüz AB fonu kullanılmadığını, bunun nedeni olarak da bugüne kadar AB mevzuatı veya kararlarının ajansların kurulmasında doğrudan etkisinin olmamasını göstermişlerdir. AB fonlarının ajanslar tarafından kullanımı bu ajansların akreditasyonuna bağlı olduğunu söyleyen DPT uzmanları kurumsallaşma süreci tamamlanan ajansların akreditasyon sonrası fonlarını kullanabileceklerini" ifade etmişlerdir.

Avrupa Birliği (AB), kuruluşundan itibaren Birlik üyesi ülkelere, aday ülkelere ve üçüncü ülkelere, kurucu anlaşmalar temelinde çeşitli mali yardımlar yapmaktadır. (Koçak, 2009: 144). Aralık 1999'da yapılan ve Türkiye'ye aday ülke statüsü kazandıran Helsinki Zirvesi, Türkiye'ye verilecek mali yardımların, Türkiye'nin Birliğe katılımı hedef alması ve bu yardımların bir katılım öncesi strateji perspektifi kazanması yönünde ilk adımı oluşturmuştur. Bu adımın devamı olarak, Ocak 2002'de yürürlüğe giren "Türkiye İçin Katılım Öncesi Mali Yardıma Dair Çerçeve Tüzük", 2002 yılından itibaren Türkiye'ye verilen hibe niteliğindeki mali yardımların hukuki temelini oluşturmuştur. Türkiye'de oluşturulan bu Sistem, 2006 yılına kadar çalışmış ve AB'den

aktarılan fonlar, çeşitli projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılmıştır. Ancak, AB'nin mali yardım mekanizması, 2007-2013 yıllarını kapsayan yedi yıllık bir dönem için yeniden tanımlanmıştır. Katılım Öncesi Yardım Aracı (Instrument for Pre-Accession Assistance - IPA) olarak tanımlanan bu yeni uygulamayla, AB aday ve potansiyel aday ülkelere yönelik mali yardım mekanizmasını tek bir hukuki çerçevede biraraya getirmiştir. IPA, AB mali yardımlarının programlama ve dağıtım sürecinin etkinliğini artırmak amacıyla tasarlanmıştır. Aday ülkeler statüsünde olan Türkiye'de IPA fonlarında yararlanabilecektir. IPA kapsamında yapılacak mali yardımlar beş ana başlık altında toplanmıştır. IPA bileşenleri olarak adlandırılan bu başlıklar şunlardır: (Council Regulation (EC) No 1085/2006 of)

1. Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma
2. Sınır Ötesi İşbirliği
3. Bölgesel Kalkınma
4. İnsan Kaynaklarının Gelişimi
5. Kırsal Kalkınma

(I) ve (II) numaralı IPA bileşenleri altında sağlanan mali yardımlardan, aday ve potansiyel aday ülkeler ayırım yapılmaksızın faydalanabilirken; (III), (IV) ve (V) numaralı bileşenlerden sadece aday ülkelerin yardım alması mümkündür. Bileşenlerden birisi de "Bölgesel Kalkınma" bileşenidir. Söz konusu bileşen, aday ülkelerin Topluluk uyum politikalarının uygulanması ve idaresine yönelik hazırlıklarına, özellikle de Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu ve Uyum Fonu hazırlıklarına yönelik olarak, bu ülkelerin politika geliştirmelerine destek sağlamaktadır. Bölgesel Kalkınma Bileşeninin öncelik alanları şunlardır: Ulaştırma altyapısı, çevre altyapısı (özellikle su, atık su ve hava kalitesi konuları), enerji altyapısı (yenilenebilir enerji ve enerji verimliliği konuları), eğitim altyapısı, sağlık altyapısı ve bilişim teknolojileri dâhil KOBİ'lere destek konularını içermektedir (Devlet Bütçe Uzmanları Derneği, www.debud.org).

2007-2010 yılları arasındaki fon dağılımı yıllar itibariyle "bölgesel kalkınma" bileşenine verilen miktar, adaylık sonrası dönemde gerek kurumsal alanda gerekse de bölgesel alanda hızlı bir artış göstermişti. Müzakere sürecinde siyasi ilişkilerin bozulmaması halinde AB mali yardımları daha da artacaktır (Koçak, 2004; Koçak, 2009: 145).

Tablo 4.1: Türkiye'ye yapılacak mali yardımların IPA bileşenleri bazında dağılımı

Çok Yıllı İndikatif Mali Çerçeve Kapsamında Türkiye'ye Yapılacak Mali Yardımların IPA Bileşenleri Bazında Dağılımı (Milyon Euro)				
IPA Bileşeni	2007	2008	2009	2010
Geçiş Yardımı ve Kurumsal Yapılanma	252,2	250,2	233,2	211,3
Sınır Ötesi İşbirliği	6,6	8,8	9,4	9,6
Bölgesel Kalkınma	167,5	173,8	182,7	238,1
İnsan Kaynakları Gelişimi	50,2	52,9	55,6	63,4
Kırsal Kalkınma	20,7	53,0	85,5	131,3
TOPLAM	497,2	538,7	566,4	653,7

Yukarıda belirtilen hususlardan ötürü bölgesel gelişme fonları, kalkınma ajansları açısından oldukça önem arz etmektedir ve kendilerine de büyük sorumluluklar düşmektedir. Genel sekreterler bu konuyla konumları gereği işleyiş ve yapılması gereken çalışmalara dair daha ayrıntılı bilgiye sahip iken yönetim kurulu aktörlerine henüz bu konu hakkında yeterli bilgi verilmemiştir. Ajanslar bölgesel gelişme fonlarının bölgelerinde kullanımı ve kaynak yaratıcı diğer faaliyetler konusunda ekstra çaba harcayıp proje yaratmalıdır. Sadece merkezden gelecek para ile işler yapmaya çalışmak yerine kendisine yeni kaynaklar yaratmak için alternatifler araştırmalıdır. Bu noktada her ne kadar genel sekretere ve kadrosuna büyük görevler düşse de yönetim kurulu üyelerinin de bu konularla ilgili yeterli bilgiye sahip olmaları hayati önem taşımaktadır.

Türkiye'deki kalkınma ajansları AB bölgesel yatırım fonlarından yeterince yararlanamadığından bölgesel dengesizliklerin kalkınma ajansları ile giderilebilmesi yakın zamanda mümkün görülmemektedir. Bu nedenle, merkezi hükümetin bölgesel dengesizlikleri giderici yatırım ve teşvik uygulamalarının devamlılığı gereklidir (Berber ve Çelepci, 2005:145).

4.2.6. Kalkınma Ajanslarına Verilen Mali Desteklerin İzlenmesi

Kalkınma ajanslarının devamlığı bölgenin sürdürülebilir kalkınmayı yakalaması açısından önem taşımaktadır. Kalkınma ajansları açısından bir diğer önemli husus ise verilen mali desteklerin izlenmesi ve değerlendirilmesidir. Bu doğrultuda, aktörlere "izleme ve değerlendirme" konusunda şuana kadar ne gibi çalışmalar yapıldığı ve yapılması düşünüldüğü sorusu sorulmuş ve değerlendirmeler yapılmıştır.

İzmir Kalkınma Ajansı kamu temsilcileri özetle şu hususlara vurgu yapmışlardır: “İlk hibeler dağıtılmıştır, projelere ilişkin sonuçların yeni alınmıştır, süreç devam etmekte olup çalışmalar izlenmektedir. En önemli konulardan birisi sürdürülebilirliktir; İZKA’nın verdiği mali destekler Ajansın İzleme ve Değerlendirme Birimi aracılığıyla izlenmektedir. Destek almaya hak kazanan tüm projeler ilgili uzmanlar tarafından takip edilmektedir. Mali transferler ilgili projede izlemeyi yapan uzmanların raporlamalarına göre yapılmaktadır. Ülke genelindeki tüm ajanslar tarafından kullanılmaya başlanacak ve DPT tarafından da izlenebilecek KAYS çalışmaları devam etmektedir. Test çalışmaları tamamlandıktan sonra, tüm projelerle ilgili veriler bu program sayesinde internet ortamında takip edilebilecektir. Bu program sayesinde ajansların gelir ve giderleri kolaylıkla Ankara’dan izlenebilecektir”tir. Yerel yöneticiler “Ajans tarafından hibe dağıtımlarının ilkinin yeni gerçekleştiği ve geri dönüşlerinin izlediğini” belirtmişlerdir. STK aktörleri ise “çağrılara başvuran bütün firmaların mali, idari ve endüstriyel açıdan incelendiğini, ön fizibilite çalışmalarının yapıldığını belirtilmişlerdir. Proje başvuruları kabul edilenlerin (özellikle KOBİ’ler), kabul aşamasından sonra makine parkurları tek tek yerinde incelenmiştir. Ajansta bulunan her uzmanın takibinden sorumlu firmalar olduğu ve proje takiplerinin yapıldığı, firmalara teknik destek verildiğinin” altı çizilmiştir. 50/50 ödemeli olan projeler için projeyi kazanan firmanın ödemekle yükümlü olduğu %50’lik eş finansman için Halk Bankası ile temasa geçildiği, buradan gerekli parayı kredi olarak almalarının sağlandığı ve bunun yararlanıcılar açısından çok büyük bir hizmet olduğu örneği verilmiştir.

Mevlana Kalkınma Ajansı kamu temsilcileri “kurumsallaşmasını yeni tamamlayan ajansın, henüz herhangi bir teklif çağrısına çıkmadığı, bunun yanısıra personel alımının yeni gerçekleştiği ve hizmet içi eğitim faaliyetlerinin yeni tamamlandığı” belirtilmiştir. Yerel yönetimler “proje çağrısına çıkmak için DPT’ye gerekli başvuru yapıldığını ve mali destek taahhüdünün alındığı belirtilmişlerdir.

Güney Ege Kalkınma Ajansı kamu yöneticileri “kalkınma ajanslarının öncelikli faaliyetlerinden bir tanesi de proje çağrısına çıkmak ve hibe dağıtmaktır. Bu konuda ajansın kuruluş aşaması henüz tam anlamıyla tamamlanmadığı için izleme ve değerlendirme konusunda herhangi bir çalışma yapılmadığı” ifade edilmiştir. Yerel yöneticiler ise “hibe verilmeden önce bir fizibilite raporunun ajans tarafından hazırlanacağını, çağrıya çıkıldıktan ve hibeler dağıtıldıktan sonra mutlaka

izleneceğinin, bu çalışmanın devamlılık açısından çok önemli olduğunun altını çizmişlerdir. Genel sekreterin çalışmalarını sürdürdüğü ve GEKA için Haziran ayında çağrılara çıkılmasının beklendiği” aktörler tarafından belirtilmiştir. STK aktörleri ise “izleme ve değerlendirmenin çok önemli olduğuna ve GEKA’nın bir biriminin bundan görevli olacağına vurgu yapmışlardır. Bazı aktörler bu konularla genel sekreterin ilgilendiğini ve kendilerinin bilgilerinin olmadığını” belirtmişlerdir.

DPT’nin bu soruyla ilgili görüşleri ise “mali desteklerin kullanılabilmesi için, ajansların bu destekleri doğru şekilde yönetebileceklerini gösteren birtakım kapasite göstergelerine sahip olmaları şartı Denetim Yönetmeliği ile getirilmiştir. Dolayısıyla, akreditasyon sürecinden geçmeyen, mali kaynak yönetme kapasitesine ulaşamamış ajanslar kaynak kullanamayacaktır. Ayrıca, oluşturulmakta olan kalkınma ajansları yönetim sistemi (KAYS) ile ajansların her türlü faaliyet ve işlemleri merkezde ve yerelde ilgili otoriteler tarafından takip edilip izlenebilecektir. Çıkarılacak performans yönetmeliği ile DPT’nin ajans faaliyetleri ile oluşturulan katma değeri ölçmesi ve ona göre kaynak dağıtması söz konusu olacaktır” denilmiştir. “Ajanslarda izleme-değerlendirme personelinin eğitimi sağlanmış ve AB bölgesel programlarından edinilen tecrübe paylaşılmıştır. Ayrıca iki ajansta proje destek çağrısına çıkılmış, hibeler dağıtılmış, izleme ve değerlendirme süreci başlamıştır” denilmektedir. “Kalkınma ajansları yönetim sistemi (KAYS) çalışmaları sürdürülmektedir. İzleme ve değerlendirme ile ilgili altyapının bu sistem üzerinden sağlanması beklendiği” ifade edilmiştir. “Kalkınma ajanslarının tüm faaliyetlerini kapsayan ve faaliyetlerin bir bilgi sistemi dâhilinde yürütülmesine imkân tanıyacak çalışmaların devam ettiği ifade edilmiştir. Kalkınma Ajansları Yönetim Sisteminin (KAYS) bir modülünün de izleme ve değerlendirme faaliyetlerini kapsayacağı, ayrıca, bu hususların tamamının kalkınma ajansları için hazırlanan destek yönetim kılavuzunda tanımlandığı” belirtilmiştir.

İzleme ve değerlendirmeye ilişkin ajanslarda görüşülen aktörlerin bölgesel ve kurumsal perspektiften vermiş oldukları cevaplar genel olarak değerlendirildiğinde; izleme ve değerlendirme konusunda özellikle yönetim kurulu aktörleri tarafından bir fikir altyapısının henüz oluşmamış olduğu fark edilmektedir. Bu durumun gerekçesi olarak da ajansların hibe dağıtmaya başlamadığı, dağıtılmış olanın ise sonuçlarının ve geri dönüşlerinin henüz tam anlamıyla alınmadığı ifade edilmiştir. Ajansların bütçeleri

dâhilinde kullanılmak durumunda oldukları hibeler ile AB bölgesel gelişme fonları arasındaki ayırım ajans aktörleri tarafından yeterince bilinmemektedir.

Ajansların ellerinde sistem (KAYS-DPT), birim (kalkınma ajansı birimleri) ve mali kaynak vardır. Kurgulanan bu düzen izleme ve değerlendirmenin ilk aşaması olarak doğrudur. Burada esas sorun projelerin uygulama aşamasında DPT'nin ve ajansların bu süreci nasıl takip edeceği ve ne tür uygulamalar gerçekleştireceğidir? Bu soruların cevapları verildiğinde ajansların sağlıklı şekilde izlenmesi ve faaliyetlerinin değerlendirilmesi gerçekleştirilebilir.

Son birkaç yıldır getirilen yeni uygulamalar ve hazırlanan yeni yasalar vasıtasıyla kamu yönetiminde reform niteliğinde çalışmalara imza atılmıştır. Yeni kamu işletmeciliği anlayışı uygulamada şeffaflık, izlenebilirlik, hesap verilebilirlik vb. yeni kavramlarla tanışmıştır. Ancak genel kamu yönetimi işleyişi açısından sistemdeki büyük bir eksiklik yapısal eksikliklerdir. Örnek vermek gerekirse; KOSGEB aracılığıyla KOBİ'lere finansal yardımlar sağlamaktadır. Hatta daha yeni yardım ve destek tedbirleri açıklanmıştır. Ancak buradaki temel ve esas sorun bunun öncesinde sağlanan finansal yardımlar ne alanda ve ne kadardır gibi analizlerin yapılmamış olmasıdır. Sağlanan bu finansal yardımların geri dönüşleri takip edilmemiş, kısacası izleme ve değerlendirme çalışması gerçekleştirilmemiştir. İzleme ve değerlendirme eksik olduğu sürece bu çalışmalar hep boşa harcanmış para, zaman ve anı kurtarmaktan öteye gidemeyen çalışmalar olarak kalacaktır.

4.2.7. Bölgesel Planlama ve Ajans İlişkileri, Türkiye'de Plan Bütünlüğü Sorunu

DPT ülkede makro seviyede sosyo-ekonomik planlar hazırlamaktan sorumludur. Bu planların uygulanamamasına neden gösterilebilecek pek çok iç ve dış etken sayılabilir. Son yıllarda planlama ve plan yapma yeni kamu işletmeciliği reformu gereği merkezde ve yerelde kamunun önemli bir faaliyeti ve görevi haline gelmiştir. Ancak bu durumun Türkiye'de bir plan karmaşasına neden olduğu da apaçık ortadadır. Bu saptamamız konusunda aktörlerin düşüncelerini almak amacıyla iki soru sorulmuş ve cevapları değerlendirilmiştir.

Türkiye'de genel bir plan bütünlüğü sorunu yaşanmaktadır. Üst ölçekli planlardan (ulusal kalkınma planı) kurumsal stratejik planlara varıncaya kadar bölge

kalkınma planlarının eksik olduğu genel olarak dile getirilmektedir. Konuyu Türkiye düzleminde şematik olarak ortaya koyduğumuzda aşağıdaki tablo ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda aktörlere A ve B bölümleri şeklinde sorular yöneltilmiş ve verdikleri cevaplar değerlendirilmiştir.

Tablo 4.2: Türkiye’de plan enflasyonu

	Ulusal Kalkınma Planı		Kurumsal Planlar
ULUSAL	Orta Vadeli Mali Plan AB Uyum Stratejik Çerçevesi (CSF)	Orta Vadeli Program	Stratejik Plan Performans Planı
BÖLGESEL DÜZEY	Bölge Planı (DAP, GAP, DOKAP, Yeşilirmak, ZBK) Metropolitan Alan Planı	Çevre Düzeni Planı	
İL DÜZEYİ	İl Gelişme Planı	İl Çevre Düzeni Planı	Stratejik Plan Performans Planı
KENT ÖLÇEĞİ	Nazım İmar Planı Uygulama İmar Planı	Sektörel Planlar (Turizm, Koruma vb.)	Stratejik Plan Performans Planı

Kaynak: Melih Ersoy (2006)’dan uyarlanmıştır.

A- Kalkınma ajanslarının üretecek oldukları bölge kalkınma planları plan bütünlüğü sorununu giderilebilir mi?

İzmir Kalkınma Ajansının kamu yönetimi aktörlerinin ifadeleri özetle şöyledir; “KA’lar yerel inisiyatif olarak işlevini tam olarak yerine getirememekte olup bölgesel aktörlerce yapılacak/yaptırılacak bölgesel planların ulusal planları etkilemelidir; yasal altyapı hazırlanması durumunda bu eksiklik giderilebilecektir”. Yerel yönetim temsilcileri “bu eksikliğin giderebileceğini” düşünmemektedirler. STK’lar ise hazırlanacak olan BGP’nin bu eksikliği giderebileceğini düşünüyorlar ayrıca tahminlerine göre İZKA’nın 2009-2013’ten sonra üst ölçekli planı oluşacaktır. Bu doğrultuda İZKA Genel Sekreteri Ergüder Can şöyle demiştir:

“2009-2013 İzmir Bölgesel Gelişme Planı İzmir’in ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda gerçekleştireceği kalkınma stratejisinin tematik ve sektörel gelişme eksenlerini, hedef ve önceliklerini ortaya koyan temel politika dokümanıdır. Bölgemizdeki tüm kurum ve kuruluşların, sivil toplum örgütlerinin, üniversite ve özel sektörün katılımı ve ortak akli ile belirlenmiştir.”

Genel Sekreter Can'a göre, 2008 yılı başından beri sürdürülen hazırlık çalışmalarında "katılımcı planlama teknikleri" hassasiyetle uygulanmış, paydaş analizi ile 500'den fazla paydaş belirlenmiştir. Tematik ve sektörel çalışma grupları ile toplantılar gerçekleştirilmiş, İzmir'in tüm ilçelerine ziyaretler yapılarak yerel düzeyde GZFT analizi yapılmış, Planın tüm içeriği en geniş anlamda katılımcılık gözetilerek belirlenmiştir. Tüm bu çalışmalar sırasında yüzyüze görüşmeler, anketler, çalıştaylar, yuvarlak masa toplantıları, çalışma ziyaretleri, arama konferansları, sektör toplantıları ile yaklaşık 3000 kişinin görüş ve değerlendirmeleri dikkate alınmıştır. Bu bakımdan 2009-2013 İzmir Bölgesel Gelişme Planı, yerel dinamikleri harekete geçirecek nitelikte, yerellik, yerindenlik ve aşağıdan yukarıya planlama ilkelerine uyumlu bir şekilde, Türkiye için en doğru yerel kalkınma modelini oluşturma sorumluluğu ile hazırlanmıştır. Bu bağlamda bölgedeki tüm aktörlerin katılımıyla Bölge Planımızın vizyonu "Koruyarak Gelişen, Üreterek Büyüyen Yenilikçi İzmir" olarak belirlenmiştir.

Mevlana Kalkınma Ajansı kamu yöneticilerinin bölgesel gelişme planı hakkındaki görüşleri özetle şöyledir: Ajansların hazırlayacakları bölge gelişme planları bütçe imkânları ile destekleneceğinden planlama konusunda Türkiye'de yeni bir açılım oluşturacaktır. Yapılacak planlar bu karmaşayı gideremez çünkü daha planlama şablonu oluşmuş değildir. BGP plan karmaşasına yeni bir plan daha eklemektedir. Alınan personelin genç ve tecrübesiz olması da BGP gibi kapsamlı ve teknik bir planın hazırlanması açısından bir dezavantaj olacaktır ve planın hazırlanması zaman alacaktır. Yerel yönetim temsilcileri ise özetle şunları ifade etmişlerdir: Bölgesel gelişme planı tek başına yeterli olmamakla birlikte bölgesel gelişme açısından katkı sağlayacaktır. STK temsilcileri de hazırlanacak bölgesel gelişme planının kısmen de olsa bu eksikliği gidereceğini düşünmektedir. MEVKA için görüşülen aktörlerin ortak görüşleri ise şöyle özetlenebilir: Kalkınma ajanslarının en önemli amaçlarından biri de bölge gelişme planını hazırlamak ve bölgelerinde uygulamaya geçirmektir. Kurumsallaşmanın ilerlemesinin ardından, zamanla bu sorun halledilecektir. Kalkınma ajanslarının kısa vadede yapması gereken en önemli işlerinden birisi budur.

Güney Ege Kalkınma Ajansında kamu temsilcilerinin düşünceleri ise "giderebilir ancak yerel yönetimlere serbest inisiyatif tanınan bir süreç olmalı, geneli bozmadan kendi içerisinde bölge önceliklerini öne çıkaran bir planlama hazırlanmalıdır. Bölgedeki yerel inisiyatiflerle birlikte hazırlanan, bölgenin önünü açan, geleceğinin yol

haritasını belirleyen bir planlama anlayışı olmalıdır”. GEKA’nın yerel yönetimlerden gelen yönetim kurulu üyeleri ise “böyle bir planın plan karmaşasını giderebileceğini, merkezi planlamada yerel temsilci katılımının çok fazla yer almadığını ve bu eksikliğin ajanslar kanalıyla çözülebileceğini, bu planın geniş bir katılımı ve kalkınma kurulunun desteğiyle hazırlanması halinde eksikliği giderebileceğini” vurgulamışlardır. GEKA’da görüşülen STK kökenli cevaplayıcılar ise özetle şunları ifade etmişlerdir: Bu şekilde bir planlama karmaşıklığı giderebilir, bu işin merkezden olmaması gerekir. Kalkınma ajansı kendi eksikliğini belirleyebilir, DPT bu noktada koordinatör göreviyle de bunu iyi takip etmelidir. Ajans zaten plan yapmak ve plan karmaşasını gidermeye katkıda bulunmak için kurulmuş olup sonucu zaman gösterecektir. Bölgesel gelişme merkezden değil yerelden yönetilebilir diye böyle bir plan gereklidir.

DPT’de görüşülen kişilerin bölgesel gelişme planı sorusuna dair görüşleri ise özetle şöyledir: Bölge gelişme planları orta düzey olması sebebiyle üst ölçekli planlarla alt ölçekli planlar arasındaki ilişkinin iyi kurulamaması ve/veya çalıştırılmama sorununu giderebilir; ancak planlar arasındaki ilişkinin sağlıklı hale getirilmesi bir kanuni destekle mümkün olabilir. Kalkınma ajanslarının yapacağı en önemli çalışmalardan birisi bölge gelişme planı olacaktır. Bölge planlama çalışmalarının gerektirdiği kapasite oluşumu sağlandığı ölçüde DPT tarafından ajanslara bu çalışmaların yaptırılması mümkün olacaktır. Bölge gelişme planları makro plana uygun olacak ve bölgesel önceliklerini belirleyecektir. Bölge planında bölgesel olarak rekabetçiliği arttıracak alanlar desteklenecektir. Makro amaç ve hedeflerden bölgesel amaç ve hedeflere odaklanma olacaktır.

B- Kendi bölgenizde ajansınız tarafından üretilen veya üretilmekte olan bölge kalkınma planında üst ölçek planlar ile alt ölçek planlar arasında bir köprü olması anlayışı ne ölçüde göz önünde bulunduruldu ya da bulundurulacaktır?

Bölge gelişme planları yapılması hususunda ajanslara mevzuatta doğrudan bir görev verilmemiş olmakla birlikte faaliyetleri bölge planlarına atıfla belirtildiği için bölge planlarının yapılması bir önceliktir. Örneğin: DPT tarafından çıkarılan Proje Destek Yönetmeliğinin Temel İlkeler ve Etik Kurallarını içeren 5. maddesinin 2. fıkrası a bendinde: “Bölge planı ve programlarının uygulamasını oluşturan veya destekleyen öncelikli alanlara ve hedef gruplarına odaklanılması” ifadesi yer almaktadır. Bu

doğrultuda bölge aktörlerine yöneltilen bu soruya ilişkin şu cevaplara ve yorumlamalara yer verilebilir:

İzmir Kalkınma Ajansının kamu sektörü kökenli üyeleri İZKA olarak bölge gelişme planı taslağının hazır olduğunu, bu planı hazırlarken bölgede varolan bütün planları incelemeye ve uyum göstermeye büyük özen gösterdiklerini belirtmişlerdir. Onlara göre, İZKA kaynak kullanımında bölgedeki tüm aktörleri harekete geçirmesi gerekir. Yerel yöneticiler ve STK temsilcileri ise bu durumun en öncelikli şekilde gözönünde bulundurulduğunu ifade etmişlerdir.

Mevlana Kalkınma Ajansı kamu aktörleri Ajansın bölge gelişme planının ulusal kalkınma planlarıyla ilişkili olarak ve bölgesel öncelikler dikkate alınarak hazırlanacağını ifade etmişlerdir. Ayrıca bölgeyi oluşturan iller arasında dengesizlik olduğunu; her halükarda il planına ihtiyaçları olduğunu vurgulamışlardır. Alınan personelin genç ve tecrübesiz olmasından ötürü teknik bilgi gerektiren bölge gelişme planının hazırlanmasının zaman alacağını da altı çizilmiştir. Yerel yönetim aktörleri hazırlanacak bölge gelişme planında bölge içerisinde kurumlar tarafından hazırlanan stratejik planların göz önünde bulundurulacağını belirtmişlerdir. STK temsilcileri ise henüz tam bir çalışma yapılmadığını ancak yapılan çalışmalarda bölge sorunlarının tespitine ilişkin doğru çalışmalar yapıldığını ve Ajansın, üretmekte olduğu kalkınma planlarında bu soruna azami oranda dikkat ettiğini; bu durumun çalışma alanlarının her aşamasında karşılıklarına çıktığını vurgulamışlardır.

Güney Ege Kalkınma Ajansı kamu temsilcileri yerel katılımcıların sayısının artırılması ve veri setlerinin hazırlanıp yorumlanmasının faydalı olacağını ancak şu an sadece yerel yönetimler ile diyalog kurulduğunu ve onlardan gelecek geri dönüşlerin önemli olduğunu ifade etmişlerdir. Yerel yönetim temsilcileri bölge planlarının mutlaka göz önünde bulundurulacağını, 3 ilin (bölgenin) ihtiyaçlarını belirleyen bir SP olması gerektiği, zayıf yönler belirlenip yeni sektörlerin saptanması gerektiğini belirtmişlerdir. STK temsilcileri ise bölgesel farklılıkları göz önünde bulundurarak planlama yapılmasını, artık Denizli, Aydın, Muğla olarak değil; TR32 olarak düşünmek gerektiğini ifade etmişlerdir.

DPT’de görüşülen uzmanlar ise kalkınma ajansları henüz yeni yeni bölge planları yapmaya başlayacağını, ancak yeni kurulan KA’ların bölge planı kavramını

özümleme zorluğu çektiğini belirtmişlerdir. Bölge planlarının yapılması mevzuatta ajanslara doğrudan bir görev olarak verilmemiştir; ancak, faaliyetleri bölge planlarına atıfla belirtildiği için planların yapılması öncelik olarak ortaya çıkmaktadır. Mevcut bölgesel gelişme planlarında yukarıda sayılan hususlar tam olarak dikkate alınmaktadır. İlk uygulamalar İzmir ve Çukurova kalkınma ajanslarında denenmiştir. Kalkınma ajansları 3194 sayılı İmar Kanununda tanımlanan ve DPT'nin yetki alanında olan bölge planlarını, DPT'nin uygun görüşü ile hazırlayacak ve DPT'nin onayı ile bu planların yürürlüğe gireceğini ifade etmişlerdir.

Bölge aktörlerinin verdikleri cevapların genel bir değerlendirmesi yapıldığında “ajansların bölge planı gerçekleştirilirken ve gerçekleştirme çalışmalarına başladığında (MEVKA ve İZKA için) bölgedeki yerel inisiyatiflerle, bölgede var olan bütün planlarla ve üst ölçek planlar olan ulusal plan ve kalkınma planları ile uyumu gözetilerek bir planlama yapıldığını ve yapılacağını dile getirmişlerdir. Bunun yanı sıra il planlarına da ihtiyaç olduğu bazı aktörler tarafından dile getirilmiştir ki bu durum özellikle iki ve üzeri illerde oluşan bölgeler/kalkınma ajansları için gerekli olabilir. Değinilen bir diğer husus ise planlamada yaşanan çok başlılık ve bu durumu ortadan kaldıracak bir yapının oluşturulması gerektiğidir. Örneğin; bölge gelişme planlarını hazırlayan ajanslar bölgede hazırlanmış olan planları dikkate almakta ve yerel inisiyatifler ile görüşmektedir. Bu şekilde ortaya çıkan bir planı uygulama erki de bir düzenleme yoluyla belirlenmelidir. Koordinatör kuruluş olan DPT bu konuda düzenleme yaparak ajansların bölge planı ile diğer kurum ve kuruluşlar tarafından hazırlanan planlar arasında organik ilişkiyi şekillendirmelidir. Belki bu planlar KAYS'ta yerini almalı ve takip edilmelidir.

Öncelikli olarak mevcut haliyle Türkiye'deki plan hiyerarşisi/kargaşasını tespit etmekte yarar vardır. Çok farklı yasal düzenlemeler sonucu üst ve alt düzeyli planlar farklı otoritelerce üretilmesi emredilmiş ve bugüne kadar bu durum pek çok sorunu ve yetki karmaşasını beraberinde getirmiştir. Bu aşamada yeni gündeme gelen bölge gelişme planlarının bu karmaşada yeni bir yetki sorununa yol açmadan üretilebilmesinin bölgesel gelişme ve kalkınma açısından büyük önemi vardır. Bu düşünceler çerçevesinde yerel ve merkezi otoritelere “kalkınma ajansının üretmek durumunda olduğu bölge planları, il bütününe ilişkin diğer kurumlarca yapılan stratejik planlar,

çevre düzeni planları ile nasıl birliktelik ve bütünlük sağlayabilir?” sorusu yöneltilmiştir.

İzmir Kalkınma Ajansı kamu temsilcileri bölge içerisinde üretilen diğer planları Ajansın bölge gelişme planı ile uyumlu olmalıdır, uymayan planların desteklenmeyeceği ve dışlanacakları mesajı vermişlerdir. İzmir Bölgesel Gelişme Planı hazırlanırken diğer planların dikkate alındığı, bölge planının diğer planlarla ilişkisinin ne olacağı konusunun ise DPT tarafından düzenlenmesi gereken bir husus olduğu belirtilmiştir. İngiltere örneğinde ve başka örneklerde olduğu gibi olması gerekenin bölge planının İZKA'nın stratejik planı değil bölgenin planı olması gerektiği ifade edilmiştir. Yerel yönetim aktörleri önceden hazırlanan planlara uygunluk sağlanması gerektiğini belirtmişlerdir. STK kökenli mülakat yapılan KA temsilcilerine göreyse yönetim kurulunun yapısında valilik, belediye, il genel meclisi, STK olmasının nedeni bütünlüğün sağlanabilmesi içindir.

Mevlana Kalkınma Ajansındaki kamu kökenli temsilcilerin bir bölümü bölge kurumları arasında oluşturulacak iyi bir koordinasyonla tamamlayıcı bir bütünlük sağlayabileceği ve diğer bir bölümü ise sağlayamayacağı yönünde zıt düşünceler söylemişlerdir. Yerel yönetim aktörleri önemli ölçüde katkı sağlayacağını, yeni kamu işletmeciliği reformunun da bunu öngördüğünü belirtmişlerdir. Stratejik planlarda paydaşlar vardır, kalkınma ajansları da bu paydaşlardan biridir. Bu şekilde planlarda bütünlük ve birliktelik sağlanabilir demişlerdir. STK temsilcileri ise bunun gerçekleşmesinin çok zor olacağını belirtmişlerdir. Diğer taraftan, bir STK temsilcisi ise ilde bulunan bütün kuruluşlarla işbirliği içerisinde olan ajansın düzenli bir plan yapacağı inancındadır. İl bazında odalar, borsalar, belediyeler, il müdürlükleri gibi kurumların önemli bir kısmı kalkınma kurulu üyesidir. Aynı STK temsilcisine göre “Ajans bu konuda 8 komisyon kurarak, bu kurum ve kuruluşların tamamını ortak bilgi havuzunun içine çekmiştir. Yapılan çalışmalarda bu kurum ve kuruluşlardan da istifade edilmektedir”.

Güney Ege Kalkınma Ajansı bölgesinde birkaç kamu aktörü sorunun çok başlı bir planlama sisteminden kaynaklandığını (örneğin, çevre düzeni planlarını Çevre ve Orman Bakanlığı hazırlamaktadır; bunun bölge planı ile nasıl ilişkilendirilebileceği net değildir), eğer gerçekçi ve bütüncül bir bölge planı hazırlanması isteniyorsa KA'lara yetki devri verilmesi gerekir. Yerel yönetim temsilcileri ildeki kurumların stratejik

planlar hazırladığını, KA'ların ise kurumlarca hazırlanan planları dikkate almaları gerektiğini, dağınık olan bu çalışmalarını biraraya getirerek bütün kurumların üzerinde uzlaşacağı tek bir plana gidilebileceğini belirtmişlerdir. GEKA olarak ilgili bütün kurumlar ile konuşarak birliktelik ve bütünlük, olabildiği kadar geniş katılımın sağlanarak bölge gelişim planı hazırlanmaya çalışılacağı (örneğin, 1/100.000'lik plan bizim için bölge temel teşkil edecektir) da ifade edilmiştir. STK'lar ise zaten bütünlük sağlamak hedefiyle yola çıktığını ve kurumların üzerlerine düşen görevleri yeri getirmesi gerektiğini vurgulamışlardır.

DPT'nin uzman ve ilgili yöneticilerinden birkaçı bölgesel gelişme planına ilişkin soruya cevaben şunları ifade etmişlerdir: Bu konuda yasal bir düzenleme getirilmesi en sağlıklı çözümdür. Ayrıca bu düzenleme yapılmaya kadar DPT, merkezde ve yerel yönetimlerde gerekli koordinasyon ve işbirliğini sağlayabilir ve bu işlevi yerine getirebilir. Bölge planları il ölçeğinde hazırlanmış planları (stratejik, çevre düzeni, il gelişim vs.) bölge bazına çekerek dikkate alınmalıdır. Planlama hiyerarşisi içinde alt ölçekli planların üst ölçeklere uyumlu olarak hazırlanması gerekir. Bu uyumun başlangıçta öngörülebilmesi için bölge planı hazırlık sürecinde de alt ölçekli planları hazırlamış ve/veya yürüten kuruluşlarla işbirliği sağlanması, bunun dışında geniş tabanlı çalışmalara dayanılarak hazırlıkların tamamlanması gerekecektir. Stratejik planlar daha çok kurumsal nitelikte olduğundan il çevre düzeni planları ile sağlanacak uyum daha önemli olacaktır. Strateji, makro plana uygundur. Çevre düzeni planları, imar ve il gelişme planlarına uygun olursa bütünlük sağlanır. Buradan kasıt; hazırlanacak çevre düzeni planları; çevre, bayındırlık ve imar, tarım, turizm konularındaki hassasiyetleri içeriyorsa uygun olacaktır. Bundan sonraki iş söz konusu planın stratejik plana monte edilmesi ve onunla uyum ve tutarlılığın sağlanmasıdır. Bölge planları ölçek olarak yukarıda belirtilen planların üstündedir. Bu planları hazırlayan birimlerin ve ekiplerin bölge planı hazırlama sürecine dahil edilmesi ve bu planların içeriğinin süreçte dikkate alınması ile birliktelik sağlanabilir.

Bölgesel gelişme planlarının stratejik planlara ve il çevre düzeni planlarına uyumuna dair soruya verilen cevaplar genel olarak değerlendirildiğinde şunları söylemek mümkündür: Kalkınma ajanslarının hazırlamak durumunda olduğu bölgesel gelişme planları diğer kurum planlarına temel teşkil etmelidir. Diğer kurumlar bu plana uyumlu bir şekilde kendi stratejik planlarını hazırlamalıdır. Ancak bu bütünlük

sağlama noktasında özellikle yerel yönetim temsilcileri kendi planlarını esas almalıdırlar. STK temsilcilerinin görüşüne paralel biçimde bu birliktelik yönetim kurulunda sağlanıyor ise planlamada da sağlanabilir. Kalkınma kurulu üyelerinin bileşimindeki çeşitlilik sağlandığı ölçüde planların uyumu sorunu daha kolay çözülebilir. Her türlü sorunu yasal düzenlemelerle çözüverme anlayışı cevaplayıcılar arasında öne çıkan ana fikirlerden birisidir. Bu durum konunun önemli bir boyutu olmakla birlikte bütün sorunların çözümü için yeterli olmamaktadır. Her bir yasal düzenleme beraberinde yeni durumları, sorunları meydana getirmektedir. Bu nedenle kurumsallaşma, kurumsal kapasite gelişimi ve finansal kaynak gibi diğer boyutlar yeterince dikkate alınmazsa sorunların tam manası ile çözülmesi mümkün olamaz. Yerel ve merkezi yönetim kurumlarının çoğu mevzuatları gereği kendi planlarını yapmak ve uygulamak zorundadırlar. Ancak kurumsal planların bizzat bu planları yapan kurumlar tarafından yeterli düzeyde sahiplenilmediği, bunun için gerekli izleme ve değerlendirme işlevlerinin yerine getirilmediği dolayısıyla planlarda belirlenen hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediğinin anlaşılmadığı, diğer taraftan kurumların planlarının gerekli gereksiz pek çok nedenlerle sık sık değişikliğe uğradığı gözlemlenmektedir. Bu itibarla bölge planlarının kurumların katılımıyla ortak olarak üretilebilecek olması düşüncesi aktörlerce benimsenmekle birlikte reel planda bunları yukarıda izah edildiği şekliyle uygulamaya yönelik önemli sorunları da beraberinde getireceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

4.2.8. Ajansların Kuruluşu ve Gelişim Sürecini Yöneten DPT'ye Dair Özel Tespitler

Kalkınma ajanslarının nihai hedeflerinden birisi de makro anlamda bölgesel gelişmişlik farklarını en aza indirmektir. Bunu kendi bölgelerinin önceliklerini belirleyerek ve değerlerini ortaya çıkararak gerçekleştirmeleri arzu edilmektedir. DPT bu aşamada koordinatör kuruluş olarak Türkiye'nin farklı bölgelerinde kurulan 26 kalkınma ajansının işleyişini takip etmekle ve gerekli teknik desteği vermekle sorumludur. DPT'ye sorulmuş genel/ortak soruların dışında sadece DPT özelindeki konuları ilgilendiren tespitleri ortaya koyabilme adına aşağıdaki sorular DPT'den cevaplayanlara sorularak değerlendirilmiştir.

Bölgesel gelişim politikaları gereği, kalkınma ajansları yerelde ve kapsadıkları bölge sınırları içerisinde kalkınmayı en üst düzeyde gerçekleştirmeye çalışacaklardır.

Bölgelerarası gelişmişlik farkları gözönünde bulundurulduğunda her şekilde bir dengesizlik olacağı ortadadır. Koordinatör kuruluş olarak DPT bölgelerarası dengesizliğin daha da artmaması için geliştireceği araçlar önemlidir. DPT öncelikle ulusal düzeyde bölgesel gelişme politikalarını belirlemeye odaklanmıştır.

DPT, her yıl YPK kararıyla ajanslara kaynak aktarırken, daha az gelişmiş bölgelere daha fazla kaynak aktaracak, ayrıca gerekli her türlü teknik desteği verecektir. DPT ajanslar arası etkileşimi güçlendirmeyi de istemektedir. DPT'nin kaynak kullandırma ve teknik destek sağlama konusunda bazı bölgelere pozitif ayrımcılık yapması gerektiği bazı DPT uzmanları tarafından da ifade edilmektedir. Yine de bölgesel dengesizliklerin azaltılmasında her bölgenin kendi potansiyelini kullanarak kendisini öne çıkaran sektör/alanlarla rekabet etmesi yaklaşımı esastır. Dolayısıyla, bölgeye özel, bölgeyi farklı kılan alanların belirlenmesi ve bu alanlarda yatırım çekilmesi vb. konularda ajansların etkinliği önem arz edecektir.

Bölgeler arası dengesizliğin daha da artmaması için DPT ve diğer yetkili kuruluşlar bölgesel devlet yardımları sistemini geliştirdiler ve bu konudaki Kararname 16/07/2009 tarihinde, Tebliğ ise 28/07/2009 tarihinde Resmi Gazetede yayımlandı. Bu Kararnamede Türkiye dört bölgeye ayrıldı ve teşvikler ona göre düzenlendi.

Kalkınma ajanslarının istişare organı olan kalkınma kuruludur. Kamu, özel sektör ve STK temsilcilerinden oluşturulan bu kurulların yapısı belirgin şekilde göze çarpmaktadır. Bu üçlü yapıda adaletli bir temsil hakkı nasıl sağlanabilecektir?

Kanun ve yönetmeliklerle temsil dağılımı açık şekilde belirtilmiştir. Temsil hakkı bahsedilen her üç kesim için de mümkündür. Herkesin söz hakkı ve oy hakkı olması da bunun en açık göstergesidir. Kalkınma kurulunun ajansların faaliyetlerine ne derece yön verebileceği, kanunda belirtilse de, pratikte belirsizdir. Ajansın yönetim kurulu burada kalkınma kuruluna birçok konuyu görüşülmek üzere götürebilir ve katkı isteyebilir. Bu durumun tersi de söz konusudur. Faaliyet raporlarının görüşülmesi süreci ve ne sonuç doğuracağı belirsizdir. Kalkınma kurulu üyelerinde oy kullanımını eşit ancak çok sayıda üyenin olduğu bir kurulda ne kadar birliktelik sağlanabileceği tartışmalıdır. Tek illi kalkınma ajansları dışında kalkınma kurullarının ne derecede temsil edileceği şuan için de tartışma konusudur. Tek illi bölgeler ile birden fazla illi yönetim kurulu yapısı farklılık arz ettiğinden (tek illi bölgelerde kalkınma kurullarından yönetim

kurulları içerisinde görev yapmak üzere üye seçiliyor) kalkınma kurulu etkinliği bu açıdan farklılık göstermektedir. Yönetim kurulu yönetim ve karar verme organı iken kalkınma kurulu tavsiye ve öneri organıdır.

DPT'nin ajansların kalkınma kurulunda temsil edilen üyeler/aktörler ve dolayısıyla sektörler (kamu-STK-özel) adaletli temsil edilip edilemeyeceğine ve aralarındaki ilişkilere dair yorumu özetle şöyledir. Adaletin ölçüsü filozofik bir tartışmadır. Kanaatimce şu anda kalkınma kurulu yapıları yeteri kadar adaletli bir temsil hakkı sunmaktadır. Kalkınma kurulunda mevzuat gereği demokratik usuller geçerlidir ve toplantılarda tüm üyelerin söz hakkı vardır. Kalkınma kurulu her üç kesime de dengeli bir temsil imkânı sağlamaktadır. Kalkınma kurulu başkanı seçimi vb. konularda bu kesim temsilcileri tamamen eşit haklara sahiptirler. Bunun dışında tek ilden oluşan bölgelerin dışında da kalkınma kurullarının yönetim kurulunda bir veya birkaç üye ile temsil edilmesi düşünülebilir. Evet, çünkü herkesin oy hakkı eşittir. O bölgedeki kamu ve özel sektör temsilcileri bu kurulda tam olarak temsil edilmektedir.

5449 sayılı kalkınma ajansları kanununun iptal edilen maddeleri ve gerekçeleri gözönünde bulundurulduğunda kalkınma ajanslarının sağlayacak olduğu kalkınma işlevini yerine getirirken “bazı bölgeler” için yerel yönetimlerde özerkliğe kayış olacağı endişesi kamuoyu gündemini oldukça meşgul etmişti ve etmektedir. Bu algılamanın önlenmesi ve/veya giderilmesi konusunda DPT'nin çalışması var mıdır?

DPT ile yapılan görüşmelerde, bölgecilik kaygılarının ajanslar faaliyetlerine tam olarak başlayınca sona ereceği belirtilmektedir. Zira, Kanun sayesinde ajansların merkezi otorite ile bağının yeterince iyi kurulmuş olduğu savunulmaktadır. Ayrıca DPT uzman ve yöneticileri gerek yönetim kurulunda gerekse kalkınma kurulunda temsil dağılımının bu kuşkuları ortadan kaldıracığına inanmaktadır.

DPT'den görüşmeye katılan yönetici ve uzmanlar şunları da ifade etmişlerdir: Ajansların faaliyetleri ile birlikte geçecek yaklaşık beş yıllık bir sürecin ardından bu endişelerin tamamen haksız ve yersiz olduğu görülecektir. Zira 5449 sayılı Kanun, ajanslarla merkezi yönetim arasındaki bağı ve etkileşimi yeterince kurmuştur. Esasen hem kalkınma kurulu hem yönetim kurulunda kamu kurumlarından yeterince temsil sağlanması bu endişelere mahal bırakmamaktadır. Bu durumun özel kesim veya sivil toplumun temsilini sınırladığı söylene de kamunun yönlendirici rolünün gerekli olduğu

düşünüldüğü için bu organlarda kamunun da yer alması sağlanmış; yönetim kuruluna da valilerin başkanlık etmesi esası benimsenmiştir.

DPT'den bir cevaplayıcı şunları ifade etmiştir: “Böyle bir görüşe katılmıyorum. Çünkü ajansların idari bir görevi yok. Sadece bölgedeki kamu ve özel girişimcilere, derneklere, vakıflara, yerel idarelere teknik ve mali destek sağlayacak, oradaki kesimlerin kamudaki izin, ruhsat, lisans işlerini tek elden halledeceklerdir. Ayrıca; içeride ve dışarıda tanıtacak, bölgenin cazibesini arttıracak, insan kaynaklarını geliştirecek ve bölgenin girişimcilerinin rekabet gücünü arttıracaktır. Ayrıca altyapı sorunlarının çözümüne katkı sağlayacaktır”.

5. BÖLÜM: SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Kalkınma ajanslarının Türkiye’de yapılanması çok yeni bir oluşumdur. Bu konudaki yazın da yeni oluşmaktadır. İZKA ve Çukurova kalkınma ajanslarını inceleyen çeşitli tezler, makaleler ve bildirimler vardır. Bu tezde diğer ajansların incelenmesine yönelik yönetim perspektifinden bir çerçeve oluşturmak amaçlanmıştır. Daha detaylı veriler elde edildikçe karşılaştırma, izleme ve değerlendirme yapmayı sağlayıcı bilgiler elde edilecek, bu da kalkınma ajanslarının daha derinlemesine irdelenebilmesine imkân sağlayacaktır.

Bu tezle yapılmak istenen 2006 yılından beri devam etmekte olan kalkınma ajanslarının yapılanması sürecinin etkililiğini, sorunların aktörler ve bölgeler bazında analizini, kurumsallaşmanın hangi boyutlarda ve hedefler doğrultusunda yapılması gerektiğini yönetim perspektifinden ele almak olarak ifade edilebilir. Bu çerçevede tezde elde edilen bulguların yorumlanması ve aktörlerle görüşmelerin değerlendirilmesi bulunmaktadır.

1980’li yıllarda yaşanmaya başlanan “küreselleşme” süreci bölgeyi, ulusal devletlerin salt coğrafi bir bölümü olmaktan çoktan çıkarmış, “ulusal kalkınma miti” yerini 1990’larda “bölgesel kalkınma”ya bırakmıştır. Ohmae (1996), günümüz küresel dünyasında ulus devletin artık önemini yitirdiğini, ekonomik faaliyetlerde bölgelerin odak noktası haline geldiğini öne sürmektedir. 1990’lardan sonra yeni bölgeselleşme (new regionalism)¹ politikalarıyla küresel iktisadi yönetişimin ulusal yapıdan, üretim ve yönetim ölçeği olarak kurgulanmıştır. Bu kurguda bölgesel kalkınmanın kurumsal ayağı bölge kalkınma ajanslarıdır. Avrupa’da 1990’larda Türkiye’de ise 2000’li yıllarda yönetim ve siyaset gündemine giren ve bu gündemde üst sıralarda yer edinen bölge kalkınma ajanslarını, salt bölgesel düzeyde planlama ya da kalkınma amaçlı oluşturulmuş örgütler olarak kabul etmek çok mümkün görünmemektedir (Karasu, 2009: 1-2).

Küreselleşmenin etkisiyle şekillenen yeni bölgeselleşme anlayışı ise bölgeyi; ilişki ağı ile belirlenen, mekânsal süreklilik şartı olmayan yerellerin oluşturduğu ve uluslararası ilişkilere doğrudan açılan sınırları değişken bir birim olarak ele almaktadır

¹ 1990’ların yeni bölge politikalarını ifade etmek üzere İngilizce kaynaklardaki new regionalism, Türkçe kaynaklarda genellikle yeni bölgecilik olarak karşılanmaktadır. Bu yazıda yeni bölgecilik değil, yeni bölgeselleşme karşılığı tercih edilmektedir.

(DPT, 2000: 7). OECD’de yeni bölgesel kalkınma yaklaşımının üç anahtar özelliğine değinilmektedir. Bunlardan birisi ise “merkezi hükümetin daha az baskın rol oynadığı, bunun yerine ulusal, bölgesel ve yerel hükümetlerin ve diğer paydaşların dâhil olduğu kolektif / müzakereci yönetim yaklaşımı”dır.

Dulupçu’ya (2006: 251-252) göre, bölgesel politikaların bölgesel kalkınma politikasına kayma eğilimine girmesi ve yeni bölgeselleşmenin kalkınma odaklı olması üniter devlet yapısı içinde kalkınma yönelimli bir bölgeselleşmeden söz etmeyi mümkün kılmaktadır. Bölgesel paydaşların ekonomik çıkarlarını tasnif etmesi ve çıkar doğrultusunda genel bir görüş birliği içine girmeleri için bölgesel mali kaynakların belirli bir bölümünün kullanımının bölgesel kalkınma yönetimi çerçevesinde yönlendirilmesi anlamlı bir çözümdür.

Yönetimden yönetişime geçiş kolay ve kısa sürede gerçekleşebilecek bir olgu olmayıp uzun bir toplumsal öğrenme sürecini gerektirir. Bu nedenle toplumun örgütlenmesinde sosyal öğrenmeye elverişli yapıların oluşması önemlidir. Aslında yönetişimin başarısı karşılıklı öğrenme sürecini harekete geçirebildiği ölçüde olacaktır (Tekeli, 2003: 630).

Dünyada hemen her alanda yaşanan çok yönlü dönüşüm süreci, yönetimi meşru ve yapılabilir kılan koşulları aşındırmakta, bu aşındırma süreci ise yönetimi ortadan kaldırırsa da yeni arayışların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Ayrıca bu süreçte devlet giderek artan ve karmaşıklaşan taleplere yanıt vermekte zorlanmaktadır (Yüksel, 2000: 149; Özer, 2006: 59). Yönetim sürecinde hükümetin rolünü azaltarak, hükümet dışı kişi ve kuruluşların katılımına ağırlık veren yönetim modeli, bu niteliği ile hükümet etme mekanizmasını belli bir ölçüde özelleştirmiş olmaktadır. Hiyerarşik ilişki ve dikey işbölümü yerine, heterarşik bir ilişkiye veya işbölümüne geçilirken, yönetime ilişkin kararlardan, uygulamalardan ve siyasetten kimin ya da kimlerin sorumlu olacağı ve kimlerden nasıl hesap sorulabileceği hususları açıkta kalmaktadır (Yüksel, 2000: 158). Bu tartışmalarda devlet tamamen zayıf ve kudretsiz olarak ele alınmamaktadır. Her ne kadar doğrudan kontrol ve yönlendirme kapasitesinde azalma olsa da, etkileme kapasitesi her zaman varlığını korumaktadır (Peters ve Pierre, 1998: 224). Yönetişim yaklaşımında devletin bu yönünden vazgeçilmemektedir.

Yönetişim perspektifinden yönetmek interaktif bir süreçtir. Çünkü ne kamu sektöründe ne de özel sektörde tek başına hiçbir aktör sorunların çözümünde yeterli kaynak kapasitesine ve bilgiye tek başına sahip değildir (Stoker, 1998: 24). Günümüzde demokrasinin gelişimine paralel olarak kamu yönetiminin hiyerarşik yönü azalmakta, rasyonellik artmakta ve hızla ağbağ ilişkiler haline güçlenmektedir (O'Toole, 1997: 443). Ancak bütün bunlar çok kolay sağlanacak gelişmeler olarak görülmemelidir. Yönetimden yönetişime geçiş kolay ve kısa sürede gerçekleşebilecek bir süreç değildir. Uzun bir toplumsal öğrenme sürecini gerektirmekte ve toplumun örgütlenmesinde sosyal öğrenmeye elverişli yapıların oluşması zorunlu olmaktadır (Tekeli, 1996: 53).

Yönetişimin dönüşümü sürecinde; kamusal amaçlar çerçevesinde yönetimle sivil toplum arasındaki ilişkilerde karmaşanın artması, ulusal sorumlulukların; uluslararası kuruluşlar, yerel yönetimler ve yerel kuruluşlar arasındaki ilişkilerin gelişimi paralelinde yeniden belirlenmesi ve mevcut değişime uydurulmasının gerekliliği, bu tür ilişkilerde başarıyı yakalayabilmek için daha fazla kapasiteye ihtiyaç duyulması (Kirlin, 2001: 142) hususlarına dikkat edilmesi durumunda, başarının sağlanmasının kaçınılmaz olacağı değerlendirmeleri yapılmaktadır.

Küreselleşme ve yeni kamu işletmeciliği anlayışının getirdiği sonuçlardan birisi olan yönetim, günümüzde halen tartışılmaktadır. Özellikle neo-liberal ve sağcı politikalar sonucu ortaya çıkan bir gelişme olması açısından da bir önyargı mevcuttur. Ama bir düşünceyi, sadece sağ veya sol düşünce akımlarından ortaya çıkmasından ötürü bütünüyle yanlış olduğunu veya doğru olduğunu öne sürmek de doğru değildir (Es, 2007: yerelsiyaset.com). Yönetim ağı çok organizasyonlu bir "proje takım"ı olarak algılanmalıdır. Bu proje takımı, farklı hükümet büroları ve hükümetin dikey ve yatay yetkileri ile kamu ve özel sektörü aşan bir yapıdadır (Ansell, 2000: 309).

Yönetişim kavramı ile ilgili birçok eleştiri olmakla birlikte bunlardan en yaygın olanı, "gelişmekte olan ülkelere önerilen neo-liberal reçetelerin başarısızlığını örtmek olduğu; kavramın kaynaklandığı Dünya Bankasının temel amacının, Üçüncü Dünya ülkelerinin aldıkları borçları geri ödeyebilmelerine olanak sağlayan iyileştirmeler yapmakla sınırlı olduğu"dur (Göymen, 2000: 8). Buna ek olarak, Hirst (2002) ve Kooiman (2003) gibi yazarlar da yönetişimin Batı toplumlarında geçerli olabileceğini söylemişlerdir.

Demokratikleşmenin olabilmesi maksadıyla yönetim kapsamında uygulanan süreçlerin hayata geçirilmesi gerekmektedir. Sivil toplumun geliştirilmesi ve STK'lar vasıtasıyla yönetime katılımın artırılması, böylece toplum içerisinde yeni bir işbölümüne gidilmesi devletin demokratikleştirilmesi açısından gereklidir. Yönetişim yaklaşımına da bu açıdan bakılıp ülke şartlarına uygun çerçeve çizilmesi ile her iki tarafa da fayda sağlayacak bir zemin elde edilebilir.

Ökmen ve Canan'ın (2009: 165-171) vurguladığı üzere, “yeniden yapılanma çerçevesindeki yasaların ülke bütünlüğünü tehlikeye atması söz konusu olmadığı gibi her şeyin çözümü olarak gösterilmeye çalışılması da doğru bir yaklaşım değildir.” Kalkınma ajansları ellerinde sihirli değnek taşıyan yapılanmalar olmayıp yerel için çözüm ve projeler üreten, yol gösteren ve yerel aktörleri bünyesinde barındıran bütüncül, holistik ve kısmen yönetim esasına dayalı bir yaklaşımın vücut bulduğu yapılardır. Bütüncül yaklaşımdan kasıt yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı çerçevesinde bölgesel sorunların çözümü ve kalkınma işlevlerinin çok boyutlu ve çok eksenli nitelikleridir.

Kalkınma ajanslarına yöneltilen eleştirilerin temelinde bu ajansların getirmiş oldukları bölgeselcilik anlayışı ve bu anlayışın arkasında bulunan AB yaklaşımı gelmektedir. Bu eleştirilerde bazı haklı noktalar olsa da bu uygulamalara alternatif olacak ve ulusal kalkınmayı sağlayacak ve bölgeler arası gelişmişlik farklarını ortadan kaldıracak çözüm önerileri getirilmemiş ve alternatifler sunulmamıştır. Merkezin hantal ve baskın yapısının yol açtığı darboğazları ortadan kaldırmak için neler yapılabileceği konusunda bir yaklaşım geliştirilememiştir.

Bölgesel planlamadaki yetki kargaşası sıklıkla dile getirilen ve kısa vadede çözümü çok kolay olmayan sorunlar içermektedir. Ajanslar ulusal planların bölgesel düzeye indirgenmesinin önemli bir aktörü olabilir. Bu anlamda bölgesel mekansal planlamaya gereken değer verilmelidir.

Kalkınma kurulları ajansların bütün faaliyetlerini ve yapılanmasını denetleyip yönlendiren ve etkin olarak çalışmasını faaliyetlerin tabana yayılmasını sağlayacak önemli bir organdır. Bu açıdan mevcut işleyişe göre daha aktif olmalıdırlar. Kalkınma kurulları yapısında bulundukları özel-kamu-STK-üniversite kompozisyonu ile

bölgeleri için yeni projeler üreten, yönetim kurulu için fikirler ve tavsiyeler üreten bir istişare kurulu niteliğindedir.

Kalkınma ajanslarının faaliyetlerinin devamlılığı açısından “izleme ve değerlendirme” fonksiyonları son derece önemlidir. Ajansların görevi sadece proje çağrısına çıkmak ve hibe vermek olarak anlaşılmamalıdır.

Ajansın fonksiyonlarını yerine getirebilmesi açısından ve onlardan beklenen çıktı ve hedeflerin elde edilebilmesi noktasında kurumsallaşmaları bölgeler için çok önemlidir. Bu boyutta yürütülmesi gereken iç faaliyetler (eğitim, planlama, proje teklif çağrılarının çıkma, veri üretme, bölgesel tanıtım stratejileri üretme vb.) yerinde ve zamanında yapılmaması halinde ajanslarda kurumsallaşmadan bahsedilemez. Oluşumları devam eden ajanslar için bu konu göz önünde tutulmalıdır.

Bölgelerdeki sorunların çözümleri proje bazlı olarak ele alınmalı ve sürdürülebilir kurumsallaşmanın oluşumuna ön ayak olacak nitelikteki projeler halinde kurgulanmalıdır. Bu anlamda projecilik fikrinin gelişmesi bölgeler için oldukça önemlidir.

DPT’deki uzmanların belirttiği üzere, “sanayileşme sürecine geç başlamış Türkiye’de, kalkınmanın ve bölgesel kalkınma planlarının merkezden kontrol edilmesi daha doğrudur. Aksi takdirde ajansların kuruluş gayesinin tersine olarak bölgesel dengesizlikler daha da artacak, çarpık bir ekonomik yapı kaçınılmaz olacaktır”. Ayrıca altı çizilen bir diğer nokta ise kalkınma ajanslarının kuruluş sürecine ilişkin “bu kuruluş sürecinin planlanandan hızlı ilerlemesi yeni yapılanmanın kontrollü olarak izlenebilmesini engellemekte” olduğu söylenmektedir.

Genel olarak bakıldığında, Türkiye’deki kalkınma ajans oluşumlarının nispeten yeni olduğu, kalkınma ajanslarının tam anlamıyla faaliyete geçmediği ve bunların henüz uygulama sonuçlarının ölçülebilir şekilde ortaya çıkmadığı bir gerçektir. Mevcut durumdaki haliyle akreditasyon süreçlerini tamamlayamadıklarından dolayı Türkiye’deki kalkınma ajansları AB bölgesel yatırım fonlarından şimdilik yararlanamadığından bölgesel dengesizliklerin kalkınma ajansları sayesinde giderilebilmesi veya ciddi ölçüde azaltması yakın zamanda mümkün gözükmemektedir.

Türkiye'nin yeni döneminde planlamaya bütüncül yaklaşım çok önem taşımaktadır. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), AB'ye üyelik sürecinin gerektirdiği Katılım Öncesi Ekonomik Program ve Uyum İçin Stratejik Çerçeve gibi dokümanların yanında, başta Orta Vadeli Program olmak üzere diğer ulusal ve bölgesel plan ve programlar ile sektörel ve kurumsal strateji belgelerinin dayanağını oluşturmaktadır. Plan farklı işlevlere sahip söz konusu dokümanların uyumlaştırılmasını sağlayarak tüm planlama çalışmalarını yönlendirici bir işlev görecektir. Böylece, kurumlararası ortak anlayış ve hedef birliği sağlayacak olan plan, yasal ve kurumsal değişimler ve plan-program-bütçe bağlantısının güçlendirilmesi suretiyle ülke potansiyelinin verimli ve etkili kullanılmasına zemin teşkil edecektir.

Genç nüfus artışı yüksek olan Türkiye'nin eğitilmiş, iyi yetişmiş kalifiye insan sıkıntısı göze çarpmaktadır. Kalkınma ajanslarının bu noktada yapacakları önemli faaliyetlerden birisi "beşeri sermayeyi" attırmaya yönelik altyapı çalışmaları olmalıdır. Bu durum aktörlerle yapılan görüşmelerde de vurgulanmıştır.

İZKA, MEVKA ve GEKA düzleminde yapılan bu inceleme ve araştırmalardan yola çıkarak "ajanslar ne yapmalıdır" sorusuna cevap olarak: kalkınma ajanslarının bölgelerinde yenilikçiliğin, yeni yatırımların, yabancı yatırımların ve cazibe merkezleri oluşturulmasının öncü kuruluşları olarak kurgulanması gerektiği söylenebilir. Bu vurgu doğrultusunda arzulanan kalkınma için netice verecek olan araç ise "markalaşma ve inovasyonun artması" olacaktır. Araştırma ortaya çıkan sonuçlardan da anlaşılacağı üzere ajansların kuruluş süreci kapsamında böyle bir gelişimin ortaya çıkacağını öngörmek mümkündür. Pazar odaklı yaklaşımların dinamik olarak ve sürdürülebilir bir yapıda geliştirilmesi ile elde edilebilecek olan "markalaşma ve inovasyon" yaklaşımları tüm bölgelerde benimsenen bir görüş olarak algılanmalıdır. Avrupa'daki kalkınma ajansları üzerine incelemeler de göstermiştir ki, standart, tek tip bir kalkınma ajansı modeli yoktur. Her bölge kendi içsel dinamikleri ve ihtiyaçları doğrultusunda ajanslarını şekillendirmiştir. Kalkınma ajansları bölgesel ihtiyaçlar ve bölgenin özellikleri doğrultusunda kendilerini şekillendirmeli ve yönlendirmelidir.

Kalkınma ajanslarının yönetim kurulları ilin önde gelen kanaat önderleri sayılabilecek valiler, belediye başkanları, il genel meclisi başkanları, ticaret ve sanayi odası başkanları ve tek ilden oluşan bölgelerde kalkınma kurulundan seçilen temsilcilerinden oluşmaktadır. Yönetim kurullarına ise valiler başkanlık etmektedir. Bu

şekilde valilerin başkanlık ettiği bir yönetim kurulunun daha etkin ve hızlı uygulamaya geçilebilmesi ve bölgedeki diğer kurumların uymaları ve yürütmeleri gereken iş ve işlemler konusunda kolaylaştırıcı bir sonuç doğuracaktır.

Her ülke için kalkınma ajanslarının yapısı ve faaliyetleri farklılıklar göstermektedir. Bir diğer husus ise Avrupa'daki yapılanmaya bakıldığında görülen odur ki, bir kalkınma ajansının bölgesini iyice tanınması, bölgesyle birlikte çalışır hale gelmesi ve kimlik kazanması için 5 ila 10 yıl arasında bir süreye ihtiyaç vardır.

Kalkınma ajanslarının bölgelerine sağlayacakları en büyük fayda bölgeleri için kullanabilecekleri veri ve bilgi bankası oluşturmak (işgücü piyasa analizi/envanteri, sanayi envanteri, doğal ve ekonomik kaynak envanteri, İK envanteri, vb.), bu verileri analiz etme, bölgeleri için mevcut durum değerlendirmesi yapabilmek ve bu analizleri geleceğe yönelik planlara ve yatırımlara dönüştürebilmek, gelişme alanları tayin edebilmek olarak düşünülebilir. Tek başına bu faaliyet bile kalkınma ajanslarının yükünü ve sorumluluğunu vurgulamaktadır. Böyle bir yapılanmanın oluşturacağı teknik kapasite gelişimi, ajanslardan beklenen planlama ve uygulamaları gerçekleştirmek için altyapı sağlayacaktır.

Kalkınma ajanslarına yöneltilen eleştirilerin ve AB politikalarının amacı konusunda bazı saptamalar yerinde ve doğru olabilir. Türkiye açısından ve Türkiye'de faaliyete geçen kalkınma ajansları ile yapılabilecek faaliyetlere yoğunlaşmak ve bu yapılanmanın da bir araç olarak görülmesi önemlidir. Avrupa'daki örneklere de bakıldığında kalkınma ajanslarının bölgelerine faydalar getirmektedir. Ancak her bölge bu ajanslardan aynı oranda faydalanamamaktadır. Kalkınma ajansı yapılanmalarının farklılığı ve farklı alanlarda yoğunlaşmaları Türkiye'deki kalkınma ajanslarının da yerelde öne çıkan özelliklerini geliştirerek ulusal ve uluslararası alanda fark yaratabilirler ve böylece olumlu yönde "küyerelleşme"¹ (Ökmen ve Canan, 2009: 140) gerçekleşebilir. Artık önemli olan fark yaratabilmek, değişikliklere açık olmak ve "global düşünüp yerel hareket" edebilmektir. Bu yaklaşımı ulusal değerlerle ve menfaatlerle buluşturmak ta önemli olup Bu aşamada ve bağlamda en önemli aktör DPT'dir.

¹ Küyerelleşme teriminin Türkiye açısından yerel ve bölgesel gelişmede kullanım örneklerinin ve kavramın içeriğinin detaylı irdelenmesi için bakınız: Özasan, 2005.

Kalkınma ajanslarının devamlılığının en güvenilir temeli ise “bütçelerinin” olmasıdır. Bu onların orta ve uzun vadede bölgelerini kapsayan plan yapabilmelerini sağlayacaktır. Ayrıca önemli bir fon kaynağı da AB bölgesel gelişme fonlarıdır ki bu bile kendi başına kalkınma ajansları için oldukça önem taşımaktadır. Ancak bu konunun kalkınma ajansları ve yerel aktörler tarafından çok iyi anlaşılması ve benimsenmesi gerekmektedir. Burada kastedilen ajansların bu tür dış kaynakları kullanabilmeleri açısından sahip olmaları gereken altyapı ve proje üretme ve yönetme kapasitesinin geliştirilmesidir.

Kalkınma ajanslarına yöneltilen eleştiriler ve örnek gösterilen AB ülkelerindeki başarısızlıklar kısmen haklı gerekçelere sahiptir; ancak doğru örnekler alınmalı ve kıyaslamalar yapılmalıdır. Örneğin, İrlanda kalkınma çalışmalarına 1950’li yıllarda başlaması, kamunun büyük desteğini alması, Avrupa için cazip bir yatırım alanı olması, işgücü ve genç nüfusa sahip olması ile Türkiye’ye oldukça benzer özellikler göstermektedir. Bu paralel özellikler dikkate alınarak İrlanda’nın ekonomik büyümesindeki ana etkenlerinin eğitim, AR-GE ve altyapı olduğu bilindiğine göre Türkiye’nin de izlemesi gereken yol bu etkenlere önem vermesi ve gereken adımları atmasıdır.

Kalkınma ajanslarının en önemli görevleri kalkınma planı, stratejisi ve programı hazırlamak ve/veya hazırlanmış olan bu strateji ve programları uygulamak olmalıdır. Ayrıca kalkınma ajanslarının yereldeki aktörler arasında işbirliği ve eşgüdüm oluşturarak kalkınma faaliyetleri gerçekleştirmek görevleri de önemlidir. Kalkınma ajanslarının etkili kurumlar olarak ön plana çıkmasının nedeni, buldukları yerelliğin özelliklerine göre etkinliklerinin değişmesidir. Dünya örneklerinde uzun erimli hedeflere yönelik kalkınma politikaları yerel aktörler arasında oluşturulan işbirliği ve eşgüdüm içeren kurumsallaşma sayesinde yerel kapasitenin artırılması ve çok katmanlı bir yönetim sistemiyle gerçekleştirilmektedir. Kalkınma ajansları Türkiye için yerel ölçekte ekonomik kalkınma sağlamayı hedefleyen en önemli kurumlardır. Kalkınma ajansları, yerel aktörlerle işbirliği ve eşgüdüm içinde, içsel gelişmeyi yerel kaynakların etkin kullanımı ile sağlayıp yatırımlara yön verebilirse bu hedef gerçekleşebilir (Kayasü ve Yaşar, 2006: 210-212).

Küreselleşme süreci, yerel dinamikleri doğrudan etkileyerek, yerel ve bölgesel kalkınma açısından yeni şartlar ve fırsatlar ortaya çıkarmaktadır. Küresel rekabet

koşulları altında kendileri birer rekabet birimine dönüşen şehirler ve bölgeler, dinamiklerini ve potansiyellerini değerlendiren uygun stratejiler çerçevesinde ve bütün kesimleri kalkınma sürecine katan iyi yönetim modellerini hayata geçirerek daha hızlı bir gelişme eğilimi yakalama şansına sahip olmuştur (DPT, 2000: 45).

Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci de bölgesel gelişme politikaları ve uygulamalarında köklü bir değişim yapılabilmesine imkân tanımaktadır. Bu kapsamda, bir taraftan üyelik sonrası kullanılacak olan yapısal fonlara hazırlık için merkezi ve yerel düzeyde gerekli altyapı oluşturulurken, diğer taraftan da daha aktif, katılımcı, yeterli finansman ve kurumsal yapı ile desteklenen aşağıdan yukarıya bölgesel gelişme politikasının uygulanması için gerekli ortam hazırlanmaktadır (DPT, 2000: 45).

Okçu (2005: 39-40)'ya göre, önümüzde uzanan dönem, Türk kamu bürokrasisinin AB'yi, onun politika tasarım süreçlerini nasıl algıladığını tartışmak zorunda olacağımız bir dönem olacaktır. AB'nin çok düzlemli yönetim yapısı karşısında geleneksel yönetim faaliyetlerimizin koşullarını ve coğrafyasını genişletmek ve bu anlayış doğrultusunda yeniden yapılandırmak gerekmektedir.

Bölgesel kalkınmanın sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilebilmesi ve bu gelişmenin sürdürülebilir kılması için yukarıda belirtilen fikir ve stratejileri kısaca özetlemek gerekir şu başlıklar göze çarpmaktadır. Bu tavsiyelerin birebir uygulanabilir olmayabileceği ve bölgenin özelliklerine göre politika üretene bir yol gösterme olduğu hatırdan çıkarılmamalıdır.

Ekonomik birlikteliklerin oluşturduğu ağbağlar bilginin yayılmasını ve sosyal etkileşimle ekonomik inovasyon sağlanmasını kolaylaştırır. Burada önem verilmesi gereken husus bölgedeki dominant kurumların yöneticilerinin rasyonelliği ve yönetim kültürü ve kurumun doğasıdır. Politik yaklaşımlar sıklıkla bölgede kişilerin anlayışına dikkat etmeden bölgede yeni aktörlerin araştırmasına girmektedirler. Buradaki temel faktör, adaptasyon için değişim kabiliyetidir. Bu değişim kabiliyetinin gelişmesi için alternatif davranış biçimlerinin tanımlanması ve ortaya konulması gerekmektedir. Örneğin, farklı yeterliliklerin muhafaza edilmesi, kurumların iç ve dış etkilere açılması, kurumsal ve çevresel etkilerle stratejik karar verme yetileri, bilgi ve tecrübenin çeşitliliğinin güçlendirilmesi hiçbir zaman ihmal edilmemesi gerekmektedir.

Yerel nitelikli kurumsal yapıları oluşturmak ve geliştirmek; ekonomik kalkınma ile yerel politik güç arasındaki ilişki daha ziyade yerel aktörlerin kendi ekonomik ajandalarını geliştirip takip edebilmeleri ve bu konuda karar alabilmelerine dayandırılabilir. Burada iki farklı kurumsalcı yönetim yaklaşımından söz edilebilir; birincisi kurumların temsilcilerden oluşan bağımsız karar verebilme arzusu ve diğeri ise katılımcı karar vermenin üstünlüğüdür. Bu yaklaşımların bölgedeki zorluğu yeni yeni gelişen çoğulculuk ve etkileşimci kamu ortamının nasıl sağlanabilmesidir. Yerel kurumsallaşma çalışmaları desantralizasyon ve bölgenin resmi kurumlarının demokratikleşmesinin ötesine geçmesi gerekmektedir. Avrupa'daki pek çok bölgenin katılımcı politikaları, aktif vatandaşlık, sivil güç ve kolektif çıkarların yoğun kurumsallaşmaları/birliktelikleri hep birlikte yönetim sanatını zorunlu kılmaktadır.

Geride kalan son birkaç on yıl içerisinde dünyada pek çok değişimler ve küresel krizler yaşandı. Tüm büyük krizler aslında yeniden yapılanmaların ve gelişmelerin bir başlangıcı olabilecek niteliktedir. Bunun olabilmesi ise öğrenen bir bölge yapısına kavuşmakla, bilgi ve inovasyon toplumuna dönüşmekle mümkün olabilecektir. Ayrıca, stratejik planlamanın bölgesel kalkınma kontekstinde ağlar oluşturmak, iletişim ve rasyonalist bir düşünme, birlikte daha iyi olma anlayışı ile dengelenmesi gerekmektedir. Bu açıdan dinamik kapasitelerin oluşturulması, bunların araştırmacılar ve politikacıların hizmetine sunulması ile bölge politikaları/stratejilerinin geliştirilmesi yerinde olacaktır (Özmen, 2010).

Küreselleşme ile şekillenen süreçte bölgesel gelişme konusunda ve bölgesel politika uygulamalarında önemli değişimler yaşanmaktadır. Bu süreçte küreselleşme-yerelleşme eğilimlerine paralel olarak bölgelerin önemi her geçen gün artmaktadır. Dolayısıyla, bölgesel gelişmenin teorik temellerinin yeniden yorumlanması gerekmiş ve kalkınma ekonomisini açıklayan yeni yaklaşımlar ortaya çıkmış, bunu bölgesel hedefler ve faaliyetler alanındaki değişimler takip etmiştir. Değişimin odağında küresel rekabet avantajı elde etme gerekliliği yer almaktadır. Bölgelerin önem kazanarak küresel rekabetin temel aktörlerinden biri haline gelmesi ile bilgi teknolojileri, bölgedeki aktörler arasındaki işbirliği ve eşgüdüm gibi unsurlar da ön planda yer almaya başlamıştır (Keskin ve Sungur, 2010: 288).

Sonuç olarak; yeni bölgesel politika eksenini bölgenin kapasitesini artırmaya ve içsel dinamikleri harekete geçirmeye yönelik bir çizgide yer almaktadır. Bu doğrultuda,

her bölgenin rekabet gücü; temel altyapı, teknolojik altyapı, bilgi altyapısı, mekânın niteliği, beşeri kaynaklar, girişimcilik kültürü, sektörel yoğunlaşmalar, uluslararasılaşma, yenilik, yönetim, kurumsal kapasite, uzmanlaşma ve sosyal sermaye gibi bazı unsurlara bağlı olarak şekillenmektedir. Türkiye'nin bölgesel politikaya bakışı da bu dönüşümden etkilenmekte ve olumlu bir yönde ilerlemektedir. Ancak, kalkınma planlarında yer alan amaç, araç ve politikalarda gözlenen bu olumlu ilerlemenin, Türkiye'de uygulamadaki etkilerinin ne kadar süre sonra ve ne ölçüde ortaya çıkacağı tartışmalı bir konudur (Keskin ve Sungur, 2010: 290).

Türkiye'de kalkınma ajansları yapılanmasında baktığımızda hayata geçirilmeye çalışılan uygulamaların henüz tam anlamıyla sonuçları görülememiştir. Gelecekte yapılacak araştırmalar, makaleler ve istatistikler daha sağlıklı olabilir. Sağlıklı, ölçülebilir ve karşılaştırılabilir verilerin toplanabilmesi ve kullanılabilmesi için kalkınma ajansı sınırlarında özellikle insan kaynağı yönetimi ile bilişim altyapısına daha fazla önem verilmelidir.

Bölgesel gelişmede 2013 vizyonundaki hedeflere ulaşmak, bölgelerin kalkındırılmasıyla ülkede sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için kalkınma ajansları önemli bir araçtır. Bölgesel gelişmenin temel araçları arasında bu uyum, işbirliği ve koordinasyonun sağlanabilmesi için şu tedbirler önerilebilir (Akın, 2006: 302-304): Her bölgenin kendi özelliklerine ve kurumsal yapılanmalarına uygun olarak, odalar, borsalar, organize sanayi bölgeleri ve serbest bölgeler, ABİGEM'ler veya benzeri iş geliştirme merkezleri, teknoparklar, üniversitelerin araştırma merkezleri, KOSGEB ve benzeri kuruluşlar ve meslek teşekkülleri ile yatırımcı hizmetleri veren kamu ve yerel yönetim birimlerinin temsilcilerinden oluşan dar kapsamlı bir danışma kurulu oluşturulmalıdır. Bu kurul kurumlararası koordinasyon görevini de üstlenmelidir.

Merkezi ve yerel kamu birimleri ve yerel yönetimlerin mükerrer ve münferit hareketleri önlenmeli koordinasyon sağlanmalıdır. Bölgesel planlar ve hedefler üzerinde, toplumsal uzlaşma sağlanmalıdır. İzleme değerlendirme ve geri besleme mekanizmalarının oluşturulmalıdır. Üniversiteler ve araştırma kuruluşları ile işbirlikleri geliştirilmelidir. İşletmeler için sağlanan destekler, ar-ge yardımları ve benzeri devlet yardımlarının hedef kitleye ulaşımını sağlama yönünden güçlü bir enformasyon ve iletişim yapısı oluşturulmalıdır. Paydaşlar ve hizmet sağlayıcılar arasında güçlü bir ağ oluşturulmasıdır. Mevzuat konusunda STK'lar ile özel sektörün kamu ile olan

iletişimini; kamu kurum ve kuruluşlarının kendi aralarındaki iletişimi ve kamu kurum ve kuruluşlarının kamuoyu ile olan iletişiminin güçlendirilmelidir. Koordinasyon, sürdürülebilirlik, karşılık verebilirlik, güncelleşmeye yönelik yatay düzenlemeler yapılmalıdır. Kalkınma kurulundan daha kapsamlı ve sivil birer insiyatif olarak bölgesel gelişme işbirliği mekanizmaları kurulabilir. Kurulabilecek bölgesel gelişme işbirliği mekanizmaları birbirleriyle bilgi ve deneyim paylaşımını kolaylaştırmak üzere bir portal oluşturmalıdır.

Mekânsal ve bölgesel planlama çalışmalarının dikeyde ve yatayda iletişim ve koordinasyonu güçlendirecek stratejik ortaklıklar (kamu-özel, merkez-yerel, ulusüstü-ulusal-yerel) kurulmalıdır. Bu ortaklıklar sadece bölgelerarası ve bölge-ajans içi ilişki ve bilgi akışını da güçlendirebilir. Bu tür yapılanmalar ulusal mekân ve kalkınma stratejilerinin bölgelere daha iyi yansımaları sağlayabilir. Diğer bölgelerle bilgi ve deneyimlerin paylaşılması amacıyla ajanslar arası bilgi paylaşım sistemleri oluşturmalıdır.

Türkiye’de sürdürülebilir gelişme performansı bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması, bölgesel ve yerel kalkınmanın hızlandırılması için çeşitli projeler uygulanmıştır. Kalkınmada öncelikli yöreleri hedef alan bu proje ve destek uygulamaları, organize sanayi bölgeleri politikası, yatırımlarda devlet yardımları kırsal kalkınma projeleri, bölge planları, bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılmasında ve hedeflenen gelişme düzeyini ve ortamını oluşturmada beklenen etkiyi gösterememiştir. Bölge planlarının yeterli başarı elde edememesinin başlıca nedeni, kendine özgü bir finansman (bütçe) mekanizmasının bulunmayışı ve yerelde etkin bir kurumsal yapıyla desteklenmeyiştir.

Yerel aktörlerin küreselleşmenin tehditlerine karşı koyabilme yeteneğinin geliştirilmesi ve sunduğu fırsatlardan azami faydanın elde edilebilmesi, bu faktörleri iyi teşhis eden, yorumlayabilen ve bunlara uygun politikalar geliştirebilen kurumların varlığını gerektirir (Berber ve Çelepçi, 2005: 155-156).

Sonuç olarak, yerelin sorunları uzaktan planlama ile çözülememekte; imkânları, potansiyeli, içerdiği “gömülü” yerel gelişme bilgileri ise uzaktan algılanamamaktadır. Yeni planlama ve idari örgütlenme anlayışı içinde, uygun kurumsal altyapının oluşturulmasıyla birlikte planlamanın ilgili yerleşmelerde, yukarıdan-aşağıya değil

aşağıdan-yukarıya başlatılan etkileşimli bir süreçle yapılması ve uygulanması gerekmektedir (Arslan, 2010: 100-105).

Filiztekin'in belirttiği gibi, bölgesel kalkınma, çok boyutlu doğası ve doğrusal olmayan yapısı nedeniyle çetrefil bir sorundur. Bölgesel eşitsizlikler birçok ekonomik, sosyal ve siyasi sorunlara neden olmakta ve bu sorunlar sarmal biçimde artarak sürmektedir. Türkiye'de özellikle son yıllara ait bölge temelli veriler maalesef ya yoktur, ya da var olanlar dağınık ve tutarsız biçimdedir (2009: 30-53). Bu noktada kalkınma ajanslarına da bölgelerinde sağlıklı ve doğru veri elde etme gibi çok önemli görevler düşmektedir, çünkü --Filiztekin'in de belirttiği gibi-- sağlıklı ve sürdürülebilir bölgesel kalkınmada en önemli unsur sağlıklı ve doğru veri ve bunun planlar doğrultusunda kullanılabilmesidir. Tüm ilgili kurumların katılımıyla yerel bazda istatistikî veri tabanının oluşturulmalıdır. Kuruluşların kendi bilgi bankalarını paylaşımına açılmalıdır.

Ajansların başarılı olup olmadığı tartışmaları konuyla ilgilenen çevrelerde yoğun biçimde sürmektedir. Bu konuda net yanıt vermek, hem Avrupa'daki uygulamaları araştıranlar (Pearce ve Ayres, 2009: 554), hem de Türkiye'deki uygulamaları inceleyenler (Çukurçayır, 2010: 639; Akın, 2008; Özer, 2010) için şimdilik olanaklı görünmemektedir.

Küreselleşmenin etkisiyle pek çok ülke yönetim yapıları oluşturmaktadır. Bu düzlemde artık bölge ve bölgesel aktörler ulus devlet içerisinde coğrafi bir tanımdan sıyrılarak önemlerini arttırmaktadır. Kamu iradesi ve ağırlığıyla yürütülen pek çok projenin bölgesel aktörlerle karara bağlanması ve uygulanması anlamını taşıyan "yönetişim" yaklaşımı önem kazanmaktadır. Küreselleşme sürecinin önemli etkilerinden birisi ülkeleri aşağıdan yukarıya doğru bir anlayışla "yönetim"den "yönetişim"e geçişe zorlamasıdır.

Türkiye bu sürecin dışında kalamamış planlı dönemle birlikte uygulamaya başladığı bölgesel gelişme ve bölgeler arasındaki dengesizlikleri giderici politikalarının merkezden yönetme anlayışını gözden geçirmek zorunluluğuyla karşı karşıya kalmıştır. AB adaylığı 1999 Helsinki Zirvesi ile resmi olarak başlayan Türkiye'ye Avrupa Birliği'ne uyum çerçevesinde bölge planlaması ve bölgesel kalkınma yeni bir anlayışla ele alınması gerektiği ve bunun aracının da kalkınma ajansları olduğu ifade edilmiştir.

Kalkınma ajansları buldukları bölgelerin ihtiyaçları doğrultusunda hazırlayacakları bölge planları, yüksek nitelikli personeli, esnek kaynak ve istihdam yapısı, proje ve faaliyet destekleme kapasitesi ve yerel potansiyeli, dinamikleri ve imkânları harekete geçirebilecek yapısı ve araçları ile hem ulusal hem de bölgesel-yerel düzeyde başta istihdam ve gelir olmak üzere ekonomik ve sosyal göstergelerin iyileştirilmesine, bölgelerarası ve bölge-içi gelişmişlik farklarının azaltılmasına ve dolayısıyla ülkenin genel refahının artırılması ve istikrarının pekiştirilmesine olumlu katkılar sağlayabilecek kurumlardır.

Ajanslar ve ilgili kurumlar arası ağbağların hızlı şekilde kurulması ve işlemesi gerekmektedir. Esas yaklaşım bu oluşumu zamana bırakmadan hızlıca gerçekleştirmek olmalıdır. Genel sekreterlerin de yönetim kurullarına bu konuyla ilgili bilgilendirme yapmaları ve farkındalık oluşturmaları doğru olacaktır. Her şeyi genel sekreterlerden beklemek de sakıncalıdır. Yönetim kurulu aktörleri de bu konularda gerekli bilgiye sahip olurlarsa alınacak kararlarda daha etkili olabilirler. Daha önce de altı çizildiği üzere, yönetim kurulu üyelerinin kalkınma ajanslarını içselleştirebilmeleri önemlidir.

En başından itibaren çalışanların eğitime ve insan kaynakları geliştirmesine ciddi yatırımlar yapılmalı, bu kalkınma ajanslarının temel bir özelliği olmalıdır. Bu çabalar ilgili ülkedeki tüm kalkınma ajanslarında koordine edilmelidir; böylece, bazı ajansların diğerlerinin arkasında kalması engellenmiş olur. Her başarılı kuruluş gibi başarılı ajanslar, performanslarını düzenli bir şekilde değerlendirenlerdir. Kalkınma ajanslarını tüm bölgelerinde kurmuş bir ülke performanslarını değerlendirmek için standart bir çerçeve geliştirmelidir. Kalkınma ajansları operasyonları için anlamlı performans hedefleri belirlenmeli ama aynı zamanda hedeflerin nasıl başarılabacağına ilişkin esneklik de sağlanmalıdır. Bununla birlikte, İngiliz deneyimlerinin gösterdiği gibi, aşırı değerlendirme düşük verimliliğe yol açabilir. Performans değerlendirmelerinin sonuçlarının yayınlanması kalkınma ajanslarının sürekli iyileştirmeyi taahhüt eden güvenilir bir ortak olarak görülmesine yardımcı olur.

Bu tezde Türkiye’de 2006 yılında 5449 sayılı Kanun ile çalışmaya başlayan ve özellikle kuruluş aşamasında yaşanan yasal ve yargısal süreçlerle kesintiye uğramalarına rağmen çalışmalarına devam eden 26 adet kalkınma ajansının performansları ve bölgeye katkıları, yönetim araçları ve düzeyleri konularında şimdilik derinlemesine ve sağlam değerlendirmeler yapmak şuan için erkendir. Ancak

ajanslar kendi bölgelerinin ihtiyaçları doğrultusunda çalışmalarını sürdürdükçe ve veriler toplandıkça bu konularda daha sağlıklı yorumlar yapılabilir. Tezin başlığında da belirtildiği üzere, yönetim yaklaşımı kalkınma ajanslarına uygun olduğu gibi yönetişimin bu kurumlarda uygulanabilir olması da yönetim uygulamaları açısından iyi örnekler oluşturmaya adaydır.

KAYNAKÇA

- Acar, M. (2008). Tracing Democratic Trends and Tensions in Regional Governance: The Case of Turkish RDAs, *Regional Studies Association (RSA) International Conference*, Prague, Czech Republic.
- Adams, J., Lee, S., Tomaney, J. (2002). *Conclusion: Prospects for Regionalism, England: The State of the Regions*, Ed. John Tomaney - John Mawson, The Policy Press, Great Britain, s. 207 - 218.
- Akın, B. (2008). *A Novel Instrument of Regional Development in Turkey: Izmir Development Agency*, Sabancı University, Yüksek Lisans Tezi, Arts and Social Sciences, İstanbul.
- Akın, N. (2006). Bölgesel Kalkınma Araçları ile Kalkınma Ajanslarının Uyum, İşbirliği ve Koordinasyonu, *1. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, TEPAV, ODTÜ, Ankara, 07-08 Eylül 2006, s. 295-304.
- Akkahve, D. (2006). AB Destekli Bölgesel Kalkınma Programlarının Yönetimi ve Yapısal Fonlara Hazırlık, *1. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiri Kitabı*, 07-08 Eylül 2006, TEPAV, ODTÜ, Ankara, s. 161-196.
- Aktan, C. (2003). *Değişim Çağında Devlet*, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Aktan, C. (2005). *İyi Yönetişim*, <http://www.canaktan.org/politika/yonetisim/anasayfa-yonetisim.htm>, 10.12.2005.
- Altunışık, R., Coşkun, R., Bayraktaroğlu, S., Yıldırım, E. (2007). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamaları*, Sakarya Üniversitesi İİBF, Sakarya Yayıncılık, İstanbul.
- Amin, A., Thrift, N. (1995). Institutional Issues for the European Regions: From Markets and Plans to Socioeconomics and Powers of Association, *Economy and Society*, Vol. 24, No 1, p. 41-65.
- Amin, A. (1999). An Institutional Perspective on Regional Economic Development, *International Journal of Urban and Regional Research*, Volume: 23, Issue: 2, p.: 365-378.
- Ansell, C. (2000). The Networked Polity: Regional Development in Western Europe, *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 3, p. 303-333.
- Apalı, A. (2009). *Bölgesel Kalkınma Ajansları ve İZKA Örneği*, Erciyes Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Kayseri.
- Apan, A. (2004). Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 13, Sayı 4, s. 39-58.

- Arıkan, Y. E. (2006) *Avrupa Bütünleşmesi ve Bölgecilik*, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Ed. Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak, Alfa Aktüel, Bursa, s. 107-128.
- Arslan, E. (2010). *Bölge Kavramı ve Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Türkiye Ekonomisine Beklenen Katkıları*, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat ABD, Doktora Tezi, Konya.
- Arslan, E. (2010). Kalkınma Ajansları ve Kalkınma Ajanslarının Türkiye Ekonomisine Beklenen Katkıları, *Kamu-İş*, Cilt 11, Sayı 3, Konya.
- Bache, I. (1998). *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Bayramoğlu, S. (2002). Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim, *Praksis*, Sayı 7, Yaz, s. 85-117.
- Bayramoğlu, S. (2005). *Yönetişim Zihniyeti Türkiye’de Üst Kurullar ve Siyasal İktidarın Dönüşümü*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Bayramoğlu, S. (2005). Türkiye’de Bölgesel Politikaların Gelişimi, Derleyen: Menaf Turan, *Bölgesel Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Paragraf Yayınevi, Ankara, s. 35-120.
- Behrens, P., Smyrl, M. (1999). A Conflict of Rationalities: EU Regional Policy and the Single Market, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No 3, p. 419-435.
- Berber, M., Çelepçi, E. (2005). Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, *Doğu Karadeniz Bölgesi Kalkınma Sempozyumu*, 13-14 Ekim 2005, Trabzon, s. 145-156.
- Beyaz Kitap, European Commission, European Governance White Paper, (2001). http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf (12/08/2010)
- Bilgiç, V. (2003). Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı, Editörler: Asıl Balcı vd., *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 27-47
- Bongers, P. (1992). *Local Government in the Single European Market*, England Longman.
- Cameron, G., Danson, M. (2000). The European Partnership Model and the Changing Role of Regional Development Agencies: A Regional Development and Organisation Perspective, Editors: M. Danson, H. Halkier, G. Cameron, *Governance, Institutional Change and Regional Development*, Ashgate Publishing, UK, p. 11-36.
- Can, E. (2004). *Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları ve Yapısal Fonlar: Uyum Sürecinde Türkiye için Bir Değerlendirme*, Asil Yayın Dağıtım, Ankara.
- Can, E., Kocagül, D. (2008). *Avrupa Birliği’nde Bölgesel Politikanın Gelişimi ve Yapısal Fonlar*, TEPAV Yayınları, Ankara.

- Cilavdaroğlu, A. (2008). *Bölgesel Kalkınma Ajansları, Türkiye’de Kuruluş ve İşleyiş Sorunları*, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Coşkun, S. (2003). Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı, Editörler: Asım Balcı vd., *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s.47-67 .
- Çalt, G. (2005). Bölgeselleşme ve Avrupa Birliği’nin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları, VI. Türkiye Ziraat Mühendisliği Teknik Kongresi, Bildiri Metinleri, Ankara.
- Çelepçi, E. (2006). *Bölgesel Dengesizliklerin Giderilmesinde Kalkınma Ajanslarının Rolü Ve Türkiye Uygulamaları*, Karadeniz Teknik Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat ABD, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Trabzon.
- Çukurçayır, M. A. (2003). Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim, Çağdaş Kamu Yönetimi, Editörler: M. Acar ve H. Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara s. 259-276.
- Çukurçayır, M. A. Sipahi, E. B. (2003). Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 50-51, s. 35-66.
- Çukurçayır, M. A. (2009). Yerel Yönetimde Değişim: Bürokratik Örgütten Hizmet İşletmesine Doğru, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 73, s. 31-49.
- Çukurçayır, M. A. (2010). Bölgesel Kalkınma ve Bölgesel Yönetişim, Editörler: M. A. Çukurçayır, H.Eşki Uğuz, T. Eroğlu, Yönetişim Kuram- Boyutlar- Uygulama, Çizgi Kitabevi, Konya, s. 617-644
- Demirci, Güneşer. A. (2003). Bölgesel Kalkınma Ajansları, *Kamu Yönetimi Dünyası Dergisi*, Yıl 4, Sayı 15, s. 16-20.
- Demirel, B. (2006) *Avrupa Birliği Ve Türkiye’de Bölge, Bölgeselleşme, Bölgecilik ve Bölge Yönetimleri*, Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler, Ed. Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak, Alfa Aktüel, Bursa, 2006, s. 129-169.
- Devlet Bütçe Uzmanları Derneği web sitesi. <http://www.debud.org> (25.08.2009).
- Doğruel, F. (2006). Türkiye’de Bölgesel Politikalar, Derleyen: A. Eraydın, *Değişen Mekân: Mekânsal Süreçlere İlişkin Tartışma ve Araştırmalara Toplu Bakış: 1923-2003*, Dost Kitabevi, Ankara, s. 164-195.
- DPT (2000). *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- DPT (2003). *Ön Ulusal Kalkınma Planı (2004-2006)*, Yüksek Planlama Kurulu’nun 22 Aralık 2003 tarih ve 2003/61 sayılı Kararıyla kabul edilmiştir.
- DPT (2006). *Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar ve Koordinasyon Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara. http://plan9.dpt.gov.tr/oik15_1_bolgeseltemel/151bolgel1.pdf (09.12.20 08)

- DPT (2007). *Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-2013, Kamuda İyi Yönetişim Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamuyone/oik674.pdf>, (01.02.2010)
- Dulupçu, M. A., Özmen (Çankaya) F. (2004). Küreselleşme Sürecinde Yerelin Dönüşümü: Bölgesel Kalkınma Ajansları – Yönetişim Temelli Bir Model Önerisi, [2. Ulusal] *Yerel Yönetimler Kongresi*, 3-4 Aralık 2004, Çanakkale, s. 147-158.
- Dulupçu, M. A. (2005). Regionalization for Turkey: An Illusion or A Cure, *European Urban and Regional Studies*, Vol. 12, No 1, p. 5-21.
- Dulupçu, M. A., Özgür, H. (2006). Yerel Ekonomik Gelişmede Yerel Yönetimlerin Rolü, Editörler: H. Özgür ve B. Parlak, *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, Alfa Aktüel, Bursa, s.171-202.
- Dulupçu, M. A. (2006). Bölgesel Politikalar Kopyalanabilir mi? Bölgeselleş(tir)me (Yönetim) Karşısında (Yeni) Bölge(sel)cilik (Yönetişim), *1. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, 07-08 Eylül 2006, TEPAV, ODTÜ, Ankara, s. 233-255.
- Dunsire, A. (1993). Modes of Governance, Editor: J. Kooiman, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage Publications, London, p. 21-34.
- Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı web sitesi. <http://www.egev.org/index.php> (20.20.2009).
- Elçi, Ş., Karataylı, İ., Karaata, S. (2008). *Bölgesel İnovasyon Merkezleri: Türkiye için Bir Model Önerisi*, TÜSİAD, İstanbul. Yayın No. TÜSİAD-T/2008-12/477.
- Emre, C., (2002). Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdare Amirliğinin Geleceği, İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği, Cahit Emre (Ed.), Ankara: TİAV, s. 301-308.
- England’s Development Agencies web sitesi. <http://www.englishsrds.com> (03.03.2009)
- Eraydın, A. (2006). Günümüzde Mekâna Yeniden ve Toplu Bir Şekilde Bakma Gereği, Derleyen: A. Eraydın, *Değişen Mekân: Mekânsal Süreçlere İlişkin Tartışma ve Araştırmalara Toplu Bakış: 1923-2003*, Dost Kitabevi, Ankara, s. 7-25.
- Eraydın, A., Köroğlu, A., Erkuş, B., Öztürk, H., Yaşar, S. (2007). Politika Ağlarının Rekabet Gücüne Katkısı: İzmir Bölgesindeki Yerleşmelerin Gelişmesinde Politika Ağlarının Rolü, *2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, 25-26 Ekim 2007, TEPAV, İzmir, s. 415-450.
- Eraydın, A. (2008). Bölgesel Kalkınmanın Yönetişim Çerçevesinde Kurumlaşması: Kalkınma Ajansları, *Bölgesel Kalkınma Ajansları*, İstanbul Politikalar Merkezi, Günaydın Ofset, İstanbul, s. 9-30.
- Erbakırcı, A. M. (2005). Görüşme Tekniği, Eğitimde Araştırma Yöntemleri Dersi Ödevi, Ankara Üniversitesi, Ankara.

- Ergun, T. (2004). *Kamu Yönetimi: Kuram-Syasa-Uygulama*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Ergün, İ. (2006). *Yerel Yönetimlerde Yönetişim Kavramı ve Avrupa Birliği İle Kıyaslanması*, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Birliği ABD, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İzmir.
- Ergüzeloğlu, E. (2003). Avrupa Birliği Yönetişim Modelinde Bir Türk Aktör: İktisadi Kalkınma Vakfı, *İktisat Dergisi*, Sayı 441-444, s. 76-88.
- Ertugal, E. (2010). Europeanization and Multi-level Governance in Turkey, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 10, No 1, p. 97-110.
- Ertugal-Loewendahl, E. (2005). Europeanisation of Regional Policy and Regional Governance: The Case of Turkey, *European Political Economy Review*, Vol. 3, No 1, p. 18-53.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu Yönetimi-Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar*, Okutman Yayıncılık, 3.Baskı, Ankara.
- Es, M. (2007). Yerel Yönetişim, *Yerel Siyaset Dergisi*, Sayı 22. <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=808>, (12/08/2010)
- EURADA (1999). *Creation, Development and Management of RDAs Does it have to be so difficult ? Eurada Report 1999*, <http://www.eurada.org>, (10/11/2009)
- Filiz, A. (2007) *Katılımlı Yönetim ve Yönetişim*, <http://www.atillafiliz.com/makale.php?id=25>, alınma tarihi: 20/08/2010
- Filiztekin, A. (2008). Türkiye’de Bölgesel Farklar, *Yerel Kalkınmanın Yönetişimi Uluslararası Konferansı*, 24-25 Ekim 2008, İstanbul Politikalar Merkezi, Atak Matbaası, İstanbul, s. 30-55.
- Florida, R. (1995). Toward the Learning Region, *Futures*, Vol. 27, p. 527-536.
- Frederickson, H. G. (2004) *Whatever Happened To Public Administration? Governance, Governance Everywhere*, Working Paper QU/GOV/3/2004, Institute of Governance Public Policy and Social Research
- Garrett, G. (1992). *International Cooperation And Institutional Choice: The European Community’s Internal Market*, International Organisation, 46: 533-560.
- Gerber, E. R., Gibson, C. C. (2008). *Balancing Regionalism and Localism: Regional Governance in American Transportation Policy*, Ford School of Public Policy University of Michigan, Department of Political Science.
- Gibbs, D. (1998). Regional Development Agencies and Sustainable Development, *Regional Studies*, Vol. 32, No 4, s. 365-368.
- Gibbs, D. (2000). Ecological Modernisation, Regional Economic Development And Regional Development Agencies, *Geoforum*, Vol. 31, p. 9-19.

- Goldsmith, M. J. F. (1993) The Europeanisation of Local Government, *Urban Studies*, C. 30, S. 4/5, s. 683-699.
- Göymen, K. (2000). Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu (Açılış Bildirisi), *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Ankara, TODAİE. Yayın No: 304.
- Göymen, K. (2004). Local Government Reform in Turkey, *IASIA Yıllık Konferansına* sunulan bildiri, Seul, Güney Kore.
- Göymen, K. (2007). Dynamics of Change in Turkish Local Governance, *Society and Economy*, Vol. 28, No 3, p. 245-266.
- Güler Ayman, B. (2003). Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye, *Praksis*, sayı: 9 Kış-Bahar, s. 93-116.
- Güler Ayman, B. (2009). Kalkınma Davasının Terk Edilmesi: AB, Bölge ve Eşraf Severlik, *Memleket Siyaset Yönetim*, Cilt 4, Sayı 11, 2009/11, s. 44-67.
- Gümüş, F. (2009). *Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım ve Tuzla Kent Konseyi Örneği*, Haliç Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Güner, M. (2007). *Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Uygulaması*, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ABD, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Güney, C., Çelik, R. N. (2009). Mekansal Bilişim ve Mekansal Yönetişim, *TMMOB Harita ve Kadastro Mühendisleri Odası 12. Türkiye Harita Bilimsel ve Teknik Kurultayı*, 11-15 Mayıs 2009, Ankara, http://www.hkmo.org.tr/resimler/ekler/240cb4a3e3d2ed5_ek.pdf
- Güney Ege Kalkınma Ajansı web sitesi. <http://www.geka.org.tr> (11.04.2010).
- Güzelsarı, S. (2003). Neo-liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 36, Sayı 2, s. 17-34.
- Güzelsarı, S. (2004). *Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları*, <http://kayaum.politics.ankara.edu.tr/yonetimincelemeleri/selime.doc> (28.12.2007).
- Halkier, H. (2006). Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Çok Düzlemli Yönetişim: Avrupa Perspektifi, *1. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, TEPAV, ODTÜ, Ankara, s. 1-28.
- Hardill, I., Benneworth, P., Baker, M. (2006) *The Rise of the English Regions?*, Budd, Leslie (Ed.), Routledge, Great Britain.
- Harding, A. (2007). Policies for Urban and Regional Development: The UK Experience, *2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, TEPAV Yayınları, Ankara, s. 25-60.

- Harding, R. (2006). İngiltere ve Romanya'da Bölgesel Kalkınma Ajansı Deneyimleri, *1. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiri Kitabı*, TEPAV, ODTÜ, Ankara, s. 111-160.
- Haşar, Ç. (2007). *Çek Cumhuriyeti'nde Bölgesel Politikanın Gelişimi ve Kurumsal Yapılanma*, TEPAV Bülten, Sayı:3, Ekim, s.11-13.
- Haughton, G., Dave, C. (2004). Regions and Sustainable Development: Regional Planning Matters, *The Geographical Journal*, Vol. 170, No. 2, p. 135-145
- Hirst, P. (2002). Democracy and Governance, in Jon Pierre (editor), *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Hoffmann, S. (1982). *Reflections on the Nation-State in Western Europe Today*, Journal of Common Market Studies, 21: 21-37.
- Hooghe, L. (1996). (Editor.) *Cohesion Policy And European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L., Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*, Rowman and Littlefield: Lanham Maryland.
- Hooghe, L., Marks, G. (2008). European Union?, *West European Politics*, Vol. 31, No 1, p. 108-129.
- Hughes, K. (2004). *Turkey and the European Union: Just another Enlargement, Exploring the Implications of Turkish Accession*, A Friends of Europe Working Paper.
- Ildırar, M. (2003). *Bölgesel Kalkınma Teorisi ve Gelişme Stratejileri*, Basılı Doktora Tezi, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adana.
- İZKA (2008). *Avrupa'da Kalkınma Ajansları*, Yayın No. İZKA-A/2008-01, İzmir.
- İzmir Kalkınma Ajansı web sitesi. <http://www.izka.org.tr/acilisAna.php> (11.05.2009).
- Jessop, B. (1995). The Regulation Approach, Governance and Post Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change, *Economy and Society*, Vol. 24, No 3, August, p. 307-333.
- Jessop, B. (1998). The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development, *International Social Science Journal*, Vol. 155, p.29-45.
- Jessop, B. (2000). The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 24, No 2, p.323-360.
- Jessop, B. (2002). *Liberalism, Neo Liberalism and Urban Governance: A State Theoretical Perspective*, Blackwell Publishers, p. 452-472.
- Jones, B. (2006). Trying Harder: Developing a New Sustainable Strategy for The UK, *Natural Resources Forum*, Vol. 30, p. 124-135.

- Jordan, A. (2001). The European Union: An Evolving System of Multi-Level Governance or Government, *Policy and Politics*, Vol. 29, No 2, p. 193-208.
- Karaarslan, G. (2008). *Avrupa Birliği ve Türkiye’de Bölgesel Politikalar ve Kalkınma Ajansları*, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Avrupa Birliği ve Uluslararası Ekonomik İlişkiler (Ekonomi-Maliye) ABD, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Karabulut, T. (2007). Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Kurumsal Gelişmelerle İlgili Genel Bir Değerlendirme, Editörler: H. Özgür ve M. Kösecik *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -II: Uygulama*, Nobel Kitabevi, Ankara, s. 738-761.
- Karaman Toprak, Z. (2000). Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 72, Sayı 426, s. 5-42.
- Karaman Toprak, Z. (2007). Yerelde Yönetişim Olgusunda Demokratik Kazanımları Teorik ve Pratik Temelli Yaklaşımlar (Türkiye ve İzmir), 2. *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu: Çok Düzlemli Yönetişim*, Bildiriler Kitabı, TEPAV, Ege Üniversitesi, İzmir, s. 327-356.
- Karasar, N. (2008). *Bilimsel Araştırma Yönetimi: Kavramlar-İlkeler-Teknikler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Karasu, K. (2005). İngiltere’de Bölge Kalkınma Ajansları, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir? Ne Değildir?*, Der. Menaf Turan, Paragraf Yayınevi, YAYED, Ankara, s. 197-238.
- Karasu, K. (2009a). Yerelleşme Söylemi ve Bölge Kalkınma Ajansları, *Memleket Siyaset Yönetim Dergisi*, Cilt 4, Sayı 11, 2009/11, s. 1-43.
- Karasu, K. (2009b). Yeni Bir Tür Merkezileşmenin Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları, *Memleket Mevzuat*, sayı: 46, Nisan 2009, s. 24-33.
- Kayasü, S., vd. (2003). Yerel/Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Artırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, No: 8, İstanbul.
- Kayasü, S., Yaşar, S. S. (2006). Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Kalkınma Politikaları: Yasal ve Kurumsal Dönüşümler, 1. *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, 07-08 Eylül 2006, TEPAV, ODTÜ, Ankara, s. 199-214.
- Keating, M. (1995) Europeanism and Regionalism, Barry Jones ve Michael Keating (eds.), *The European Union and The Regions*, Oxford University Press, s. 1-22.
- Kerman, U. (2009) Avrupa Birliği: Yerel ve Bölgesel Yönetimler, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.14, S.1, s. 273-286.
- Keskin, H., Sungur, O. (2010). Bölgesel Politika Ekseninde Yaşanan Dönüşüm: Türkiye’de Kalkınma Planlarında Bölgesel Politikaların Değişimi, *Süleyman Demirel Üniversitesi, Fen Edebiyat Fakültesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, Mayıs Sayı 21, s. 271-293.

- Kesim, K. H. (2004). Avrupa Birliği'nde Meşruiyet Sorununun Çözümüne İlişkin Bir Model Önerisi: Usul Meşruiyeti, Editörler: M. Acar ve H. Özgür, *Çağdaş Kamu Yönetimi -II*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 67-90.
- Kiely, R. (1998). Neo Liberalism Revised? A Critical Account of World Bank Concepts of Good Governance and Market Friendly Intervention, *Capital and Class*, Vol. 22, no: 1, March 1998, s. 63-88.
- Kirlin, J. (2001). Big Questions for a Significant Public Administration, *Public Administration Review*, Vol. 61, No 2, p. 140-144.
- Koçak, S. Y. (2010). Avrupa Birliği ve Yönetişim, Editörler: M. A. Çukurçayır, H.Eşki Uğuz, T. Eroğlu, *Yönetişim Kuram- Boyutlar- Uygulama*, Çizgi Kitabevi, Konya, s. 465-494.
- Koçak, S. Y. (2009). Ankara Antlaşması'ndan Müzakerelere Avrupa Birliği Mali Yardımları, *Celal Bayar Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Yönetim ve Ekonomi*, Cilt 16, Sayı 2, s.133-146.
- Koçak, S. Y. ve Kösecik, M. (2009). Avrupa Birliği'nde Bölgesel Gelişme: Uyum Fonu Ülkeleri Açısından Bir Değerlendirme, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu (KEAS -II)*, Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı, s. 185-203.
- Koçak, S. Y. (2005). Avrupa Birliği'nde Yapısal Fonların Bölgesel Kalkınmaya Etkisi: İrlanda, İspanya ve Yunanistan Örnekleri, *Basılı Yüksek Lisans Tezi*, İktisadi Araştırmalar Vakfı, İstanbul. (Ünal Aysal Tez Değerlendirme Yarışma Dizisi).
- Kohler-Koch, B., Rittberger, B. (2006). *The Governance Turn in EU Studies*, Arena Seminar, Arena Centre for European Studies, The University of Oslo.
- Kooiman, J. (ed.) (1993). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Sage: Newbury Park, California and London, p. 1-8.
- Kooiman, J. (1993). Social-Political Governance: Introduction, Editor: J. Kooiman, *Modern Governance: New Government - Society Interactions*, Sage: London, p. 1-8
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*, Sage, London.
- Kösecik, M. (2002). Avrupa Birliği'nin Bütünleşmesi Sürecinde Yerel Yönetimler, Avrupa Birliği'nin Bütünleşmesi Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler, Editörler: Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür, Alfa Yayınları, İstanbul, ss. 1-38.
- Kösecik, M. ve Akbaş, İ. (2009). AB Mali Yardımları ve Türkiye'de Desteklenen Yerel Yönetim Projeleri, *Gazi Kitabevi*, Ankara.
- Kösecik, M. (2007). Avrupa Birliğine Üyelik Sürecinin Türkiye'nin Yerel Yönetim Yapısına Etkileri, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-II: Uygulama, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Editörler), Nobel Yayın, Ankara, s. 691-737.

- Köseçik, M. ve Özgür, H. (2005). Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I: Reform, H. Özgür ve M. Köseçik (ed.), Nobel Yayın, Ankara, s.1-20.
- Kumral, N. (1993). Bölgesel Gelişme Politikası Aracı Olarak Ekonomik Kalkınma Ajansları ve Girişimciliğin Teşviki, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı Doktora Tezi, İzmir.
- Kumral, N. (2007). *Metropol Bölge ve Yönetişim, 2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu*, 25-26 Ekim 2007, İzmir, s. 485-495.
- Leftwich, A. (1993). Governance, Democracy and Development, *Third World Quarterly*, Vol. 14, p. 605-624.
- Maliye Bakanlığı (2003). *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Ankara.
- Malecki, J. E. (1997). Technology and Economic Development: The Dynamics of Local, Regional and National Competitiveness, 2nd edition, London and Boston: Addison Wesley Longman.
- Marek, D. ve Baun, M. (2002). *The EU as a Regional Actor: The Case of the Czech Republic*, JCMS, Volume 40, Number 5, s. 895–919.
- Marks, G. (1992). *Structural Policy in the European Community*, Euro-Politics: Institutions and Policy-Making in the “New” European Community (edt) A. Sbragia. Washington, D.C. Brookings, p.191-224.
- Mawson, J. (2008). Policy Review Section, *Regional Studies*, Vol. 32, No 4, p. 365-381.
- McGowan, K. (2000). *The Celtic Tiger, Ireland’s Economic Success Story*, Maine Policy Review, s.13-17.
- McMaster, I. (2006). Czech Regional Development Agencies in a Shifting Institutional Landscape, *Europe-Asia Studies*, Vol. 58, No 3, p. 347-370.
- Mengi, A., Algan, N. (2003). *Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme AB ve Türkiye Örneği*, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Mevlana Kalkınma Ajansı web sitesi. <http://www.mevka.org.tr> (11.05.2009).
- Milward, A. (1992). *The European Rescue of the Nation State*, Berkeley: University of California Pres.
- Moravcsik, A. (1991). *Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community*, International Organisation, 45: 651-688.
- Moravcsik, A. (1993) *Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*, Journal of Common Market Studies, 31 (4), s.473-524.

- Moravcsik, A. (1994). *Why The European Community Strengthens The State: Domestic Politics And International Cooperation*. Boston, MA: Harvard University, Centre for European Studies, Working paper No. 52.
- O'Toole, Jr. L. (1997). The Implications for Democracy in a Networked Bureaucratic World, *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 7, No 3, p. 443-460.
- Ohmae, K. (1995). *The End of the Nation-State: The Rise of Regional Economies*, Free Press, New York.
- Ohmae, K. (1996). *Ulus Devletin Sonu: Bölgesel Ekonomilerin Yükselişi*, (Çeviren: Z. Dicleli), Türk Henkel Dergisi Yayınları, İstanbul.
- Okçu, M. (2005). Avrupa Yönetişel Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim, Editörler: A. Nohutçu ve A. Balcı, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması -I*, Beta Yayınevi, İstanbul, s. 257-298.
- Okçu, M. (2007). Yönetişim Tartışmalarına Katkı: Avrupa Birliği İçin Yönetişim Ne Anlama Geliyor?, *Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 12, Sayı 3, s. 299-321.
- Okçu, M. (2005). *Avrupa Yönetişel Alanına Doğru Türk Kamu Yönetimi: Çok Düzlemli Yönetişim*, TEPAV EPRİ, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/Murat_Okcu_cok_duzlemli_yonetisim_26_10_05.pdf (25/07/2010).
- Osborne, D., Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Plume Books, New York.
- Öke, M. K., Say, S. (2007). *Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma Gereksinimi*, <http://www.iibf.ibu.edu.tr/bolumlerkamuyonetimimkepdf5.pdf> (03.08.2007).
- Ökmen, M., Canan, K. (2009). Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi, *Celal Bayar Üniversitesi İİBF, Yönetim ve Ekonomi*, Cilt 16, Sayı 1, ss 139-171 .
- Ökmen, M., Baştan, S., Yılmaz, A. (2004). Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler, Editörler: M. Ökmen ve A. Yılmaz, *Kamu Yönetimi: Kuramdan Uygulamaya*, Gazi Kitabevi, Ankara, s. 24-80.
- Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği, *Çağdaş Kamu Yönetimi -I*, Editörler: M. Acar ve H. Özgür, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 3-45.
- Özaslan, M. (2005) Küyerelleşme Sürecinin Türkiye'deki Yerel Kurumsal Yapılara Yansımaları, Editörler: H. Özgür ve M. Kösecik *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -I: Reform*, Nobel Kitabevi, Ankara.
- Özcan, G. B., Turunç, H. (2008). The Politics of Administrative Decentralization in Turkey since 1980, p. 177-193.

- Özen, P. (2005). Bölge Kalkınma Ajansları, TEPAV, <http://www.tepav.org.tr>, alıntı tarihi: 15/11/2009
- Özen, P. A., Özmen, Y. (2009). Kalkınma Metodolojileri - Kalkınma Ajansları İlişkisi ve TR32 Bölgesi Uygulama Arayışı, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu (KEAS'09)*, Pamukkale Üniversitesi, Denizli.
- Özer, M. A. (2006). Yönetişim Üzerine Notlar, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 63, s. 59-89.
- Özer, Y. E. (2008). Küresel Rekabet - Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye, *FBE Journal of Review of Social, Economic & Business Studies*, Vol. 9/10, s. 389-408, Volume 9 /10, Fall 2007-2008.
- Özgür, H., Kösecik, M. (2007). Yerel Yönetimlerde Değişim Sürecinde Uygulamadan Geleceğe, Editörler: H. Özgür ve M. Kösecik, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -II*, Nobel Kitabevi, Ankara, s. 788-816.
- Özmen, Y. (2010). Kalkınma Ajansları Yüzyüze Görüşme, Denizli İl Özel İdaresi Genel Sekreter Yardımcısı.
- Öztaş, N. ve Acar, M. (2004). Ağbağ Analizine Giriş: Kavramlar ve Yöntemler, Editörler M. Acar ve H. Özgür, *Çağdaş Kamu Yönetimi- II*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, s. 289-317.
- Pala, A. (2003). *Avrupa Birliğinde Bölgesel Politikalar Kırsal Kalkınma ile İlişkisi ve Türkiye*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Palabıyık, H. (2004). Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Açıklamalar, *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE, Cilt 37, Sayı 1 Mart, s.63-85.
- Palabıyık, H. (2003). Yönetimden Yönetişime: Yönetişim, Kentsel Yönetişim ve Uygulamaları ile Yönetişimde Ölçülebilirlik Üzerine Açıklamalar, Derleyenler: M. Akif Çukurçayır ve A Tekel, *Yerel ve Kentsel Politikalar*, Çizgi, Konya, s. 225-278.
- Pearce, G., Ayres, S. (2009). Governance in the English Regions: The Role of the Regional Development Agencies, *Urban Studies*, Vol. 46, No 3, p. 537-557.
- Peşelioğlu, İ. (2007). *Avrupa Birliği Perspektifinde Türkiye Ekonomisinde Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın Uygulama İmkânları*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ABD, İzmir.
- Peters, G., Pierre J. (2001). Developments in Intergovernmental Relations: Towards Multi-Level Governance, *Policy & Politics*, Vol. 29, No 2, p. 131-135.
- Pickvance, C. G. (1997). Decentralization and Democracy in Eastern Europe: a Sceptical Approach, *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 15, p. 129-142.
- Pike, A., Rodríguez-Pose, A., Tomaney, J. (2007). What Kind of Local and Regional Development and for Whom?, *Regional Studies*, Vol. 41, No 9, p. 1253-1269.

- Porter, M. (1998). Clusters and the New Economics of Competition, *Harvard Business Review*, November- December (1998), p. 77-90.
- Punch, F. K. (2005). *Sosyal Araştırmalara Giriş: Nicel ve Nitel Yaklaşımlar*, Çevirenler Dursun Bayrak, H.Bader Arslan, Zeynep Akyüz, Siyasal Kitabevi, Ankara.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*, Vol. 44, p. 652-667.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*, Open University Press, Buckingham, UK.
- Reeves, T. (2006). *AB ve Türkiye’de Bölgesel Kalkınma, 1. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, TEPAV, ODTÜ, Ankara, s. 39-48.
- Resmi Gazete, 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, <http://www.rega.basbakanlik.gov.tr> (25.10.2009).
- Sarıca, İ. (2001). Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikaları ve Projeleri, *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, Yıl 1, Sayı 1, s. 154-204.
- Schout, A., Andrew, J. (2005). Coordinated European Governance: Self Organized or Centrally Steered?, *Public Administration*, Vol. 83, No 1, p. 201-220.
- Shaw, P.W.R., Lloyd, M. G. (2000). Regional Development Agencies in England: New Strategic Regional Planning Issues?, *Regional Studies*, Vol. 34, No 1, p. 75-79.
- Sinan, P. E. (2006). Planlama ve Siyaset Kavramları Ekseninde Bölge Kalkınma Ajansları, 6. *Türkiye Şehircilik Kongresi: Planlama, Siyaset, Siyasalar*, 6-7-8 Kasım 2006, İzmir, s. 339-358.
- Somel, A., Ekiz, C. (2005). AB Plancılığına Geçiş: Ön Ulusal Kalkınma Planı, *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Derleyen: Menaf Turan, Paragraf Yayınları, No: 6, Ankara.
- Sönmez, M. (1998). *Bölgesel Eşitsizlik, Türkiye’de Doğu-Batı Uçurumu*, Alan Yayıncılık, İstanbul.
- Stoker, G. (1998). Governance as a Theory: Five Propositions, *International Social Science Journal*, Vol. 50, Issue. 155, p. 17-28
- Stoper, M. (1997). *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, Guilford, Press, New York.
- Şahin Edis, Y., Şenkal, N. (2004). Küreselleşme, Eğitim Politikaları ve Demokrasi Eğitimi, *Uluslararası Demokrasi Eğitimi Sempozyumu*, Çanakkale, 20-21.05.2004, s. 58-76.
- Şahin Edis, Y. (2004). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Çalışma Yaşamı, *DSK 1. Ulusal Sosyal Politika Kongresi*, Ankara, 22-24 Ocak 2004.

- Şehir Plancıları Bilgi Paylaşım ve Tartışma Platformu web sitesi. <http://www.planlama.org> (18/11/2009).
- Şengül, R., Yazkan, E. (2007). Yönetişim Modeli Olarak Kalkınma Ajansları, *Küresel Esintiler ve Yerel Etkiler Sarmalında Türk Kamu Yönetimi*, Editörler: A. Yılmaz ve Y. Bozkurt, Gazi Kitabevi, Ankara, s. 157-172.
- Tamer, A. (2008). *Kalkınma Ajanslarının Türk Hukuk Sistemindeki Yeri*, DPT Planlama Uzmanlığı Tezi, Ankara.
- Taylor, P. (1991). *The European Community And The State: Assumptions, Theories, And Propositions*, Review Of International Studies, 17: 109-125.
- Taylor, P. (1997). *The European Union in the 1990s*, Oxford: Oxford University Press.
- Tekeli, İ. (2003). Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine, *Türkiye'de Kamu Yönetimi*, Yargı Yayınevi, Ankara, s. 239-254
- Tekeli, İ. (1996). Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine, *Sosyal Demokrat Değişim*, Sayı 3, s. 45-54.
- Temizocak, Y. (2006). Kalkınma Ajanslarının Önemi ve EGEV-EBKA Deneyimi, *1. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu [Bildiriler Kitabı]*, 07-08 Eylül 2006, TEPAV, ODTÜ, Ankara, s. 387-397.
- The European Association of Development Agencies web sitesi. <http://www.eurada.org> (28.03.2009).
- Tiftikçigil, Yavuz, B. (2009). *Bölgesel Kalkınmada Aşağıdan Yukarıya Yönetim Anlayışı Ve Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Ortaya Çıkışı*, Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu, TODAİE, s. 715-726.
- Toksöz, F. (2008). *İyi Yönetişim El Kitabı*, TESEV Yayınları, İstanbul.
- Turan, M. (2005). Bölgesel Kalkınma Programları, Bölgesel Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, YAYED, Paragraf Yayınevi, Ankara, s. 159-180.
- Turan, S. (2007). *Bölgesel Kalkınma Ajansları, Dünyadaki Uygulamalar ve Türkiye Modeli*, Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ABD, Yüksek Lisans Tezi, Konya.
- Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, www.tepav.org.tr (20/02/2009).
- Uğuş, B. (2006). Avrupa Birliği ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Politikaları ve Bölgesel Kalkınma Ajansları, *E-Akademi Dergisi*, Sayı: 49, <http://www.eakademi.org/icerik.asp?kategori=Makale&kid=1&git=10>
- Vikipedi web sitesi. <http://www.tr.wikipedia.org> (06.01.2009).
- World Association of investment Promotion Agencies web sitesi. <http://www.waipa.org> (15.04.2010).

- World Bank (1994). *Governance: The World Bank Experience*, the World Bank, Washington D.C.
- World Bank (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Development*, the World Bank, Washington D.C.
- Yaman, A. (2007). Genel Değerlendirme Paneli, 2. *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu [Bildiriler Kitabı]*, 25-26 Ekim 2007, TEPAV, İzmir, s. 497-502.
- Yanakiev, A. (2010). The Europeanization of Bulgarian Regional Policy a Case of Strengthened Centralization, *Southeast European and Black Sea Studies*, Vol. 10, No 1, 45-57.
- Yerel Siyaset Dergisi web sitesi. <http://www.yerelsiyaset.com/v4/sayfalar.php?goster=ayrinti&id=808>. (02.03.2009).
- Yılmaz, A. (2007). AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar, *Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı 17, Nisan, s. 215-240.
- Yüksel, M. (2000). Yönetişim Kavramı Üzerine, *Ankara Barosu Dergisi*, Cilt 58, Sayı 3, s. 145-159.
- 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, <http://www.mevzuat.gov.tr> (08.06.2009).

EK: AKTÖRLERE YÖNELTİLEN SORULAR

1- Görüşülen kişinin:

Adı/Soyadı:	
Bağlı bulunduğu Kurum:	
Kurumdaki pozisyonunuz:	
Eğitim Branşı:	
Kurumunuzda kaç senedir çalışıyorsunuz?	

A- BÖLGELERİN AJANSLARA VE KALKINMAYA İLİŞKİN GÖRÜŞLERİ

2- Bölgeniz için sizce kalkınmanın ölçütü nedir? (Önem sırasına göre numaralandırır mısınız?)

- a. İstihdam oranının artması
- b. Doğrudan yabancı yatırımın artması
- c. İhracatın artması
- d. Ticaret becerisinin ve üretim potansiyelinin artması
- e. Eğitim, sağlık ve diğer kamu hizmetlerinin devamlı artması
- f. Markalaşma becerisi ve inovasyonun artması
- g. Beşeri sermaye ve hayat kalitesinin artması
- h. İnsan kaynakları kalitesinin artması
- i. Toplumun gelişiminde öncü STK' ların artması ve STK hareketinin güçlenmesi

3- Bir kalkınma ajansının sizce başarısı nasıl ölçülebilir? Performans kriterleri neler olmalıdır? (Önem sırasına göre numaralandırır mısınız?)

- a. Bölge kalkınma planlarının ulusal planlara olan yakınsaması
- b. Ulusal/uluslararası düzeyde bölgenin tanınırlığının artması
- c. Doğrudan yabancı yatırımın artması
- d. Bölgenin gelişimine yönelik gerekli faaliyetleri yönetecek kurumsal kapasitesinin ölçülebilmesi

- e. Desteklenen/desteklenecek olan projelerin uygulamadaki başarısı
- f. Ajansın idari, mali ve teknik olarak işlevlerini yerine Getirebilmesi
- g. KOBİ'ler ile olan ilişki düzeyi/seviyesi
- 4- Bölgede yerel inisiyatifler tarafından ele alınması gereken öncelikli sorunlar nelerdir? Neler olmalıdır? (Önem sırasına göre numaralandırır mısınız?)
- a. İstihdam
- b. Yabancı yatırımı çekme
- c. Kamu hizmetlerinin iyileştirilmesi
- d. Beşeri sermayenin artırılması
- e. Üretim ve ekonomik potansiyelin artırılması
- f. Rekabet gücünün yükseltilmesi
- g. Bölgenin ulusal ve uluslararası düzeyde tanınırlığının Arttırılması
- 5- Bölgenizde kalkınmayı engelleyen faktörler nelerdir? (Önem sırasına göre numaralandırır mısınız?)
- a. Kamu desteğinin yetersizliği
- b. Sermaye birikimi yetersizliği
- c. Bilgi ve teknoloji yetersizliği
- d. Ortaklık ve birlikte hareket etme anlayışının noksanlığı
- e. Kalkınma ajanslarının işlev ve faaliyetlerinin kamuoyuna tam anlamıyla anlatılamaması ve tanıtım eksikliği

B- AJANSLARIN KURULUŞU VE BÖLGELERİNDE ALGILANIŞLARI

- 6- Sizce kalkınma ajanslarının devamlılığını sağlayacak olan yapılanma neye dayanır/dayanmalıdır? (Önem sırasına göre numaralandırır mısınız?)
- a. Planlama
- b. Tanıtım ve Koordinasyon
- c. Yasal zorunluluk ve dayatmalar

- d. Görev tanımlarının tam ve doğru yapılmasına
- e. Proje yönetim kapasitesine
- f. Ajansın idari ve mali yönetimine

7- Kalkınma ajansları bünyesinde Kamu-STK-Özel sektör entegrasyonu sağlanabildi mi?

- a. Evet
- b. Hayır (Hayır ise nedenleri)

8- Bu dağılım kalkınma kuruluna yansıtılabildi mi?

- a. Evet
- b. Hayır. (Hayır ise nedenleri)

9- Bölge halkı, kalkınma ajansları ile ilgili yeterli ve gerekli bilgilendirmeye sahip mi?

- a. Evet
- b. Hayır. (Hayır ise nedenleri)

C- KALKINMA AJANSLARININ YASAL OLUŞUM SÜRECİ VE AB AJANS OLUŞUMLARI İLE İLİŞKİLENDİRİLMESİ

10- Türkiye’de kalkınma ajanslarının kuruluş sürecini etkin ve verimli buluyor musunuz?

- a. Evet
- b. Hayır. (Hayır ise nedenleri)

11- AB ülkelerindeki kalkınma ajansları ile çalışmalar var mı? Varsa bu konuda gerçekleştirilen faaliyetler nelerdir?

12- Kalkınma ajansları, AB’nin bölgesel gelişme fonlarının bölgeler tarafından kullanımında ana aktör olarak kurgulanmıştır. Bu kapsamda şuna kadarki süreçte fonların kullandırılmasında ne gibi zorluklarla karşılaşmıştır?

13- Sürdürülebilirlik kavramı gereği kalkınma ajansları açısından bir diğer kritik nokta verilen mali desteklerin izlenmesi ve değerlendirilmesidir. Bu konuda şuna kadar ne gibi çalışmalar yapıldı? Ve yapılması düşünülüyor?

D- BÖLGESEL PLANLAMA VE AJANS İLİŞKİLERİ

- 14- Türkiye’de genel bir plan bütünlüğü sorunu yaşanmaktadır. Üst ölçekli planlardan (ulusal kalkınma planı) kurumsal stratejik planlara varıncaya kadar bölge kalkınma planlarının eksik olduğu genel olarak dile getirilmektedir.
- a. Bu durumda kalkınma ajanslarının üretecek oldukları bölge kalkınma planları bu eksikliğini giderilebilir mi?
- b. Kendi bölgenizde ajansınız tarafından üretilen veya üretilmekte olan bölge kalkınma planında bu durum ne ölçüde göz önünde bulunduruldu ya da bulundurulacak?
- 15- Kalkınma ajansının üretmek durumunda olduğu bölge kalkınma planları, il bütününe ilişkin diğer kurumlarca yapılan Stratejik planlar, Çevre Düzeni Planları ile nasıl birliktelik ve bütünlük sağlayabilir?
- 16- Bölgesel gelişim politikaları gereği, Kalkınma Ajansları yerelde ve kapsadıkları bölge sınırları içerisinde kalkınmayı en üst düzeyde gerçekleştirmeye çalışacaklardır. Bölgeler arası gelişmişlik farkları göz önünde bulundurulduğunda her şekilde bir dengesizlik olacağı ortadadır. Koordinatör kuruluş olarak DPT bölgeler arası dengesizliğin daha da arttırmaması için ne tür araçlar geliştirmeyi düşünmektedir?
- 17- Kalkınma ajanslarının istişare organı olan Kalkınma Kurulu, kamu, özel sektör ve STK biçiminde üçlü bir yapıda oluşturulan kurul yapısı belirgin bir şekilde göze çarpmaktadır. Bu üçlü yapıya adaletli bir temsil hakkı nasıl sağlanabilecektir?
- 18- 5449 sayılı kalkınma ajansları kanununun iptal edilen maddeleri ve gerekçeleri göz önünde bulundurulduğunda kalkınma ajanslarının sağlayacak olduğu kalkınma işlevini yerine getirirken “bazı bölgeler” için yerel özerkliğe bir kayış olacağı endişesi kamuoyu gündemini oldukça meşgul etmişti ve ediyor. Bu algılamının önlenmesi ve/veya giderilmesi konusunda DPT’nin çalışması var mıdır?

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Pelin Aslı ÖZEN
Anne Adı : Perihan
Baba Adı : Mustafa
Doğum Yeri ve Tarihi : Ankara / 03.05.1979
Lisans Eğitimi : Dokuz Eylül Üniversitesi,
İşletme Fakültesi, İktisat Bölümü
Mezuniyet Tarihi : 2001
Çalıştığı Yer ve Görevi : Denizli İl Özel İdaresi – Strateji Geliştirme Uzmanı
Yabancı Dil : İngilizce

Yayınlar :

- ÖZEN, P. ve ÖZMEN, Y. (2009). Kalkınma Metodolojileri – Kalkınma Ajansları İlişkisi ve TR32 Bölgesi Uygulama Arayışı, KEAS'09, Denizli.
- ÖZEN, P. ve ÖZMEN, Y. (2010). Öğrenen Bölgeler Perspektifinde AB Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Gelişimi, Mevcut Durumu ve Türkiye'nin Alacağı Dersler, Kalkınma Ajansları, Erciyes Üniversitesi, Kayseri, Basım Aşamasında.