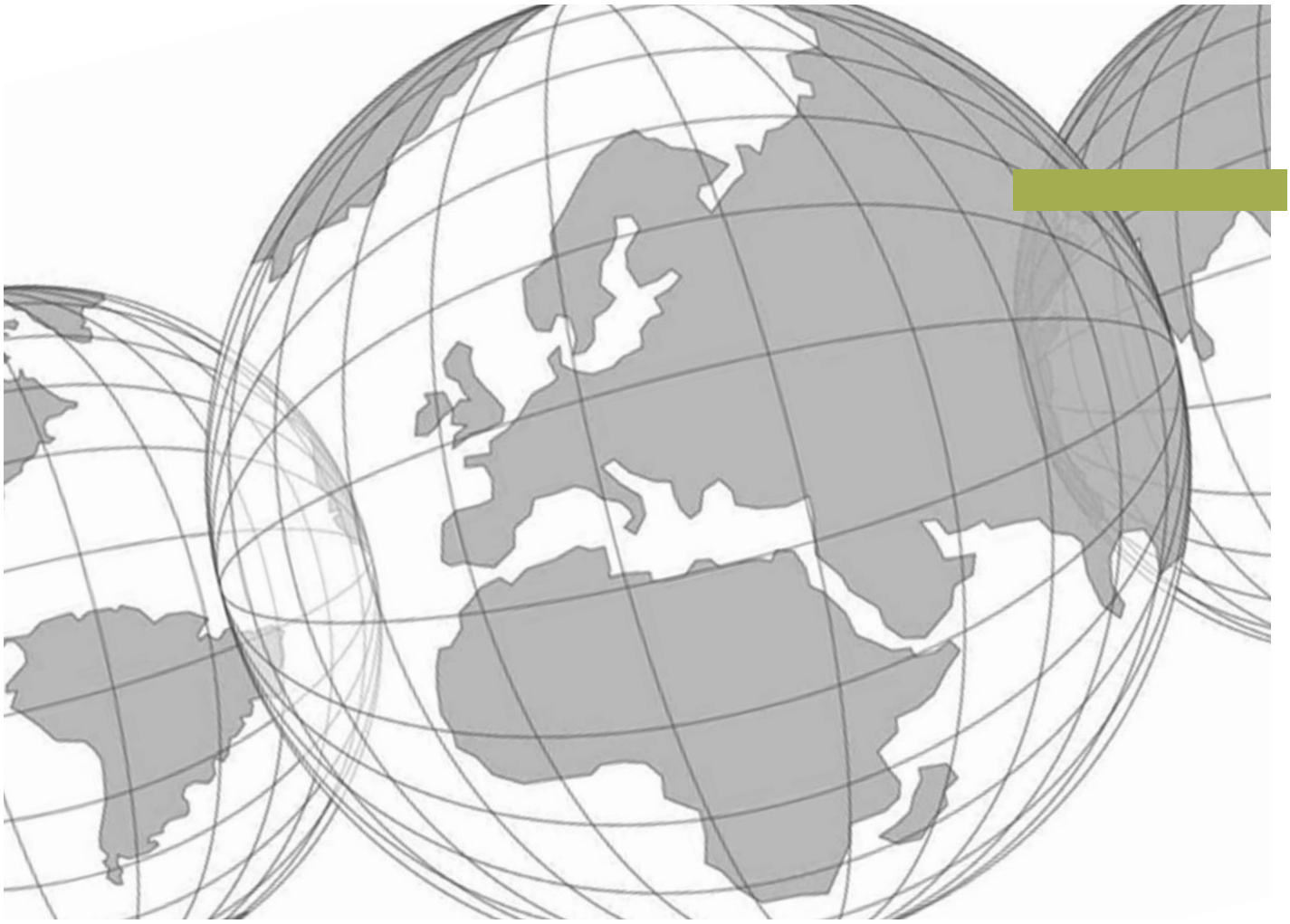


BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI

2

Bölgesel Kalkınma Ajansları 1950'li ve 1960'lı yıllarda kurulmaya başlanmış olup; 40 yıldan fazla bir süredir etkin bir biçimde Avrupa ve Kuzey Amerika'da faaliyet göstermektedir. Bölgesel Kalkınma Ajansları, başlarda kamunun hibe kaynaklarla finanse ettiği bölgesel ekonomik gelişmeyi özendirmek ve koordinasyonu sağlamak üzere, yetki ve çalışma alanı olarak merkezi ve yerel hükümetin arasında bir düzeyde oluşmuştur.

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

Bimtaş BOĞAZİÇİ İNŞAAT MÜŞAVİRLİK A.Ş.

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI
IMP
METROPOLİTEN PLANLAMA VE KENTSEL TASARIM MERKEZİ
ISTANBUL GREATER MUNICIPALITY METROPOLITAN PLANNING & URBAN DESIGN CENTER

Kasım 2006

BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI

1. Dünya'da Bölgesel Kalkınma Ajansları

Üretim sistemlerinde gelişen teknolojik ilerlemeler ve taşımacılık sistemlerinde maliyeti azaltan yenilikler sayesinde artan üretim ve genişleyen pazara karşılık küçülen Dünya, insanlığı son yıllarda adına küreselleşme denilen hızlı bir sürece sokmuştur. Bu hızlı süreç yüzünden farklı coğrafyalarda birçok önemli dünya şehri eklemlenerek "düğüm noktaları" oluşturmaktadır.

1970'lerde yaşanan seri ekonomik krizler sonrası içine girilen yeniden yapılanma sürecinde, post-fordizm dönemi uzmanlaşma eğilimiyle çeşitli büyüme odakları ortaya çıkmıştır. Bu odakların; başka bir deyişle eklemlenmiş şehirler bütününün, artan ekonomik aktiviteleri, bölgesel ekonominin önem kazanmasına ve bazı bölge sınırlarının da değişmesine neden olmuştur. 1980 sonrasında Avrupa ve Avrupa Birliği tabanlı çalışmalarda bölge kavramı, ekonomik kalkınmanın sağlanabileceği ve ulusal düzeyde mekansal dengesizliklerin giderilebileceği en uygun politika ölçeği olarak ön plana çıkmıştır.

Avrupa'nın bütünleşme çabalarında başı çeken Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalarının amacı; küreselleşme, teknoloji, genişleme ve entegrasyon süreçlerini dikkate alarak ve kaynakları daha az gelişmiş bölgelere dağıtarak, bölgeler arası dengesizlikleri azaltmak ve önlemektir (Sweet, 1999). Bölge, ulusal hükümet ve AB arasında ekonomik ve sektörel politikaların oluşturulması ve uygulanmasında bir köprü görevi görmektedir (Leonardi, 1993 aktaran Kayasü ve Diğerleri, 2003). AB'nin bölgesel politika uygulama araçlarından yapısal fonlar doğrudan bölgeye verilmektedir. Bu nedenle var olan kurumlar güçlendirilmekte veya Türkiye'de de rastlandığı gibi; -2002 yılında NUTS [1]/ İBBS sınıflandırmasına göre yeni bölge tanımlamaları yapılarak-, gerektiğinde yeni bölgeler ve bölgesel kurumlar oluşturulmaktadır. Çünkü, bölgelerin yapısal fonları yönetebilmek ve ekonomik politikaları uygulayabilmek için kurumsal yapılara sahip olmaları gereklidir.

1960'lardaki büyük ölçekli imalat sanayine dayalı büyüme odakları geliştirmeyi amaçlayan kalkınma modelleri yerini; 1970'teki seri ekonomik krizleri takip eden 1980'lerde bölgelerin ekonomik, politik ve kurumsal kimlik kazanmasıyla bölgesel kalkınma modellerine bırakmıştır. Keating'e göre (1998) bu dönüşüm sürecinde değişen uluslar arası pazarlara cevap verme çabası da önemli rol oynamaktadır. Bu yeni modellerde artık bölgesel politika hizmet sektörünü, sanayi sektörü kadar içine almaktadır.

Küreselleşme süreci içerisinde firmalar yayılmaya ve çeşitli işbirlikleri kurarak ağlarını genişletmeye başlamışlardır. Bilginin aktarımı ve araştırma-geliştirme faaliyetleri sayesinde rekabet gücü ve kapasiteleri artan firmalar küresel bir yarışta artık ülkelerini ve bölgelerini temsil etmektedir. Bu yüzden birçok günümüz Avrupa ülkesinde; daha güçlü bölgesel yapılar veya metropoliten alanlar yaratmak amacıyla, tabandan tavana bir yaklaşımla bölgesel politikaları geliştirme işlevi merkezden yerel ve bölgesel kurumlara aktarılmıştır. Bu kurumlar "Bölgesel Kalkınma Ajansları" kimliği altında bölgesel gelişme politika ve stratejileri üretmektedir.

Söz konusu kurumlar Türkiye gibi hızlı gelişen ülkelerde önemli fonksiyonlara sahip olarak ekonomik kalkınmaya yön vermekte olup; bu çalışmada Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın dünya literatüründe farklı tanımlarına, genel yapılarına, finansman kaynaklarına, ana hedef ve faaliyetleri ile çeşitli süreçlerde katılım gösteren aktörlerine makro bir bakış açısından değinilecektir. Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın Dünya örneklerinde farklı planlama deneyimlerine olumlu veya olumsuz katkıları, gelişmekte olan ülkelerde dengesizlikleri körükleyici etkilere yol açma tehlikeleri gibi konular ayrı ve önemli tartışma konuları olup, sözü edilen kurumlar hakkında genel bir fikir edindirmeyi amaçlayan bu çalışmada, yaklaşım açısından anılan tarz değerlendirmeler ve yorumlar yer almayacaktır.

1.1. Bölgesel Kalkınma Ajansları

Bölgesel Kalkınma Ajansları 1950'li ve 1960'lı yıllarda kurulmaya başlanmış olup, 40 yıldan fazla bir süredir etkin bir biçimde Avrupa ve Kuzey Amerika'da faaliyet göstermektedir. Bölgesel Kalkınma Ajansları, başlarda kamunun hibe kaynaklarla finanse ettiği bölgesel ekonomik gelişmeyi özendirmek ve koordinasyonu sağlamak üzere, yetki ve çalışma alanı olarak merkezi ve yerel hükümetin arasında bir düzeyde oluşmuştur. Bölgesel Kalkınma Ajansları, 1980'lerde küreselleşme ve kamu işletmeciliğinin yaygınlaşmasıyla artan yerel rekabet neticesinde, bölgesel kalkınma sürecine özel sektörün ve yerel aktörlerin katılımını sağlamakla görevlendirilmiştir.

1950'ler ve öncesinde Kuzey Amerika, Avusturya, Fransa, İrlanda ve Belçika'da kurulmaya başlanan Bölgesel Kalkınma Ajansları'nı, 1960'lar ve 1970'lerde Almanya, İngiltere, İtalya ve Hollanda, 1980'lerde ise Yunanistan, İspanya, Danimarka ve Finlandiya gibi ülkeler takip etmiştir. 1990'larda Avrupa Birliği'nin artan etkinliği ve rekabet edebilirliği arttırmaya yönelik bölgesel kalkınma fonları sayesinde, Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın sayıları ve yetkinlikleri hızla artmıştır. Bu dönemde Bölgesel Kalkınma Ajansı kurulan Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Letonya, Polonya, Portekiz, Slovakya, İsveç ve Ukrayna gibi ülkelere Avrupa Birliği tarafından ajans kurmaları için öneride bulunulmuş ve kuruluş aşamasında finansman ve uzman desteği de sağlanmıştır.

[1] Nomenclature of Territorial Units for Statistics / İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması

Bölgesel Kalkınma Ajansları birçok ülkede kurulmuş olmakla birlikte her birinde farklı yapılara ve amaçlara sahiptir. Bu amaçlar; içsel büyüme yolunda bölgesel stratejilerin uygulanması, yerel ve bölgesel girişimciliğin desteklenmesi, yabancı sermayenin çekimi, alt yapı hizmetlerinin sunulması, bilginin aktarımı, sürdürülebilir gelişmenin başarılması ve çevrenin korunması şeklinde özetlenebilir.

Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği'ne göre, Bölgesel Kalkınma Ajansı bir bölgenin sektörel veya tüm kalkınma problemlerini belirleyen ve bu problemlere çeşitli şekillerde çözüm bulup, bu konularda projeler geliştiren organizasyondur (EURADA, 1999). Avrupa Birliği, Avrupa ölçeğinde Bölgesel Kalkınma Ajanslarından bazılarının ana veya ikincil faaliyetinin yabancı yatırım çekmek olsa da, hepsinin ortak özelliğinin belli bir coğrafyada var olan içsel potansiyeli geliştirmek olduğunu vurgulamaktadır.

Dünya Bankası ise Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın amaçlarından Yerel Ekonomik Kalkınma'yı; kasaba, şehir, metropoliten alan, alt-ülkesel bölge olarak tanımlanan topluluktaki herkes için yaşam kalitesinde iyileşmeler ve faydalar getirecek sürdürülebilir ekonomik büyümeyi başarmak için birlikte çalışan yerel insanların çabaları olarak tanımlamaktadır. Yerel Ekonomik Kalkınma Ajansları ise, mikro ölçekte ve yerel düzeyde kalkınma çabalarının bir kısmını organize etmek üzere tasarlanmıştır (Greg Clark, 2004).

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu anılan kurumları, "Bölgesel Ekonomik Kalkınma Ajansı, merkezi hükümetlerden bağımsız bir idari yapıda sınırları çizilmiş bir bölgenin girişimcilik potansiyelini geliştirip canlandırmak ve böylece ekonomik kalkınmaya katkı sağlamak amacıyla kurulmuş ve faaliyetlerini kamunun veya özel sektörün finanse ettiği bir kuruluştur" şeklinde tanımlamaktadır.

Türkiye hem katılım öncesi bölgesel kalkınma yardımlarından, hem de katılım sonrası Avrupa Birliği yapısal fonlarından yararlanabilmek için, 2003 yılında Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ülkede kalkınma ajanslarının kurulacağını taahhüt etmiştir.

Türkiye'de 25.01.2006 tarihinde yasalaşan 5449 sayılı "Kalkınma Ajansları Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun"da ise bu kurumların kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek; kaynakların yerinde ve etkin kullanımı sağlamak; yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak, bölgesel gelişmeyi hızlandırmak; sürdürülebilirliği sağlamak ve hem bölgeler arası hem de bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulduğunu vurgulanmaktadır.

1.2. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Genel Yapıları

Dünya'daki ve Avrupa'daki Bölgesel Kalkınma Ajansı kurma deneyimleri her ülkede farklılıklar göstermekte ve her ajansın yapısı kendine özgü olmaktadır. Hepsi kamu kurumu niteliğinde olan, bölgesel anlamda yerel özellikleri yansıtan ve ekonomik yapılara uygun politikalar benimseyen bu kurumlarda işlevsel ve kurumsal yapı farklılıklarının oluşması doğaldır. Küreselleşme yarışındaki bölgelerin ve şehirlerin ülke ölçeğinden daha ön plan çıkmasıyla, geleneksel ***tavandan tabana*** yaklaşım, yerini giderek bölgesel politikalar geliştirmek amacıyla ***tabandan tavana*** yaklaşıma bırakmaktadır. Bu yeni yaklaşımda katılımın daha fazla ön plana çıktığı ve gelişmenin sağlayacağı faydaların sadece ait oldukları yerlere değil, ülkenin diğer bölgelerine aktarılmasının da amaçlandığı göze çarpmaktadır.

Özellikler	Geleneksel Model	Yeni Model
Baskın Politika Eğilimi	Tavandan Tabana	Tabandan Tavana / Tavandan Tabana
Yönetim Modeli	Merkezileşmiş	Yetki Devredilmiş
Yaklaşım	Devlet Baskın	Ortaklık Baskın
Örgütsel Model	Fordist (Genel)	Post-Fordist (İhtisaslaşmış)
Temel Kurumsal Amaç	Bölgesel Ekonomik Büyümeye Maksimum Destek	Dengeli Bölgesel Gelişme
Ana Politika Hedefi	Büyük İmalat Firmaları	Farklı büyüklükte ve türde firmalar çeşitliliği
Politika Araçları	Bürokratik Düzenleme	Özerk Düzenleme
	Finansal Teşvik	Olabildiğince Finansal Destek
	Tavsiye Hizmetleri	Tavsiye ve Destek Hizmetleri
	Genel Kamu Hizmetleri	Kamu/Özel/Gönüllü Hizmetler
Ekonomik Amaçlar	Bölgelerarası Eşitlik	Bölgelerarası Rekabet
	Ulusal Ekonomik Büyüme	Bölgesel Ekonomik Büyüme
Ekonomik Odak	Kamu Kesimi Yatırımı	Kamu ve Özel Kesim Yatırımları
Anahtar Rekabetçilik Etkenleri	Ekonomik Ölçek Yaratmak	Yenilikçilik-Keşifçilik, Ağlar ve Ortaklık Oluşturmak
Sosyal İçerik	Düşük ve Hamiliğe Dayalı	Toplumun Rolünün Vurgulanmasına Dayalı
İşlevsel Yöntem	Otomatik / İsteğe Bağlı	İsteğe Bağlı
	Sorunlara Tepki Veren (Reactive)	Sorunları Öngörerek Önlem Geliştiren (Proactive)

Tablo 1. Geleneksel Tavandan Tabana Yaklaşıma Karşı Yenilikçi Tabandan Tavana Yaklaşım, (Stöhr, 1989) (Cappelin, 1997) (Halkier, Danson ve Damborg, 1998) (Roberts 1998).

Bağımsız bir kuruluş olarak, yerel ekonomik kalkınmayı sağlamak amacındaki Bölgesel Kalkınma Ajanslarının bir çoğu tabandan tavana doğru örgütlenme modellerini benimsemektedir. Ulusal ölçekteki politikalar ise genel olarak tavandan tabana doğru örgütlenme özelliği taşımaktadır ve Bölgesel Kalkınma Ajanslarına politik desteği sağlayan merkez nitelikli kurumun da bu şekilde davranması olasıdır.

Halkier, Danson ve Damborg'a (1998) göre tabandan tavana yaklaşım Bölgesel Kalkınma Ajanslarına belli avantajlar getirmektedir. Bu avantajlar şöyle sıralanabilir; Bölgesel kurumun o bölgenin problemleri doğrultusunda tasarlanmış stratejileri üretmesi, daha etkin ve bürokrasiden uzak ilişkilerin kurulması, yarı-özerk yapılanan konum sayesinde siyasi müdahalelerden uzak kalınması, ekonominin yapısal sorunlarına uzun vadeli perspektiften bakılabilmesi, bölgeye siyasi desteğin doğrudan ve etkili olarak girebilmesi.

Bölgesel Kalkınma Ajansları genel olarak politik destek sağlayan kurumlara, bürokratik özerkliklerine, kuruluş amaçlarına ve eylemlerine göre sınıflandırılmaktadır. Bölgesel Kalkınma Ajansları arasındaki en temel farkı yaratan etmen, seçimle gelen merkezi yönetimin ana idari yapının içinde veya dışında yer almak istemesi veya istememesidir.

Avrupa'daki Bölgesel Kalkınma Ajanslarının bir çoğu bağımsız kuruluşlar olarak varlıklarını sürdürmekle birlikte, politik desteği sağlayan kurumlara belirli bir mesafede durmaktadır. Bağımsız Bölgesel Kalkınma Ajanslarının hem uzun vadeli stratejik kararlarda hem de kısa vadeli günlük işlerdeki bürokratik özerkliği, hükümet bünyesi içinde yer alan bir kurumsallaşma türünde politik etki altında kalabilir. Bu kuruluşların çoğunun tek bir ekonomik ve politik desteğe sahip olmaları nedeniyle, yasal olarak özerk olan Bölgesel Kalkınma Ajanslarının faaliyetlerine politik müdahale olması muhtemeldir. Kurucularına (genelde politik desteği sağlayanlara) göre Bölgesel Kalkınma Ajansları'nı dört ana grupta toplamak mümkündür.

İlk gruptaki ajanslar merkezi hükümet tarafından kurulan Bölgesel Kalkınma Ajanslarıdır. Genel olarak gelişmekte olan ülkelerde görülen bu yapılar, üniter yapıya sahip devletlerde veya toplumsal bilincin tam olarak gelişmediği yerlerde reform hareketleri kapsamında ve dış desteklerle kurulurlar. Örnekleri Avrupa Birliği'ne yeni üye olan bazı Doğu Avrupa ülkelerinde ve Türkiye gibi aday konumundaki ülkelerde görülmektedir. Bu durum; hedefleri için gereken kaynaklara rahat ulaşabilme ve bürokrasiden uzaklaşama gibi faydalar getirmekle birlikte, merkezi hükümete aşırı bağımlılık ve politik kararlardan etkilenme düzeylerinin yüksek olması gibi dezavantajlar da yaratmaktadır.

İkinci grupta yer alan ajanslar yerel yönetimler tarafından kurulan Bölgesel Kalkınma Ajanslarıdır. Yerele yakın olmakla birlikte bürokrasi yüzünden uygulama güçleri azalan bu tür kurumların etkinlikleri düşmekte, kaynaklara yeterince ve zamanında ulaşamamaları yüzünden işlevsiz hale gelebilmektedir. Ancak politik tavırlara fazla bağımlı olmamakla birlikte, bu tür ajanslar yereldeki eğilimleri ve potansiyelleri en iyi şekilde yönetebilme özelliğine sahiptir.

Üçüncü grupta yer alan ajanslar yerel ve bölgesel yönetimler tarafından kurulan Bölgesel Kalkınma Ajanslarıdır. Daha hızlı karar alma mekanizmalarına sahip bu ajanslar politik tavırlara daha bağımlı ancak; geniş bir coğrafyada bir arada bulunmanın çeşitli faydalarından yararlanmakta ve kaynakları bütüncül bir yaklaşımla etkin kullanma şansına sahip olmaktadır.

Son grupta yer alan ajanslar ise kamu-özel sektör ortaklıkları tarafından kurulan Bölgesel Kalkınma Ajansları'dır. Hem yönetimler hem de hedefler bakımından kamu ve özel görüşleri bir araya getirme özelliği taşıyan bu tür ajanslar, diğer türlere oranla daha verimli çalışmaktadır. Yönetimin hem kamu, hem de özel sektör tarafından ortaklaşa yapılması çıkar gruplarının tam olarak temsil edilmesini sağlamakla birlikte, halk katılımın da en iyi örneklerinden birini oluşturmaktadır. EURADA'ya göre gelecekteki Bölgesel Kalkınma Ajansları bu türde olma eğilimindedir (EURADA, 1999).

Görüldüğü üzere politik desteği sağlayan kuruluş, ajansların yapılarında ve uygulama süreçlerinde önemli etkilere sahip olabilmektedir. Belirli bir mesafede duran ve politik desteği sağlayan kuruluş (yerel, bölgesel veya ulusal olabilir) ise, politikaların geliştirilmesine ve kaynakların kullanımına çok genel anlamda müdahale etmekle birlikte, stratejik girişimleri ve güçlerin kullanımını Bölgesel Kalkınma Ajansı'nın bürokrasisine bırakmaktadır (Halkier ve Danson, 1998 aktaran Kayasü ve diğerleri, 2003).

Yasal Konum	Politik Desteğe Göre Konum
Merkezi ve yerel yönetimlere bağlı	Tamamen Bağlı (doğrudan kontrol)
Merkezi veya yerel yönetimlere bağlı	Yarı Bağlı (Danışma Konseyleri üzerinden kontrol)
Bağımsız	Tekil Yapı (politik danışmanlık, yönetimce atanan Kurul)
	Baskın Yapı (yönetimlerce atanan Kurul, diğer kamu ve özel kurumların görüşlerinin alınması)
	Çoklu Yapı (Kurul'un hem yönetimler, hem kamu, hem de özel kuruluş temsilcilerinden oluşması)

Tablo 2. Bürokratik Özerkliğe Göre BKA Örgütlenmesi, (Halkier ve Danson, 1998 aktaran Kayasü ve Diğerleri, 2003).

Politik destek aynı zamanda ajansların bulunduğu ülkenin yönetim modeline bağlı olarak çeşitlenmekte ve yapıları ülkeden ülkeye farklılıklar göstermektedir. Fransa ve İspanya gibi ülkelerde özel yasalara bağlı olan ajanslar çoğu ülkede bir çerçeve yasa veya devlet tarafından kurulmaktadır (Kayasü ve diğerleri 2003).

Bölgesel Kalkınma Ajansları iç örgütlenmeleri itibariyle ikili bir yapıya sahiptir. Bir tarafta; Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetleme Komitesi ve Genel Müdürlük'ten oluşan yapı, diğer tarafta ise; teknik konuları inceleyen komisyonların olduğu birbirini sürekli besleyen bir yapı bulunmaktadır (EURADA, 1999).

Yönetim Kurulu Bölgesel Kalkınma Ajansları'nı oluşturan paydaşlar tarafından seçilmekle birlikte, ortak hedeflere sahip ancak teknik olmayan temsilcilerden oluşur. Bazı ülkelerde ise bunlar merkezi yönetim tarafından seçilmekte ve merkezi yönetime karşı sorumlu olmaktadır. Kurul'un görevleri stratejik planları onaylamak olup bunun yanı sıra etkinlik değerlendirmesi de yapmaktır.

Yasal Yapı	Ülkeler
Belediyeler Arası Ajans	Belçika
Kar Amacı Olmayan Kuruluşlar	Bulgaristan, Fransa, Macaristan, Ukrayna
Kamu Yasası Kuruluşları	Belçika, Almanya
Kar Amacı Olmayan Vakıflar	Danimarka
Kamu-Özel Yasa Kurumları	İspanya
Vakıflar	Romanya
Belediye Girişimi	Yunanistan
Kar Amacı Olmayan Şirketler	Litvanya
Yerel Yönetim Garantili Sınırlı Sorumlu Şirket	İngiltere
Limited Şirket	Almanya
Kamu Limited Şirketi	İrlanda, Hollanda, Yunanistan, İtalya
Kamu-Özel Anonim Şirket	Portekiz
Sınırlı Sorumlu Şirket	İsveç
Anonim Şirket	Çek Cumhuriyeti, Estonya, Polonya, Slovakya
Karma Ekonomi Şirketi	Fransa

Tablo 3. Avrupa'daki Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yasal Yapıları, EURADA 1999.

Avrupa'daki örneklerde Kurul Üyeleri genellikle politikacılar, özel sektör, birlikler, bankalar ve akademik kurumların temsilcilerinden seçilmektedir. Teknik ekibi yetiştirme işi ise, Kalkınma Ajans'ının Genel Müdürüne verilmektedir (EURADA, 1999). Yönetim Kurulları genellikle harcamaları bakımından kamu yönetimlerine karşı sorumlu olmakla birlikte, politikaların oluşturulması ve uygulanması bakımından da kuruluş kanunu ve mevzuatları çerçevesinde serbest bırakılmaktadır.

1.3. Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın Finansman Kaynakları

Bölgesel Kalkınma Ajansları toplamda üç değişik kaynağa ihtiyaç duymaktadır. Bunlar, Dünya Bankasına göre başlangıç maliyetleri, çekirdek işletme giderleri ve operasyonel program fonlarıdır. Bu üç başlıktan ilk ikisi kurumsal yapıyla alakalı olmakla birlikte, bir şekilde zorlanılmadan temin edilebilmektedir. Burada üçüncü başlık olan operasyonel program fonları, gelişmeye yön verecek programları hazırladığından ve uygulama aracı olduğundan özel önem taşımaktadır.

Birçok Bölgesel Kalkınma Ajansının finansal kaynaklarının önemli bir bölümü yerli veya yabancı yardımlardan oluşmaktadır. Başlangıç maliyeti denilen kurumsal yapının oluşturulması sürecine, Bölgesel Kalkınma Ajansını oluşturacak paydaşlar ve yardımlar katkıda bulunmaktadır. Avrupa ülkelerinde oluşturulan Bölgesel Kalkınma Ajanslarının bir çoğu ödeneklerini kendilerine politik desteği sağlayan yapılardan sağlamaktadır. Ancak politik desteği veren bu kurumlar Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın çoğunlukla işletme giderlerini karşılamakta ve operasyonel program fonlarına katkıda bulunmaktadır. Bunların dışında gelir kaynakları ise; kira gelirleriyle bazı Avrupa ülkelerinde olduğu üzere veri gelirlerinden paylar olabilmektedir. Bölgesel Kalkınma Ajansları eğer içsel büyüme için gerekli fonları kendi içinden temin edemezse, dış kaynaklı yardımlara yönelmektedir (EURADA, 1999). Bölgesel Kalkınma Ajanslarına sağlanan finansal kaynaklar EURADA'ya göre aşağıda belirtilen dört ana başlıkta toplanabilmektedir.

- Politik destek veren kurumlardan elde edilen doğrudan fonlar
  - Kaynak
- Politik destek veren kurumlardan elde edilen dolaylı yardımlar
  - Mekan
  - Donanım
  - Personel
- Hizmetlerden ve dışardan sağlanan gelirler
  - KOBİ'lerin sermayelendirilmesine katılım
  - KOBİ'lere sağlanan danışmanlık ve destek hizmetleri
  - Gayrimenkul ve mülk yönetimi
  - Yerel ve bölgesel yönetimlere sağlanan danışmanlık hizmetleri
  - Eğitim ve seminer hizmetleri
  - Yönetim görevleri
  - Ticari görevler
  - Yabancı yatırımcılara verilen hizmetler
  - Sanayi geliştirme alanlarının ve endüstri bölgelerinin yönetimi
  - Yayınlar
- Uluslararası fonlar ve projeler
  - Avrupa Birliği,
  - Dünya Bankası, vb…

Dünya Bankası ise Bölgesel Kalkınma Ajanslarını finanse ederken (bazılarının birden fazlasına da girebildiği) beş temel yaklaşım belirlemiştir (Greg Clark, 2004). Bunlar;

- Tamamen kamu kesimince fonlanan ve sahiplenilen, yıllık bütçeleme ve kaynak muhasebesi sürecinin veya bütçelerinin ve proje finansmanlarının detaylı olarak kontrol edildiği sıkı kamu denetimi altındaki Bölgesel Kalkınma Ajansları,

- Tamamen kamu kesimince fonlanan ve sahiplenilen, ancak kamu kesimi muhasebe kurallarına konu olan; buna karşılık kamusal politika hedeflerini başarmada yardımcı olacak tamamlayıcı ticari strateji sağlayan, bir "içsel finansal motor" oluşturmak üzere sermaye gelirleri, ticaret gelirleri, ücretler ve zorunlu toplanan paylar gibi kaynakları kullanma konusunda özgürlüğe sahip olan Bölgesel Kalkınma Ajansları,

- Kaynakları, kamu kesiminden ve özel sektöre kadar geniş bir yelpaze tarafından karşılanan ve finansal strateji oluşturmanın, virman yapmanın, değişik sponsorlardan elde edilen gelir ve giderleri yeniden paylaştırılmasının açık kurallarını ve süreçlerini taşıyan Bölgesel Kalkınma Ajansları,

- Büyük oranda veya tamamen özel sektörce fonlanan ve esasen kendi içsel finansal stratejisi üzerinde kapsamlı kontrolü olan ancak kar amacı olmadan çalışan Bölgesel Kalkınma Ajansları,

- Onaylanan kurallar bağlamında ayrı ayrı yönetilen ve muhasebesi yapılan, çok karmaşık finansal işlemler ve düzenlemeleri gerçekleştirmek için kendi yerelleşmesini ve aktörler arası arabuluculuğunu yaratan Bölgesel Kalkınma Ajansları'dır.

1.4. Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın Genel Hedefleri ve Faaliyetleri

Bölgesel Kalkınma Ajanslarının hepsinin ortak hedefi yerel ekonomik kalkınmadır. Tercih edilen kalkınma modeli ise net bir Stratejik Planlama süreci etrafında düzenlenmelidir. Kısa ve orta vadeli hedefleri olmakla birlikte esas hedef, uzun vadede yerel aktörler ile dış sermaye ve yardımlar sayesinde içsel büyümenin sağlanmasıdır. Klasik planlama anlayışından farklı yönü ise, bu kalkınma sürecinden toplumun da birçok sosyal faydayı görecek olmasıdır.

Genel olarak bakıldığında Bölgesel Kalkınma Ajanslarının beş ana amacı vardır. Bunlar; bölgesel ekonomik kalkınma ve ekonomik yapılanmayı desteklemek; iş alanında yatırımı, verimliliği ve rekabet gücünü arttırmak; iş imkânlarını çoğaltmak; bölgedeki becerileri geliştirmek ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamaktır (DETR, 1997).

EURADA'ya göre Bölgesel Kalkınma Ajansları faaliyetleri itibariyle dört grupta toplanmaktadır. Bunlardan ilki olan Stratejik Bölgesel Kalkınma Ajansları, bilgi bankaları oluşturmak ve sosyal, sektörel ve ekonomik alanlarda araştırmalar yapmak; ulusal ve uluslar arası arenalarda bölgeyi güçlü tutmak; KOBİ'lere destek vermek ve girişimcilik potansiyelini ortaya koymak gibi faaliyetlerde bulunmaktadır. İkinci olarak Genel Operasyonel Bölgesel Kalkınma Ajanslarının; sektörler arası gelişme projeleri oluşturmak, desteklemek ve yönetmek gibi faaliyetleri vardır. Üçüncü olarak Sektörel Operasyonel Bölgesel Kalkınma Ajansları; belirli bir bölgede, belirli bir sektörün belirli projeleri üzerinde faaliyetlerde bulunmaktadır. Son türdeki Bölgesel Kalkınma Ajansları ise, sadece dış yatırım çekmek için kurulmuş olanlardır.

Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği'ne göre; Bölgesel Kalkınma Ajansları yalnızca ekonomik gelişmeyi değil, sosyal gelişmeyi de dikkate almalıdır ve öngörülen hedeflerin başarıya ulaşabilmesi için bölgedeki potansiyeller ile aktörlerin çabaları çok önemlidir. Bu kapsamda hedefler söyle sıralanabilir:

- İçsel kalkınmanın gerçekleştirilmesi,
- Girişimlere hizmetlerin verilmesi,
- Yerel ve bölgesel yetkililere hizmetler verilmesi,
- Eğitim hizmetleri verilmesi,
- Girişimlere hizmetler verilmesi,
- Yabancı yatırım çekilmesi,
- Rekabete dayalı bir iş çevresinin oluşturulması,
- Alt yapının geliştirilmesi,
- Kaliteli işgücünün yetiştirilmesi,
- Devlet desteğinin sağlanması,
- Çevre ve sağlık konularında iyileştirmelerin yapılması,
- Kurumların etkinleştirilmesi,
- Yerel aktörlerle işbirliğin gerçekleştirilmesi,
- Sinerji yaratılması ve desteklenmesi.

Bölgesel politikaları ve hedefleri belirlerken Bölgesel Kalkınma Ajansları çok geniş konularda çalışmalar sürdürmekle birlikte, temelde bölgenin koşulları ve önceliklerini göz önüne almaktadır. Dünya Bankası Bölgesel Kalkınma Ajanslarının yapabileceklerini aşağıdaki listede belirtildiği üzere, kısaca özetlemektedir (Greg Clark, 2004):

- Yerel aktörlerin eşgüdümünü sağlamak,
- Bölgesel, ulusal ve uluslar arası yatırımcıların/bağışçıların eşgüdümünü sağlamak,
- Yerel ekonomiyi izlemek,
- Yerel Ekonomik Gelişme için stratejik planlama yapmak,
- Altyapı ve yatırımları desteklemek,
- Arazi ve mülk yönetimi gerçekleştirmek,
- İşgücü ve beceri geliştirmek,
- İstihdam yaratmak ve iş simsarlığı yapmak,
- Girişimciliği ve KOBİ'leri teşvik etmek,
- Sektör ve küme geliştirme programları oluşturmak,
- İş ve diğer organizasyonlar için bağış ve yardım yöntemi geliştirmek,
- Fon yönetimi ile şirketlere doğrudan borç vermek ve yatırım yapmak,
- Teknoloji geliştirmeyi ve yenilikçiliği teşvik etmek,
- Bölgesel pazarlama yapmak ve yabancı yatırımların gelişini kolaylaştırmak,
- Ana projeler için proje yönetimi ve tasarımı geliştirmek,
- Diğer yerel organizasyonlar için teknik yardım ve kapasite oluşturmak,
- İyi öğrenme ve alıştırma tekniklerini tanımlamak,
- Sınır ötesi, bölgeler arası ve uluslar arası işbirliğini gerçekleştirmek.

Bölgesel Kalkınma Ajanslarının faaliyetlerini genel olarak yukarıdaki gibi belli başlıklarda toplanmak mümkündür. Bu faaliyetlerin bir kısmı yerel yönetimlerin görevleri olmakla birlikte; maddi yetersizlikler, nitelikli donanım ve personel eksikleri gibi nedenlerle Bölgesel Kalkınma Ajansları bu tür sorumlulukları yüklenmektedir. Ayrıca ajanslar yerine getirdikleri faaliyetlere göre ikiye ayrılmaktadır. Kuvvetli Kalkınma Ajansları bölgeye yatırım çekmek amacına ek olarak, bölgesel ekonomi ve iş hayatının geliştirilmesi, bölgede kentleşme ve çevrenin düzenlenmesi, istihdamın arttırılması gibi hedeflere yönelik stratejiler de geliştirir. Zayıf Bölgesel Kalkınma Ajansları ise, sadece bölgeye dışarıdan yatırım çekmeye uğraşır ve bunu birkaç yoldan yapar.

	Doğrudan	**Dolaylı**
Bölge İçi	Finansal Aracılık Finansal Güvence Teknik Yardım Arsa Temini	Çevre ve Yaşam Kalitesi İnsan Kaynakları Araştırma Kurumlarının Varlığı Finansal Avantajlar Altyapı
Bölge Dışı	Yüz yüze Mülakatlar Belirli Görevler Yurtdışı Ofisleri Pazarlama Atölyeler ve Seminerler	Büyükelçilikler Sergiler Aracı Kurumlar Ortaklıklar

Tablo 4. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Yabancı Yatırım Çekme Politikaları, EURADA,1999 .

Sonuç olarak, Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın hedefleri, uzun dönemli bölgesel ekonomik kalkınma için uygun koşulların yaratılması bakımından ***yerel ekonomi***; altyapı, çevre ve sağlık iyileştirmeleri bakımından ***çevresel***; sosyo-kültürel değerlerin korunması ve geliştirilmesi açısından ise ***sosyal*** türde olmak üzere sınıflandırılabilir. Burada Bölgesel Kalkınma Ajansına düşen en büyük görev ise, tüm yerel aktörleri inisiyatifleri ve kaygıları ile birlikte aynı potada eritmek ve sinerji yaratmaktır.

1.5. Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın Aktörleri

Bölgesel ekonomik kalkınma ve içsel büyümeyi sağlamak amacıyla kurulan Bölgesel Kalkınma Ajansları, beklenen ekonomik kalkınmadan faydalanacak grupları da bünyesinde toplamaktadır. Genel olarak bu gruplar, bölgenin bütün ekonomik aktivitelerinin başını çekmekle birlikte, bölgesel politikaya yön veren mercileri de içermektedir. Yerel ekonomik kalkınma için Bölgesel Kalkınma Ajansları çeşitli kurumlar ile birlikte çalışmaktadır.

İlgi odaklarından ilki "Merkezi Politika ve Ekonomi Takımları" olup, bunlar yerel ve bölgesel yönetimler içerisindeki merkezi politika ve ekonomi takımlarını ve diğer yerel yönetim fonksiyonlarından politika uzmanlarını (planlama, ulaşım, konut, eğitim, sağlık vb…) bünyesinde barındırmaktadır. Geleneksel yönetim modelinde de yer alan bu aktörlerin yapılanmaları ve karar alma süreçleri, diğer ilgi odaklarına açıktır. Anılan aktörler geleneksel modelin aksine, böylesine bir yapıda karar verici olmak yerine karar verme sürecinin paydaşları olmaktadır.

İkinci ilgi odağı ise "Topluluk Organizasyonları ve Gruplar" olup; bunlar, genel olarak kendi topluluklarının veya belediyelerinin ekonomik beklentileriyle ilgilenirler ve toplumsal bütünleşme için temas kurmak isterler.

Diğer bir ilgi odağı ise "İş Gruplamaları"dır. Bu aktörler sayesinde yerel ekonomi hakkında analizler yapılabilmekte ve açık veriye erişme olanağı elde edilebilmektedir. Söz konusu grupta bankalar, kamu hizmeti yapan kuruluşlar, gayrimenkul yatırım ortaklıkları gibi çeşitli ekonomik aktivite birimleri yer almaktadır.

Başka bir ilgi odağı da "Üniversiteler"dir. Kaliteli ekonomik analizin yapılması gerektiği yerlerde çerçeveye dahil olan akademik kurumlar ve temsilcileri, sahip oldukları olanaklarla nesnel çalışmalar yaparak, karar verme sürecinde bilimsel altyapıyı kurmaktadır.

Son ilgi odağı ise "Ticari Birlikler"dir. Yerel ekonominin nabzını tutan bu birlikler olası verimlilik iyileştirmeleri, şirket dinamikleri ve yerel ekonomik performansa dair en iyi bilgi ve birikime sahiptir (Greg Clark, 2004).

2. Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansı Kurma Çabaları

Türkiye günümüze kadar bir bölge planı ortaya koymadığı gibi, bir bölge planlama anlayışına da sahip olmamıştır. Ancak bölgecilik ve bölgeselleşmeye farklı gözlerle bakan Avrupa Birliği; bir yandan bütüncül bölge planlama yaklaşımıyla yeni bir anlayışı ortaya koymakta, bir yandan da bunun aracı olarak Bölgesel Kalkınma Ajanslarını ve çeşitli uyum fonlarını kullanmaktadır.

Avrupa Birliği'ne detaylı veriler sunmak üzere kurulan ve Eurostat tarafından 1970'li yılların ortalarında oluşturulan İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması'nın (İBBS) temel amacı; bölgesel istatistikleri toplamak, bölgesel sosyo-ekonomik analizler yapmak ve topluma yönelik bölgesel politikaların çerçevesini oluşturmaktır (Eurostat, 2004). Avrupa'da İBBS sınıflandırması genel olarak ülke düzeyinin altında oluşturulan üç düzey üzerine kurulmuştur. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının ise çok istisnai ve büyük bölgeler olmadığı sürece, genelde İBBS-II düzeyinde kuruldukları gözlemlenmektedir. Avrupa Birliği bütün üye ve aday ülkelerde zorunlu hale getirdiği bu sınıflandırma sayesinde topladığı verilerle, bütüncül bir yaklaşım ortaya koyarak tüm bölgelere yönelik planlama çalışmaları yapmakta ve buna göre kıta bütününde bölgesel politikalarını oluşturmaktadır.

Türkiye 14 Nisan 2003 tarihinde kabul edilen Avrupa Birliği'ne Katılım Ortaklığı Belgesi'nde kısa vadeli hedefler arasında gösterilen Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın kurulması yönünde ilk adımı 28 Ağustos 2002 tarihinde atmış ve ülke genelinde üç düzeyde istatistikî bölge birimleri oluşturmuştur. İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması (İBBS) olarak resmileşen bu tasniflemenin temel amacı, Türkiye'nin verilerini Avrupa Birliği'nin kullandığı standartlara çekmek ve uyumunu sağlamaktır. Türkiye 81 ilin idari sınırları temel alınarak; Düzey I'de 12, Düzey II'de 26 ve Düzey III'te 81 bölgeye bölünmüştür.

2004–2006 yıllarını içeren Ön Ulusal Kalkınma Planı'nda; bölgesel gelişme politikalarını yerel düzeyde uygulayacak kurumsal bir mekanizmanın kurulması, hizmet birlikleri, kalkınma vakıfları ve kent konseyleri gibi yerel örgütlerin geliştirilmesi öngörülmüştür. Planda ayrıca çeşitli aktörler sayılmış ve bunlara Devlet Planlama Teşkilatı'nın katılımıyla İBBS Düzey II bazında Mahalli İdare Örgütleri oluşturulacağı belirtilmiştir.

Bu yönde son adım ise 19 Ocak 2005'de TBMM'ne iletilen ve 25 Ocak 2006'da kabul edilen 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'dur. Anılan Kanun çerçevesinde ve Devlet Planlama Teşkilatı'nın koordinatörlüğünde Ulusal Kalkınma Planı ile uyumlu olmak üzere sürdürülebilir gelişmenin sağlanması amacıyla 26 adet İBBS–II biriminde Bölgesel Kalkınma Ajansı'nın kurulması hedeflenmektedir.

Bu çalışmaların pilot uygulaması olarak, Bakanlar Kurulu'nun 31/05/2006 tarihli ve 2006/10550 sayılı "Bazı Düzey II Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karar", 06/07/2006 tarih ve 26220 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmış olup; TR62 Düzey II Bölgesi'nde Adana İli merkez olmak üzere Adana ve Mersin illerini kapsayan Çukurova Kalkınma Ajansı ve TR31 Düzey II Bölgesi'nde İzmir Kalkınma Ajansı kurulmuştur.

2.1. 5449 Nolu Kalkınma Ajansları Kanunu

Türkiye'nin bölgesel politikalar oluşturma adına attığı en önemli adımlardan bir olan 5449 sayılı Kanun'un amacı; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarında öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliği sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak olarak tarif edilmektedir.

Ajanslar, 26 Düzey II İBBS esas alınmak ve özel hukuk hükümlerine tabi olmak kaydıyla, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan'ın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulacak ve ajans merkezinin bulunacağı il kuruluş kararnamesinde belirtilecektir. Bakanlar Kurulu bölgelerin yeniden düzenlenmesine olduğu kadar ajansın kaldırılmasına da yetkilidir. 5449 sayılı Kanun, Devlet Planlama Teşkilatı'na ajansların ulusal düzeyde koordinasyonu, bölgesel gelişmişlik farklılıklarını azaltmak üzere tedbirlerin alınması ve ajanslar arasında işbirliğinin sağlanması gibi görevler vermektedir.

2.1.1. Ajanslar'ın Yasal Görevleri

5449 sayılı Kanun'da Bölgesel Kalkınma Ajanslarının görev ve yetkileri genel olarak şu başlıklarla özetlenmektedir;

- Yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak,
- Bölge plan ve programlarının uygulanmasını sağlayacak faaliyetlere ve projelere destek olmak, izlemek ve DPT'ye bildirmek,
- Bölgede kapasite geliştirilmesine destek olmak,
- Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarınca yürütülen projeleri izlemek,
- Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğini geliştirmek,
- Bölge plan ve programlarına uygun olarak kaynakları kullanmak ve kullandırmak,
- Bölge kaynak ve olanaklarını tespit etmek, sosyal gelişmeyi hızlandırmak ve rekabet gücünü arttırmaya yönelik araştırmaları desteklemek,
- Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının ulusal ve uluslar arası tanıtımını yapmak,
- Bölgede yatırımcıların ruhsat ve izin işlerini takip ve koordine etmek,
- Küçük ve orta ölçekli girişimcileri çeşitli yollarla desteklemek,
- Türkiye'nin katıldığı uluslar arası programların tanıtımını yapmak ve
- Ajans ile ilgili hususların yer alacağı bir internet sitesi oluşturmak.

Bunlara ek olarak ajanslar, görevleri kapsamında gerekli gördüğü bilgileri ilgili kurum ve kuruluşlardan istemeye yetkili kılınmışlardır.

2.1.2 Ajanslar'ın Yasal Teşkilat Yapısı

Ajansların kanunda tarif edilen yapıları incelediğinde, Kalkınma Kurulu, Yönetim Kurulu, Genel Sekreterlik ve Yatırım Destek Ofisleri'nden oluşan bir ana yapıyla karşılaşılmaktadır.

Kalkınma Kurulu; bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak, bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek üzere, illerin dengeli temsilini sağlayacak şekilde en fazla 100 üyeden oluşan ve ajansı yönlendirecek olan kuruldur. Yukarıda sayılan aktörlerin biraraya gelmesiyle oluşan Kurul kendi üyeleri arasından 2 yıllık görev süresine sahip bir Başkan ve Başkan Vekili seçer. Başkan ve Başkan Vekili'nin bağlı olduğu kurumdaki görevi sona erdiğinde, Kalkınma Kurulu'ndaki görevleri de sona erer. Senede en az 2 defa toplanacak kurulun görevleri, Yönetim Kurulu'nda bulunacak özel kesim ve sivil toplum kuruluş temsilcilerini belirlemek, yıllık faaliyet ve iç denetim raporlarını değerlendirmek, Yönetim Kurulu'na tavsiyelerde bulunmak, toplantı sonuçlarını bildiri olarak yayınlamak ve DPT'ye raporlamaktır.

Ajansın karar organı olan Yönetim Kurulu, tek ilden oluşan bölgelerde Vali, Büyükşehir Belediye Başkanı, İl Genel Meclisi Başkanı, Sanayi Odası Başkanı, Ticaret Odası Başkanı ile Kalkınma Kurulu tarafından özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarından seçilen 3 temsilciden oluşmaktadır. Birden fazla ilden oluşan bölgelerde Yönetim Kurulu il Valileri, Büyükşehir Belediye Başkanları veya büyükşehir olmayan yerlerde İl Merkez Belediye Başkanları, İl Genel Meclisi Başkanları ve her ilden bir kişi olmak koşuluyla Ticaret ve Sanayi Odası Başkanları'ndan oluşmaktadır. Yönetim Kurulu'nun başkanlığını tek ilden oluşan bölgelerde Vali, çok ilden oluşan bölgelerde ise ilk sene merkezin kurulduğu ilin Valisi olmak üzere takip eden yıllarda alfabetik sıraya göre ve birer yıl dönüşümle diğer illerin valileri üstlenmektedir.

Ayda en az 1 defa toplanacak olan Kurul'un görevleri; bütçeyi onaylamak ve DPT'ye göndermek, yıllık çalışma programını kabul etmek ve DPT'ye bildirmek, hizmet alımına karar vermek, Genel Sekreterlik tarafından sunulan programları ve yardımları onaylamak, bağış ve hibeleri kabul etmek, personelin işe alımına veya işine son verilmesine karar vermek, Genel Sekreteri ve yetkilerini belirlemektir. Ayrıca Yönetim Kurulu gerekli gördüğü hallerde sınırlarını açıkça belirtmek koşuluyla, bu yetkilerinin bir kısmını Genel Sekreter'e devredebilir. Genel Sekreter oy hakkı bulunmamak kaydıyla Yönetim Kurulu toplantılarına katılabilir.

Ajansların icra organı Genel Sekreterlik'tir. Genel Sekreter Yönetim Kurulu'na karşı sorumludur ve Genel Sekreterlik ile Yatırım Destek Ofisleri'nin en üst amiri konumundadır. Genel Sekreter kanunda belirtilen meslek dallarından birinden lisans düzeyinde mezun olmuş, yeterli İngilizce bilgisine ve ajansın faaliyet alanına giren konularda bilgili ve en az 10 yıllık deneyime sahip kişilerden seçilir.

Genel Sekreter'in görevleri; Yönetim Kurulu kararlarını uygulamak, bütçeyi hazırlamak ve sunmak, ajansın gelirlerini toplamak ve harcamalarını yapmak, bölgede kapasite geliştirici faaliyetlerde bulunmak, Yönetim Kurulu'na mali destek önerilerinde bulunmak, desteklenen projeleri izlemek, denetlemek ve raporlamak, diğer ajanslarla işbirliğini geliştirmek, yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına destek vermek, yurtiçi veya yurtdışı temaslarda bulunmak ve Yönetim Kurulu'nun devrettiği yetkileri kullanmaktır.

Yatırım Destek Ofisleri, bölge illerinde Yönetim Kurulu kararı ile kurulan, biri koordinatör olmak üzere en fazla 5 uzmandan oluşan, Genel Sekreterlik'e bağlı ve tamamen ücretsiz hizmet veren yerel birimlerdir. Yatırım Destek Ofisleri'nin görevleri; yatırımcıların ruhsat ve izin işlerini takip etmek, yatırımcıya bilgi vermek ve yol göstermek, başvurular hakkında ön inceleme yapmak ve tüm bu faaliyetlerini Valilik ve Genel Sekreterlik'e bildirmektir.

2.1.3. Ajanslar'ın Yasal Finansman Kaynakları

Ajansların gelir kaynaklarının başında çeşitli kurumların gelirlerinden aktarılacak oransal paylar ve hibe yardımlar bulunmaktadır. Bu kaynaklardan en önemlisi, ajansların toplam gelirlerinin yarısından fazlasını sağlayacağı tahmin edilen genel bütçeden ayrılacak paydır. Buna göre; bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından, vergi iadeleri ile mahalli idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden %0,5 oranında pay Yüksek Planlama Kurulu'nca, her bir ajansa nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre dağıtılacaktır.

Başka bir önemli kaynak ise; bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere %1 ve belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere %1 oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak paydır. Ayrıca Bakanlar Kurulu il özel idarelerinden kesilen payı %5 kadar yükseltmeye veya eski seviyesine indirmeye, belediyelerden kesilen payı ise yarısına indirmeye veya eski seviyesine yükseltmeye yetkilidir.

Bunlara ek olarak bölgedeki ticaret ve sanayi odalarından, bir önceki yıl için kesinleşmiş bütçe gelirlerinin %1 oranında pay, Avrupa Birliği ve uluslar arası fonlardan sağlanacak kaynaklar, ulusal ve uluslar arası kuruluşların yapacağı bağış ve yardımlar, faaliyet gelirleri ve bir önceki yıldan devreden gelirler ajansların diğer finansman kaynaklarını oluşturmaktadır.

Ajanslara aktarılan kaynaklardan genel bütçeden ayrılan pay merkezi hükümet tarafından çeşitli ölçütler göz önüne alınarak aktarılacaktır. Ticaret ve sanayi odaları, il özel idareleri ve belediyeler belirtilen oranlardaki payları Haziran ayı sonuna kadar ajans hesabına yatırmak zorundadır. Eğer bu işlem zamanında yapılmazsa, ödenmesi gereken tutar ilgili idarelerin genel bütçe vergi gelirlerinden Maliye Bakanlığı veya İller Bankası'nca kesilecek ve ajansın hesabına aktarılacaktır.

3. Türkiye Açısından Değerlendirme

Günümüze kadar henüz bir Fiziki Ülke Planı'nın ortaya konulamadığı ve 6.7.2006 tarih ve 26220 sayılı Resmi Gazete'de yayınlandığı üzere Çukurova ve Ege TR 62 ve TR 31 Düzey II Kalkınma Ajansları'nın kurulmalarıyla başlayan ve gelecekte tüm ülke düzeyinde yaygınlaşacak olan Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın en önemli misyonunun bulundukları bölgenin kalkınmasına yönelik gelişme planları üretmek olacağı düşünülürse, Türkiye'nin planlama sistemi kurulduğundan bu yana içinde bulunduğu hiyerarşinin kırılması yanılgısından kurtulamayacağı öngörülebilir.

Eğer üst ölçekte uyulacak bir Fiziki Ülke Planı olmaksızın Bölge Kalkınma Ajansları, Bölge Kalkınma Planı adı altında veya başka bir başlıkla çeşitli gelişme ve yatırım çekme perspektifleri üretirse; ki üretecektir, ortaya kaybedecek bölgelerin baştan belli olduğu bir yarış çıkacaktır. Bu durumda, zaten çeşitli fiziki ve sosyal koşullar nedeniyle sürekli derinleşen bölgesel gelişmişlik farklılıklarının daha da hızlı bir şekilde büyüyeceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

Fiziki ve sosyal avantajlara sahip bölgelerde kurulacak Kalkınma Ajansları'nın gelir, bilgi birikimi, yeterli teknik personel ve politik güç gibi birçok zenginliğe sahip olacakları su götürmez bir gerçektir. Üstelik bu bilginin ve gücün koordine bir şekilde biraraya gelmesiyle oluşacak yapı, sahip olduğu gücü sonuna kadar kullanarak kendini daha da çekici hale getirecektir. Bunun sonucunda tıpkı kalkınmada öncelikli yöreler ve teşvik politikalarında olduğu gibi; yatırımcı, kendisine birçok kolaylık sağlanmasına rağmen dezavantajlı bölgelere gitmek istemeyecektir. Bunlar arasında dezavantajlı bölgelerde yatırım gerçekleştirecek olanların çeşitli teşvikleri de arkasına almasına rağmen, diğer bölgeler ile rekabet etmekte çok zorlanacağı açıktır.

Gelirler konusu üzerinde biraz daha durmak, yukarıda sözü edilen güç farklılıklarının nasıl oluşacağı hakkında bazı ipuçları da verecektir. Ajansların gelir kaynaklarından sadece merkezi bütçeden ayrılan kısmı, çeşitli ölçütlere göre paylaştırılacaktır. Bu ölçütler kanunda nüfus, gelişmişlik düzeyleri ve performans değerlendirmesi olarak belirtilmektedir. Anılan ölçütlere göre nasıl bir paylaşım uygulanacağı yasada açık olarak belirtilmediğinden, şu an için bir kestirim yapmak zordur. Ölçütlerin dengeyi sağlayacak yeterlilikleri olsa bile; Türkiye üzerinde bu ölçütlere konu olan değerlerin dengesiz dağılımının çeşitli zorlukları ortaya çıkartacağı anlaşılmaktadır. Örneğin; ülkenin en gelişmiş bölgesi olan İstanbul İli'nin tek başına kuracağı Bölgesel Kalkınma Ajansı'nın hizmet edeceği nüfus, en geri kalmış bölgeler olan Doğu ve Güneydoğu Anadolu'da kurulacak 7 ajansın hizmet edeceği toplam nüfusla neredeyse aynıdır. Gelişmişlik düzeyi ölçütüne göre denge sağlanmaya çalışılırken, nüfus ölçütünün bu durumu bozma tehlikesi her halükarda olasıdır.

Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın gelirlerinin yaklaşık olarak yarısını oluşturacak yukarıda anılan kaynağın dengeli ve adil dağılımının yapıldığı varsayılsa bile, geri kalan kısım için böyle bir paylaşım söz konusu değildir. Belediyeler, il özel idareleri, sanayi ve ticaret odaları ve çeşitli fonlardan gelecek kaynaklar ortak bir havuzda toplanıp çeşitli ölçütler esas alınarak dağıtılmayacak, doğrudan bulunduğu yörenin bağlı olduğu ajansa aracısız olarak aktarılacaktır.

Yine İstanbul örneği üzerinden gidilirse; Türkiye'nin toplam ihracat ve ithalatının yarısından fazlasının yapıldığı, ulusal bütçenin yaklaşık 1/20'sine denk gelen 7,9 Milyar YTL'lik bütçeli[2] Büyükşehir Belediyesi'ne ve Türkiye nüfusunun 1/6'sına sahip bir bölgedeki kalkınma ajansının gelirleri de bu ölçüde büyük olacaktır.

Bu koşullarda geri kalmış bölgelerdeki ajansların kamu kaynaklı gelirleri, gelişmiş bölgelere oranla çok düşük kalacaktır. Ayrıca kanunun verdiği yetkilerle, çeşitli faaliyetlerden gelir elde edecek ajanslardan gelişmiş bölgelerde olanlarının, daha yüksek karlar elde etmesi kaçınılmazdır. Gelişmiş bölgelerin güçlü uluslar arası ilişkileri sayesinde çeşitli fonlardan alacakları paylar da kamu kaynaklı gelirlerine eklenince, arada kolay kolay aşılamayacak bir uçurum oluşacaktır. Bu şekilde ortaya konacak bir gelir dağılımının; ajansların gelişmişlik farklılıklarını azaltıcı değil, aksine körükleyici etki yaratacağı aşikârdır.

Ajansların genel yapılarına bakıldığında bazı temsil sorunları göze çarpmaktadır. Tek ilden oluşan bölgelerdeki ajanslarda sivil kesimi temsil için Yönetim Kurulu'na seçilecek üye sayısı 3 olarak belirlenmekte, fakat özel sektör ile sivil toplum kuruluşları arasında nasıl paylaşılacağı belirtilmemektedir. Özel sektörün bir şekilde ticaret ve sanayi odaları vasıtasıyla temsil edildiği kabulünden yola çıkılırsa, söz konusu 3 üyenin de özel sektörden seçilmesi durumunda sivil toplumun temsil edilemeyeceği bir yapı ile karşılaşmak mümkündür. Çok ilden oluşan bölgelerdeki ajanslarda ise Yönetim Kurulu'nda özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarını temsilen kimse bulunmamaktadır. Bu noktada odaların veya meslek örgütlenmelerinin sivil toplum kuruluşu olarak algılanması yüzünden sivil toplumun çok ilden oluşan yapılarda temsil edilemeyeceği gerçeği ortaya çıkmaktadır. Sonuç olarak ajansların yapılandırılmasında ekonomi yönünün ağır bastığı bir temsil sisteminin benimsenmiş olduğu göze çarpmaktadır.

5449 sayılı Kanun'da kalkınmanın ekonomik yönüne vurgu yapılmakta, fakat toplumun ihtiyaçları veya sosyal gelişme konularına değinilmemektedir. Böylesine bir eksiklik Türkiye'nin bütüncül bir yerel ekonomik kalkınma modeli uygulamayacağını, ajansların da sadece yabancı sermaye çekmek ve çeşitli fonlardan sağlanacak kaynakları kullanabilmek amacıyla kurulacaklarını düşündürmektedir. Kalkınma Ajansları Kanunu, amaçları arasında saydığı sürdürülebilirlik kavramının oturduğu üçlü yapıdan ekonomiye gereken ilgi ve alakayı gösterirken, toplum ve çevre başlıkları altında tek cümle bile etmemektedir. Sürdürülebilir kalkınmanın başarılmasında bu üçlü yapı arasındaki dengenin korunması çok önemli iken, kanun metninde "sosyal gelişme" kavramından sadece bir kez bahsedilmekte, "çevre" veya "doğa" kavramlarına ise hiç yer verilmemektedir.

Kanunla ilgili yorumların bir çoğu, ajansların Devlet İhale Kanunu, Kamu İhale Kanunu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na bağlı olmaması ve denetiminin bağımsız kuruluşlar tarafından yapılması üzerine odaklanmıştır. Burada hedeflenen, bürokrasi yüzünden yavaşlayan ve zaman zaman tıkanan yatırım süreçlerinin hızlandırılmasıdır.

5449 sayılı Kanun'un en ilginç noktası ise, öngörülen ajansların iki noktada farklı yapılanmalara neden olmasıdır. Bunlardan ilki GAP Bölge Kalkınma İdaresi'dir. 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'de yapılan değişiklikle, GAP Bölge Kalkınma İdaresi'ne kendi bölgesinde kurulacak ajansların DPT'nin belirleyeceği esas ve usullere göre koordinasyonu görevi verilmektedir. Yani merkezi ve yerel otorite arasında kurulan Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın üzerinde bir yapı daha kurulması öngörülmektedir. Bir sulama projesi olarak başlayan, ancak sonradan entegre bir bölgesel kalkınma programına dönüştürülen GAP projesi kapsamındaki bazı faaliyetler, bölgede kurulacak 3 ajansa devredilecektir. GAP Bölge Kalkınma İdaresi ve ajansların değişik veya aynı faaliyetleri için farklı uluslar arası kaynaklar bulabileceği düşünülürse, bir harcama karmaşasının yaşanması olasıdır.

Buna ek olarak bağımsız kuruluşlar olması öngörülen ajanslardan GAP bölgesindeki 3 tanesinin; üzerine getirilen ilave bir koordinatör idaresiyle hareket kabiliyetlerinin Türkiye'nin diğer bölgelerindeki ajanslara oranla kısıtlanacağı ve yeni bürokratik işlemlere neden olacağı kestirilebilir. 5449 sayılı Kanun ajanslar açısından GAP bölgesindekiler ile diğerleri arasında farklılıklar yaratırken, benzer bölgesel gelişme projeleri sürdürülen DAP ve DOKAP bölgelerinde bu tarz yapılanmalara gitmemektedir. Türkiye genelinde zaten çok büyük dengesizliklerin olduğu bölgesel gelişme konusunda, benzer koşullara sahip bölgelerden birinde bu tarz bir yapılanma kurulurken diğerinde kurulmaması, yeni dengesizliklere neden olacaktır. Böyle bir uygulama dezavantajlı bölgeye sağladığı avantajdan ziyade, diğer bölgelere getireceği olumsuz etkiler açısından değerlendirilmelidir.

Eşitliği sağlamak amacıyla eşitsizliklerin yaşandığı bölgelerde, bir bölge lehine eşitlikçi olmayan uygulamalar yapılması sonucu diğer bölgelerde yeni eşitsizliklerin yaratılması olasıdır. Bu nedenle; İBBS-II düzeyinde kurulacak ajansların kendi aralarında koordinasyonunu sağlamak amacıyla; sadece GAP bölgesinde değil de Türkiye'nin tamamında İBBS-I düzeyinde kurulacak bölgesel yapılar, DPT'nın dengesiz kalkınma sorununa getireceği etkin çözümlerin uygulanmasında ve ajansların birbirleriyle gereksiz rekabetinin engellenmesinde büyük katkılar sağlayabilir.

Kalkınma Ajansları Kanunu'nun neden olduğu farklı yapılanmalardan bir diğeri ise yine İstanbul'da kurulacak olan ajanstır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun İstanbul ve Kocaeli'ne özel olarak getirdiği düzenlemeyle, bu illerdeki büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırı olarak belirlenmiştir. Bunun sonucunda İstanbul İl Özel İdaresi, 5302 sayılı Kanun'da tanımlanan görevlerinden belediye sınırı dışındakileri İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne devretmek zorunda kalmıştır.

[2] İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 2006 Bütçesi

Ancak; hem İl Özel İdaresi'nin, hem de Büyükşehir Belediyesi'nin faaliyet alanının tüm il sınırını kapsaması, ikili bir yapı oluşturmuştur. Bunlara ek olarak İstanbul il sınırları içerisinde yetkili olacak ve bu iki kurumun da üzerinde yer alacak İstanbul Bölgesel Kalkınma Ajansı'nın kurulması, ortaya üçlü bir yapı çıkaracaktır. İstanbul il sınırı içerisinde farklı kanunlarla çeşitli yetkilere sahip olmuş üç kurum arasında iyi bir işbirliği ve koordinasyon olmazsa, büyük bir yetki karmaşasının çıkması kuvvetle muhtemeldir.

Sonuç

Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın Kuzey Amerika ve Avrupa'da ortaya çıkışları, yerel ekonomik kalkınma kavramının öneminin arttığı 2. Dünya Savaşı sonralarına rastlamaktadır. Ağır ekonomik kayıplarla savaştan çıkan gelişmiş ülkeler, bu yaraları sarmak üzere kendi iç dinamiklerini harekete geçirecek bir kurumsallaşmaya gitmiştir. Bu bağlamdan bakıldığında Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın en önemli görevi içsel büyüme ve yerel ekonomik kalkınmayı sağlamaktır.

Bölgesel Kalkınma Ajansları başlangıçtaki kuruluş yapıları itibariyle merkezi yönetimin veya kendilerine politik desteği sağlayan kurumun bir süre himayesinde varlığını sürdürmeye ihtiyaç duymaktadır. Emekleme ve yürüme süreci sonrası kendi ayakları üzerinde durmayı başarabilen Kalkınma Ajansları, büyük ölçüde bağımsız yapılar haline gelerek ekonomiyi yönlendirmeye başlamaktadır. Bu süreçteki en yaşamsal nokta ise; tüm politik, ekonomik ve sosyal aktörlerin bu sürece katılımının sağlanması ve söz konusu yapıların sağlıklı işlemesi için tam destek vermeleridir.

Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim kavramlarının devletin her kademesinde telaffuz edildiği şu günlerde, biraz da Avrupa Birliği'nin zoruyla yapılmasına rağmen Kalkınma Ajansları'nın kurulması, Türkiye'nin 60'lı yılların başında DPT'nı kurması ve planlı ekonomiye geçişi kadar önemli bir adımdır. Bu durum, merkezi bürokrasinin DPT üzerinden yerelde güçlenmesi açısından değil, bir demokratikleşme ve toplumu karar alma süreçlerine katma çabası olarak yorumlanmalı ve değerlendirilmelidir. Bu yüzden Bölgesel Kalkınma Ajansları, yapısında bulunacak aktörlerin çeşitliliğini iyi belirlemeli ve faaliyetlerinde önceliklerini toplumun her kesimini göz önünde bulundurarak tespit etmelidir.

5449 sayılı Kanun bu haliyle birçok kaygıya neden olsa da; ajanslar, kaynaklarının büyük bir kısmını kamudan karşılayan ve kamu hizmeti yapan özel kuruluşlar olarak yapılandırılacaktır. Önemli olan, kamunun halk anlamına geldiğini anımsayarak; "kamu yararına hizmet" teriminin sadece ekonomiye veya yatırımcıya değil, halka hizmet anlamına geldiğini unutmadan toplumun bütününe faydalı olacak projeleri geliştirme sorumluluğunu ortaya koymaktır.

Sonuç olarak; toplumun katılımını cesaretlendirecek ve ortak akılda birleşmeyi sağlayacak yapıcı eleştirilerin getirilmesi önemli ve elzemdir. Bölgesel Kalkınma Ajansları'nın görevlerinden sadece ekonomiyle ilgili olanlara yoğunlaşmaması, sosyal dengenin sağlanması ve sağlanan refahın adil dağıtımı açısından da anılan kurumların stratejik bir rol üstlendiği vurgulanmalı ve bunun ön plana çıkması sağlanmalıdır. ■

Serkan **YILMAZ**
Şehir ve Bölge Plancısı
İMP - Ülke ve Bölge Planlama Grubu

BİBLİYOGRAFYA

Cappellin, R., (1997), "Federalism and the Network Paradigm", Regional Governance and Economic Development içinde M Danson, (ed.) M.G. Lloyd and S. Hill, Pion, London, ss. 47-67.

Department of the Environment, Transport amd the Regions, (1997), Building Partnership for Prosperity: Sustainable Growth, Competitiveness and Employment in the English Regions, DETR, London.

EURADA, 1999, Creation, Development and Management of RDAs, Does It Have To Be So Difficult?

Halkier, H., Danson, M., and Damborg, C., (1998), Regional Development Agencies in Europe, Jessica Kingsley, London.

Greg Clark, 2004, Local Economic Development, Local Economic Development Agencies, World Bank.

Kalkınma Ajansları Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ve Avrupa Birliği Uyum ile Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları, (2005).

Kayasü, Serap; Melih Pınarcıoğlu, Suna Senem Yaşar, Sencer Dere, (2003), Yerel/Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Arttırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 2003-08, İstanbul.

Keating, M., (1998), "Is There a Regional Level of Government in Europe?", Regions in Europe içinde, (ed.) P. Le Gales and C. Lequesne, Routledge, ss. 11-29.

Leonardi, R., (1993), The Regions and the European Community: The Regional Response to the Single Market in The Underdeveloped Areas, Frank Cass, London.

Roberts P., (1999), "The New Regional Agenda In The UK: Changing Roles, Structures And Functions Of Regional Development Agencies", Regional Science Association International 39th European Congress: British and Irish Section, Dublin, August, 1999.

Stöhr, W. and Taylor, D., (1981), Development from Above or Below? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries, John Wiley, Chichester.

Sweet, M.L., (1999), Regional Economic Development in the European Union and North America, Westport, CT: Praeger.

Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi, (2003), Devlet Planlama Teşkilatı Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ankara.