

## Türk İdari Teşkilatı'nda Kalkınma Ajanslarının Konumu ve İşlevi

Yrd. Doç. Dr. Murat ÖZLER\*

### ÖZET

Kalkınma ajansları, Avrupa Birliği'ne uyum adına, zorlamaların sonucu olarak, kamu işletmeciliği, küresel rekabet ve yönetim yaklaşımları üzerine temellenerek yönetim sistemimize girmiştir. Ajansların işlevleri ve Türk Yönetim Teşkilatı içerisindeki yeri, küreselleşme süreci, bölgeleşme, yönetim kavramları çerçevesinde Anayasa Hukuku ve kamu yönetimi verileriyle analiz edilmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Avrupa Birliği, Küreselleşme, Yönetişim, Kalkınma Ajansları

## The Position and Function of the Development Agencies within the Turkish Administrative Organization

### ABSTRACT

*Development Agencies has entered our governance system on the base of public enterprising, global competition in the name of the adaptation to the EU. This study analyze the functions of the Agencies and their positions within the Turkish Governance Organization, the process of globalization, regionalizing, Institutional Law in terms of governance meanings with institutional and public law datas.*

**Key Words:** *European Union, Globalization, Governance, Development, Agencies*

### Giriş

Geçmişte olduğu gibi günümüzde de devletlerin temel amaçlarından birini ekonomik büyüme ve kalkınma oluşturmaktadır. Bu temel amaca ulaşmada tek bir yol yoktur, aksine birçok yol ve yöntem izlenebilir. Ancak hangisi seçilirse seçilsin başarı kıt kaynakların idare bilimi ilkeleri kullanılarak rasyonel şekilde bir araya getirilmesine bağlıdır. Aslında demokratik ve sosyal bir hukuk devletine sahip sistemlerde ekonomik büyüme ve kalkınma amaçları da nihai amaca ulaşan yolda araç teşkil etmektedir. Çünkü nihai amaç, insanların önündeki ekonomik, sosyal engelleri kaldırarak onların mutluluğunu, gelişimlerini tam olarak gerçekleştirmelerini sağlamaktır. Asıl temel amaç da budur. Dolayısıyla sermaye birikimi, ekonomik gelişme aşamalarına ulaşmak önemli ise de yeterli değildir. Mevcut ekonomik kaynakların bölgeler ve kesimler arasında dengesizlikleri yok edecek veya hiç olmazsa kabul edilebilecek hale getirmesi için, sosyal adalet ilkesine uygun dağıtarak, bir-

\*İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi

çok sahada gelişme ve iyileşme sağlamak zorunludur. Kalkınma ile büyüme ve zenginleşme arasındaki farkı da burada aramak gerekir. Dolayısıyla kalkınma sadece ekonomik sahada değil, sosyal ve kültürel alanlarda da etkili bir süreçtir (Çimen, 2009: 49-51).

*Sermaye birikimini  
sağlamış, zengin ülkeler  
bile ya bu zenginliği  
arttırma hızını  
yitirmekte ya da tüm  
toplum içerisinde bu  
zenginliği adaletli bir  
şekilde dağıtamayarak  
bölgeler arası  
dengesizliklerin  
oluşmasına neden  
olmaktadır.*

Kalkınma hedefine ulaşmak için devletler mevcut ve potansiyel kaynaklarını seferber etmek zorundadır. Diğer yandan mevcut kalkış noktasının durumu ve yönü çabanın ulaşacağı nokta açısından önem taşır. Kalkınma amacına ulaşmak adına ister merkezi, ister bölgesel temelden hareket edilsin başarı için devletin ve tüm kesimlerin desteği, çabası hedefe ulaşılması, sürdürülmesi açısından önem taşır. Bu kuvvetler birbirinin rakibi değil destekleyicisi olmak zorundadır. Ülkenin tümünü ve tüm kesimleri kapsayan planlar yapılarak, bu planlar doğrultusunda mevcut kaynakların ve kesimlerin hareket etmesi, hedeflere katkıda bulunması sağlanır. Ancak tam bir kalkınma ve bunun tüm topluma sosyal adalet ilkesine dayalı dağıtılarak sürdürülmesi olanaksız olmasa bile zordur. Bu nedenden dolayı dünyada bu amacı yakalamış ülke sayısı bir elin parmaklarını bulamayacak kadar azdır. Sermaye birikimini sağlamış, zengin ülkeler bile ya bu zenginliği arttırma hızını yitirmekte ya da tüm toplum içerisinde bu zenginliği adaletli bir şekilde dağıtamayarak bölgeler arası dengesizliklerin oluşmasına neden olmaktadır. Bu nedenlerden dolayı kalkınma ve adil bölüşüm geliştirmekte olan ülkelerin olduğu kadar gelişmiş ülkelerin de temel amacını oluşturur.

Bu temel amaca ulaşmak için günümüze kadar devletler tarafından yapılan merkezi planlar ve bunlara bağlı merkezi idarelerce yürütülen çabalar uzun süre devam etmiştir. Ancak tüm bu çabalara rağmen istenilen başarı yakalanamamıştır. Dolayısıyla kalkınma dün olduğu gibi bugün de halledilmesi gereken bir sorun olarak varlığını korumaktadır.

Günümüz dünyası özellikle 1980'lerden sonra, ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel çok boyutlar içeren bir olguyla karşılaşmıştır. Bu olgu küreselleşme adı verilen ve bakış açısına, göre farklı anlamlar yüklenebilen bir olgudur. Dolayısıyla ekonomik açıdan bakıldığında bütünleştirilmiş bir dünya pazarına atılan adım olarak görülebilirken yine aynı merkezden yeni kolonyal hareket olarak görülebilmektedir. Siyaset bilimi açısından bakıldığında ise ulus devletin tek aktörlüğüne son veren ve sahneyi başka aktörlerle paylaşmaya zorlayan, nihayetinde de devletlerde nispi

güç kaybına yol açan bir süreçtir. Böylece devletler sahneyi sivil toplum örgütleri, özel sektör, çok uluslu sermaye ve uluslararası sivil toplum ile paylaşmaktadır. Bu yeni anlayışı ulus devlet mekânına IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi küresel örgütler taşımaktadır. Bu çerçevede küresel süreç girdiği mekânlarda kendi amaçlarına uygun yapıları oluşturma baskısı yaratmaktadır.

Günümüze kadar uygulanan merkezi planlamanın istenilen başarıyı sağlayamamasının da etkisiyle, 1980'lerden sonra kamu işletmeciliği anlayışı, artan küresel rekabet ve yönetim yaklaşımları üzerine temellenerek bölgesel aktif katılım görevi ile varlık bulan (Özen, 2005: 4) bölge kalkınma ajansları, büyük finansman sağlayan küresel ekonomik sosyal kalkınma için örgütlerinde teşvikiyle sayılarını arttırmış ulusal ya da merkezi planlama ve kalkınmanın yerine, bölge temelli planlama ve kalkınmayı ikame etmiştir.

Ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel çok boyutlu bir kavram olan küreselleşme süreci, küresel rekabeti de beraberinde taşıyarak yerelleşme politikaları ile devletlerin adem-i merkezîyet ilkesine göre örgütlenmesini teşvik etmektedir. Hatta küresel örgütlerden biri olan Dünya Bankası'na göre küreselleşme ve yerelleşme kaçınılmaz süreçler olarak sunulmakta, bu iki sürecin iyi yönetilmesi başarının şartı olarak sunulmaktadır (Güler, 2000: 25). Küreselleşmenin aracı olan (Dura, 2007: 141), bölge kalkınma ajanslarının üzerine kurulu olduğu küresel rekabet, başarılı olmanın ön koşulu olarak yatırımcıları bölgesel merkezkaçı çekmek için cazip ve baştan çıkarıcı olanaklar sunmayı zorunlu kılmaktadır. Küresel rekabette, bölgelerin önem kazanması bölgesel rekabet ve bölgesel araçlar ile bölge yerli, yabancı yatırımlar açısından kârlı hale gelecek. Bu sayede, sermayenin bölge ile entegrasyonu da sağlanacaktır (Şahin, 2008: 39).

Diğer yandan bölge kalkınma ajanslarının üzerine temellendiği yeni kamu yönetimi yaklaşımı veya kamu işletmeciliği yaklaşımı ise<sup>1</sup>, yüzyılı aşkın bir süredir ciddi değişikliğe uğramadan devam eden geleneksel kamu yönetimi paradigmasının yetersizliklerine cevap olarak onun yerine alternatif olarak sunulan (Sözen, 2005: 6) minimal devlet anlayışı, piyasa mekanizmalarına dayalılık, işletme yönetim ve tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması temel varsayımlarına dayalı olarak, ortaya çıkan bir anlayıştır (Bilgiç, 2008: 31). Dolayısıyla evrensel bir paradigma olarak sunulan yeni kamu yönetimi ya da yeni kamu işletmeciliği anlayışı, devletlerin kamu kesiminde yapısal dönüşüm ile küresel eklemlemeye hazırlık modeli olarak yaygınlaşmakta siyasal meşruiyetini de yönetim modeli oluşturmaktadır (Güzel-sarı, 2004: 1-26). Bu çerçevede bölge kalkınma ajanslarının üçüncü temeli olan yönetim aşaması yeni kamu yönetimi anlayışının bir evresi (Sözen, 2005: 72) olarak ortaya çıkmakta ve neoliberal iktisadi yaklaşımın bir uzantısı olarak (Falay, 2008: 3) onun başarısızlıklarını ortadan kaldırma amaçlı yenilenme girişimi olarak belirmektedir (Atay ve Acar, 2008: 27).

<sup>1</sup> Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı için bkz. Ömürganülşen, U (1998) "The Emergence of a New Approach to the Public Sector: The New Public Management", *A.Ü. S.B.F. Dergisi* **LII**, (1-4), 517-565;

Yönetişim kavramı küresel düzeyde Dünya Bankası tarafından yaygınlık kazanmış ve klasik yönetim kavramından farklı yeni bir yönetme üslubuna vurgu yapar<sup>2</sup>. Buna göre yönetime devletle beraber özel sektörün, sivil toplumun hatta uluslararası sivil toplum kuruluşları ve sermayesinin de katılması (Güzelsarı, 2004:) piyasa mekanizmasına göre kamu yönetim yetkisi kullanmasıdır (Güler, 2009: 316). Böylece devlet yönetimi, hizmet sunumunda devletin rolünü yönetim kavramıyla yeniden düzenlenerek (Keleş, 2008:178), özel sektör, gönüllü kuruluşlar, sivil toplum lehine sınırlandırıyor.

Kalkınmanın sağlanmasında bölgeyi temel alan ve kalkış noktası olarak öngören kalkınma modeli, "özerk" bölge yönetimlerinin yani ekonomik ve idari karar alma yetkisinin devri ile bölgenin rekabet edebilir, esnek ve hızlı karar alma yeteneğine kavuşmasında idari yapıda yönetim belirleyici ve kilit unsurdur (Şahin, 2008: 41). Bölge bazında somut görüntüsünü ise kalkınma ajansları oluşturmaktadır.

## Avrupa Birliği'nde Bölgesel Kalkınma ve Bölgesel Kalkınma Ajansları

Bölge kalkınma ajanslarının üzerine kurulu olduğu bölge, Avrupa Birliği bütünleşmesi doğrultusunda artan öneme sahip (Mengi, 1998: 42) bir birim olarak, hizmetlerin vatandaşlara en yakın yerel birimlerce yapılması anlamına gelen yerellik ilkesini rehber edinerek özerk çalışacaktır (Mengi, 1998: 24). Öyleyse, temel aktör konumuna gelmiş olan bölgenin neyi ifade ettiğinin bilinmesi gerekir. Ancak bu hususta çok yönlü, sınırlarının çizilmesi zor bir kavramla karşı karşıyayız demektir. Çünkü bölge kavramına hangi bağlamda bakıldığına bağlı olarak sınırlar ve büyüklük değişiklik gösterebilecektir (Mengi, 1998. 43). Bu nedenle birkaç bölge tanımı çerçevesinde ortak bir genel tanım çıkarsamak daha uygun bir yöntem olacaktır. Buna göre, bölge coğrafi, siyasal, kültürel ve ekonomik özelliklerin ilişkili olarak belirginleştiği mekan olarak tanımlanabileceği gibi (Arslan, 2005. 281), ulusal bütüne göre küçük, fiziki, sosyal veya ekonomik yapı olarak diğerlerinden ayrılabilen özelliklere sahip mekanlar olarak da tanımlanabilir (Çamur, 2005: 147) veya ortak tarih, etnik, kültürel ve dini özellikler içeren aynı dili konuşan insanlardan oluşan coğrafi alanı kapsayan birim olarak tanımlanabilir ki; bu kez bölgeyi aşan bölgecilik kavramına vurgu yapılmış olur. Bu son tanımda merkeze karşı bağımsızlığı ifade ederek idari sahadan siyasal alana sıçrayarak bağımsızlık ve ayrılıkçılık içeren siyasal hareket haline dönüşür. Bu nedenle, uzun süre bölge kavramına kuşkuyla bakılmasının nedeni de budur (Mengi, 1998: 44). Dolayısıyla bölgeyi tanımlarken sosyal, ekonomik, kültürel ve idari unsurlar, vurgu yapılması açısından önem taşımaktadır.

Avrupa Birliği'nde birlik, ulusal devlet ve bölgeler olarak beliren üçlü yapılanmanın örneğini oluşturmaktadır (Mengi, 1998: 9). Bu yapılanmada bölge ve bölgeleş-

<sup>2</sup> Yönetim kavramı için bkz. Akif Çukurçayı,( 2003), " Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim " Ed. Muhittin Acar ve Hüseyin Özgür, **Çağdaş Kamu Yönetimi I**, Nobel, Ankara, s.73 vd. Selim Çoşkun (2008) , "Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı" **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ed. Asım Balcı vd.2b. Seçkin Yayınları Ankara, ,s.67-68; Ruşen Keleş (2008), Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım, **Ali Ülkü Azrak 75. Yaş Armağanı**, İstanbul.

me yapısal olarak hayati önem taşımaktadır. Bölgeyi ekonomik kalkınmanın temel noktası olarak kabul eden bölgeleşme anlayışı ise, bölgenin yetki ve kaynaklarla güçlendirilmesini tüm bölge kaynaklarının da yönetim modeline uygun örgütlenmesini gerekli kılar (Şahin, 2008: 38). Bölgeleşme anlayışı ulusal kalkınma modelinin yönünü de ters yüz ederek, bölgeye, yerele öncelik vererek bölgeden merkeze yönelerek, yereli birinci derecede sorumlu yapmıştır. Dolayısıyla bölgeleşme anlayışı neoliberal stratejiye uygun yönetim anlayışı ile de bütünleşmiştir (Şahin, 2008: 39-40).

Avrupa Birliği'nin kuruluş amaçlarından birini teşkil eden üye ülkelerin, bölgeler arası dengeli gelişme amacını sağlamak amacıyla bir bölgeleme sistemi yaratılmıştır (Çamur ve Gümüş, 2005: 147). Böylece bölgeler planlama ve teşvik bakımından beş düzeye ayrılmıştır ( İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması İBBS, NUTS, The Nomenclature of Territorial Units for Statistics) (Mengi, 1998: 52). Bu sayede, bölgesel planlama ve kalkınma anlayışı çerçevesinde bölgelerin ekonomik, sosyal, kültürel ve fiziki verileri bilinip karşılaştırılabilir veriler olarak ortaya konacaktır (Arslan, 2005: 279- 284). Avrupa Birliği'nde bölgeleşme ve bölgesel politikalar, bölgeler komitesi, bölgesel ve yerel yönetimler kongresi aracılığıyla yürütülmektedir (Falay, 2008: 5).

Bölgeleşme anlayışının amaçlarından birini de yabancı sermayenin bölgeye çekilmesi oluşturmaktadır. Bu sebeple rekabetçi ortam içerisinde bölgenin tanıtımı ve alt yapının hazırlanması gerekir. Dolayısıyla yerel potansiyelin yanında yabancı yatırımlarda bölge kalkınmasında kullanılacaktır (Şahin, 2008: 39). Bu amacında bölge temelinde uygulayıcısı bölge kalkınma ajansı olacaktır.

Günümüzde önemli bir bölümü Avrupa Birliği'ne dahil üye ve aday ülkelerde olmak üzere ulusal, uluslararası faaliyet gösteren farklı yapı ve fonksiyon ihtiva eden kalkınma ajansları vardır (Demirci, 2005: 185). Kalkınma ajanslarının sayısı, Avrupa Birliği tarafından ajansların üye ve aday ülkelere bölgesel politikalar açısından model olarak önerilmesiyle hem ülke bazında hem de ülkeler genelinde son derece ciddi artış göstermiştir. Buna göre, bir fikir vermesi açısından Dünya'da 1950'li yıllarda Belçika, Fransa ve İrlanda, Avusturya, 1960- 1970'li yıllarda Almanya, İngiltere, İtalya ve Hollanda'da, 1980'li yıllarda Finlandiya ve Danimarka'da, nihayet 1990'lı yıllarda Yunanistan, İspanya, Avrupa Birliği'nin dayatmasıyla ve bölgesel planlama anlayışında değişimi ile ivme kazandırmasıyla da Avrupa'nın tümünde bu arada Türkiye'de de kalkınma ajansları kurulmuştur (Demirci, 2005:185). Söz konusu ajansların büyük bir kısmının önemli dış merkezlerde temsilciliği bulunduğu gibi Avrupa genelinde örgütlü Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği olarak bir üst kuruluşu da vardır. Ancak belirtmek gerekir ki kalkınma ajanslarındaki bu sayısal artışın nedenlerinden birini de bölgesel kalkınmada Avrupa Birliği fon ve

kredilerinden istifade etmek olduğunu ifade etmek gerekir. Bu nedenle ülkeler sosyal, hukuki, idari yapıları çerçevesinde farklı kalkınma ajans modellerini kurumsallaştırmaktadır. Dolayısıyla, tüm kalkınma ajanslarını içerecek bir model kurmak güçtür (Özen, 2005: 5).

Nitekim bölge kalkınma ajanslarına yasal statüleri açısından baktığımızda kuruluş yönünden, bazı ajansların kanunla, bazılarının ise kanuna dayalı idari işleme kurulduklarını belirtmek gerekir. Ancak zaman içerisinde sahip oldukları özerklik ilkesinin daha güçlendirilmesi yönünde evrilmişlerdir. Diğer yandan ajansların küresel rekabet edebilirliklerini güvence altına alabilmek için özel hukuka tabi kuruluşlar olarak kurulduklarını belirtmek gerekir (Özen, 2005: 5). Teşekkül tarzı olarak ise, "yine seçilme esasları, sorumlu oldukları kurumlar, denetleme mekanizmaları, görev ve yetkileri ile sayıları değişmekle birlikte, genel olarak tüm kalkınma ajanslarında bölge temsilcilerinden oluşan bir Genel Kurul, bu Kurul'un içinden seçilen ya da üyelerinin yerel yönetici tarafından atandığı bir Yönetim Kurulu, bir Genel Sekreter ve teknik, idari, ve mali işlerden sorumlu bir sekreterlik bulunmaktadır. Bununla birlikte pek çok kalkınma ajansında çeşitli konularda araştırma yapmak ve yıllık değerlendirme raporları hazırlamak üzere çalışma grupları ve komiteleri de oluşturulur." (Özen, 2005: 6)

Kalkınma ajanslarına işlevsel açıdan baktığımızda, çoğunlukla görmüş oldukları işlevler olarak: bölgenin izlenerek bilgi arşivleri oluşturulması; bölgesel kalkınma için planlama sürecine katılmak ve uygulamaları izlemek; yerli veya yabancı yatırımcılar için tanıtım, bilgi desteği, teknik destek sağlamak; yerel girişimleri desteklemek; KOBİ'lere kaynak yaratmak ve teknik, mali destekte bulunmak veya aracılık etmek; alt yapı, yol, enerji faaliyetlerini izlemek; bölgeyi ulusal ve uluslararası tanıtmak, geliştirmek olarak çeşitli başlıklar sayılabilir.

Genel olarak ifade etmeye çalıştığımız bu işlevlerden dış yatırımları çekmek amacıyla bölgenin tanıtılması, yatırımcıların işlemlerini kolaylaştırıcı ofisler kurmak yoluyla bilgilendirme ve teknik destek sağlama türü işlemler üstlenen ajanslar, zayıf yapıları kabul edilebilir ki bu kabul kalkınma ajansının adıyla da uyumludur. Çünkü "ajans" temsilcilik, tanıtım anlamına vurgu yapan bir sözcüktür (Koçberber, 2006: 38). Diğer yandan ekonomik ve iş hayatını geliştirici, istihdam ve politika üretimine ilişkin işlevler gören ajansları ise kuvvetli ajanslar olarak kabul edilebilir. Bu haliyle de merkezi devletin bölge düzeyinde sınırlanması ve merkeze rağmen kalkınma anlayışı vurgusuna neden olur (Ataay ve Acar, 2008: 31).

Bölge kalkınma ajanslarındaki işlevsel ve yapısal çeşitliliğe karşın, ortak özellikleri itibarıyla ajanslar: ulusal bütünden küçük olan bölge düzeyinde kurulan, finans kaynaklarının bir kısmını kamudan temin eden, bölge politikaları bakımından nispi karar alma gücü olan (Şahin, 2008: 43), KOBİ'leri destekleyen yarı özerk idarelerdir (Halkler ve Danson, 1997: 253).

## Türk İdari Teşkilatı'nda Kalkınma Ajansları Genel Olarak

Küreselleşme olgusu, dünyada olduğu gibi yoğunluğu ve etkileme hızı farklılıklar taşısa da Türk Kamu Yönetimi alanında da değişim ve dönüşümlerin arka planındaki baskı unsuru olma özelliğini taşımaktadır. Ancak Türkiye'deki yönetsel alanda yaşanan yapısal dönüşümlerin gerisinde yer alan açık ve net olarak görünür diğer baskı oluşturan unsur Avrupa Birliği'dir. Dolayısıyla yönetim yaklaşımının kurumsallaşmasının uygulayıcısı olan (Güler, 2009: 328) kalkınma ajansları ile kurulan yapı, Avrupa Birliği'nin isteği ve uyum adına gündeme gelerek oluşturulmuş bir yapıdır (Güler, 2006: 1). Bu kadar zorlamaya karşın bu yapının kurulması, gene de kolay olmamıştır.

Helsinki'de 10-11 Aralık 1999 tarihinde gerçekleştirilen zirvede Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne aday ülke olarak kabulü ertesinde kalkınma ajanslarına giden süreç başlamış, önce 2001 yılında Avrupa Birliği Komisyonu'nca hazırlanarak kabul gören Katılım Ortaklığı Belgesi ile kısa ve orta vadeli öncelikler belirlenmiş, bunun ardından Türkiye tarafından 13 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu Kararı ile kabul edilen ulusal program ile, kısa vadeli öncelikler arasında İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması taahhüt edilmiştir. Bu taahhüt, neticesini 2002 yılında vermiştir. Buna göre, 22 Eylül 2002 tarihli ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı<sup>3</sup> ile Türkiye istatistikî amaçlı bölünme ve kademelenmeye göre üç düzeye ayrılmıştır. Türkiye'de iller Düzey 3 olarak kabul edilmiş, Düzey 3 de yer alan illerin gruplandırılması suretiyle de Düzey 1 de 12 bölge, Düzey 2 de ise 26 bölge yaratılmıştır<sup>4</sup>.

2003 yılında kabul edilen Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ise Türkiye'nin orta vadede Düzey 2 bölge birimlerinde Bölge Kalkınma Ajansı Kurması önerilmektedir.

Bu çerçevede Türkiye'ye önerilen ve Kalkınma Ajansları adı verilen idari yapının üzerine temelleneceği zemin, İstatistik Bölgeleri Sınıflandırması ile oluşturulmuştur. Böylece bölgesel istatistiklerin temini, geliştirilmesi, bölgelerin sosyal ve ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaya ilişkin ilke saptanması, Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemi ile karşılaştırılarak uygun hale getirilmiştir (Ava-ner, 2005: 240).

Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarı taslağında Bölge Kalkınma Ajansları olarak öngörülen idari yapı, ne bu taslakla ilişkili takip eden taslaklarda ne de müstakil çıkarılan kanunun öncesinde bir daha "bölge" sözcüğüne yer vermemiştir. Kamu Yönetimi Temel Kanunu tasarısının kanunlaşamayıp gündemden kalkması neticesinde, kalkınma ajanslarına ilişkin tasarı müstakilen 2005 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne taşınmış 25.1.2006 tarihinde kabul edilerek, 8.2. 2006 tarih ve 26074 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak, 5449 sayılı "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun" olarak yürürlüğe girmiştir.

<sup>3</sup> Bkz 22.9. 2002 tarihli ve 24884 Sayılı Resmi Gazete

<sup>4</sup> Ek 1: İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırılması

TR1: İstanbul, TR10: İstanbul, TR2: Batı Marmara, TR21: Edirne, Kırklareli, Tekirdağ, TR22:Balıkesir,Çanakkale, TR3: Ege, TR31: İzmir, TR32: Aydın, Denizli, Muğla, TR33: Afyonkarahisar, Kütahya, Manisa, Uşak, TR4: Doğu Marmara, TR41: Bilecik, Bursa, Eskişehir, TR42: Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova, TR5: Batı Anadolu, TR51: Ankara, TR52: Karaman, Konya, TR6: Akdeniz, TR61: Antalya, Burdur, Isparta, TR62: Adana, Mersin, TR63: Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye, TR7: Orta Anadolu

TR71: Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Niğde, Nevşehir, TR72: Kayseri, Sivas, Yozgat, TR8: Batı Karadeniz

TR81: Bartın, Karabük, Zonguldak, TR82: Çankırı, Kastamonu, Sinop, TR83: Amasya, Çorum, Samsun, Tokat

TR9: Doğu Karadeniz, TR90: Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon, TRA: Kuzeydoğu Anadolu

TRA1: Bayburt, Erzincan, Erzurum, TRA2: Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars, TRB: Ortadoğu Anadolu,

TRB1: Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli, TRB2: Bitlis, Hakkâri, Muş, Van, TRC: Güneydoğu Anadolu,

TRC1: Adıyaman, Gaziantep, Kilis, TRC2: Diyarbakır, Şanlıurfa,TRC3: Batman, Mardin, Şırnak, Siirt

Kanunun bazı maddelerinin iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle 30.3.2006 tarihinde Anayasa'ya aykırılık savıyla bir grup milletvekilince Anayasa Mahkemesi'nde dava açılmıştır.

5449 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesini takiben 6.7.2006 tarih ve 26220 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Düzey 2 bölgelerinde kalkınma ajansı kurulmasına dair 2006/10550 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile bazı Düzey 2 bölgelerinde (Adana TR62, Mersin -İzmir TR3) kalkınma ajansları kurulmuştur. Diğer yandan kalkınma ajanslarının çalışma usul ve esaslarını belirlemek amacıyla 5449 sayılı Kanun'unun 4/1 ve 4/2 fıkrasının (h) bendi hükümlerine dayalı olarak 25.7.2006 tarih 26239 sayılı Resmi Gazete'de "Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" yayınlanarak yürürlüğe girmiştir<sup>5</sup>. Çukurova Kalkınma Ajansı 6.1.2007 de ve İzmir Kalkınma Ajansı 13.1.2007 tarihinde faaliyete başlamıştır.

Türk Mühendis ve Mimar Odalar Birliğince , "Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" aleyhine esas 2006/5588 sayılı Danıştay'da dava açılması neticesi Danıştay 10. Dairesi, 30.1.2007 tarihinde yönetmeliğin yürütülmesinin durdurulmasına karar vererek yönetmeliğin dayanağı olan 5449 sayılı Kanunun'da Anayasa'ya aykırı olduğu savıyla, itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne müracaat etmiştir. Anayasa Mahkemesi ise iptal ve itiraz yolu ile önüne gelen bu davaları birleştirerek 30.11.2007 tarihinde 2006/61 esas ve 2007/91 karar sayılı kararıyla 23.2.2008 tarih ve 26796 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmak üzere kalkınma ajansları üzerinde süren hukuksal karmaşaya son noktayı koymuş mevcut kanunun Anayasa'ya uygun olduğunu bir ufak düzenleme dışında tespit etmiştir. Anayasa Mahkemesi kararı ertesinde 22.11.2008 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanan 2008/14306 karar sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile İstanbul, Samsun, Diyarbakır, Konya, Erzurum, Gaziantep, Mardin ve Van merkez olmak üzere 8 ve 25.7.2009 tarihli ve 27299 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 2009/15236 karar sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile genel Düzey 2 de kalan 16 adet kalkınma ajansını kurarak gecikmiş taahhüdü gerçekleştirmiştir.

## Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilatta Konumu

1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği başlığını taşıyan 123. Merkezi İdare başlığını taşıyan 126. ve Mahalli İdareler başlığını taşıyan 127. maddesi Türk İdari Teşkilatı'nın anayasal çerçevesini oluşturmaktadır. Dolayısıyla sözü edilen maddelerde öngörülen idari yapıya aykırı bir yapılanma Anayasa ile bağdaşmaz. Anayasa'nın temel ilkelerini ortaya koyan bu düzenlemelerine baktığımızda: Madde 123- "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Kamu tüzel kişiliği

<sup>5</sup> 5449 sayılı Kanuna dayalı olarak, 25.7.2006 tarih ve 26239 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği", 28.9.2006 tarih ve 26303 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği", 8.11.2008 tarih ve 27048 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan "Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği", 3.8.2009 tarih ve 27308 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren "Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği" çıkarılmıştır.



ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" düzenlemesini getirmektedir. İdarenin kuruluşuna merkezi idare yönünden bakacak olursak 126. madde, "Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, iller, iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.....illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.... Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulabilir..... Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla

*Kamu hizmetlerinin  
görülmesinde verim ve uyum  
sağlamak amacıyla birden  
çok ili içine alan merkezi  
idare teşkilatı kurulabilir.....  
Bu teşkilatın görev ve  
yetkileri kanunla düzenlenir"  
hükümünü getirmektedir.*

düzenlenir" hükmünü getirmektedir. Diğer yandan Mahalli İdareleri düzenleyen 127. madde ise, Madde 127-" Mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.. Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri yeniden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir... Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" diyerek mahalli idarelerin nelerden ibaret olduğunu ve tabi olduklarını hukuki rejimi düzenlemiştir. Bu çerçevede, 5449 sayılı Kanun'la kurulan kalkınma ajanslarının bu anayasal çerçeve içerisinde olması gerekir.

5449 sayılı Kanunu'nun amacını ve kapsamını ortaya koyan 1. maddesine göre 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 plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usulleri düzenlemektir." şeklinde ortaya koymuştur. Kanun'unun 3. maddesi ise, ajansların Ek1 listede belirtilen Düzey 2 İstatistikî Bölge Birimleri esas alınarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulacağı, ajans merkezinin buluna-

cağı ilin ise kuruluş kararnamesinde belirtileceğini belirterek, Ek 1 listede belirtilen bölgelerin yeniden düzenlenmesine ve kurulmuş olan ajansın kaldırılmasına Bakanlar Kurulu'nun yetkili olduğunu belirtmiştir. Üçüncü maddenin üçüncü fıkrası ajansların tüzel kişiliğe haiz olduğunu ve bu kanun ile düzenlenmiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olduğunu düzenlemiştir.

Üçüncü madde, ajansların tüzel kişiliğe haiz olduğunu belirlemiş ancak bunun kamu mu,yoksa özel hukuk tüzel kişisi mi olup olmadığı hususunu belirtmemiştir. Ajanslar kural olarak yasal çerçevede özel hukuk hükümlerine tabi olsa da kanun içerisinde kamusal yetkiler kullanımı da düzenlenmiştir. Bu haliyle hukuksal tartışmalı, farklı bir duruma vurgu yapmıştır (Güler, 2009: 332). Gerçekte, 5449 sayılı Kanun'da dağınık olarak düzenlenmiş kamusal yetkiler hiç de azımsanmayacak kadar çoktur. Buna göre ajansların İçişleri Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatına karşı sorumlu olması, ajansların ulusal düzeyde koordinasyonundan Devlet Plânlama Teşkilatı'nın sorumlu olması, ajanslarda kamu görevlilerinin de çalışabilmesi ve buradaki çalışma süresinin memurlukta geçmiş sayılacağı, yatırımcıların destek ofislerine müracaat edeceği ve bu müracaatların devlet kurumuna başvuru olarak kabul göreceği, ajansların faaliyet alanlarıyla ilgili her türlü bilgiyi kurum ve kuruluşlardan istemeye yetkili olduğu ve bu bilgilerin zamanında verilme zorunluluğu gibi finansmanını büyük ölçüde kamu kaynaklarından temin eden kamusal yetkili bir yapı oluşturulmaktadır.

Diğer yandan Kanun'un 4. maddesinde Devlet Plânlama Teşkilatı'nın kalkınma ajanslarının ulusal düzeyde koordinasyonundan sorumlu olduğu belirtilmiştir. Ancak bu genel kurala Kanunu'nun 30. maddesiyle 27.10.1989 tarihli ve 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname'nin 2. maddesine eklenen (i) bendi ile Adıyaman, Batman, Diyarbakır, Gaziantep, Kilis, Mardin, Siirt, Şanlıurfa ve Şırnak illerini kapsayan bölgelerde kurulacak kalkınma ajansları üzerindeki koordinasyon görevi, GAP Bölge Kalkınma İdaresi'ne verilmiş, bu görevin DPT 'nin belirleyeceği usul ve esaslara göre yürütülmesi öngörülerek istisnai bir durum eklenmiştir. Böylece, Kanun'da kalkınma ajansları ile merkezi düzeyde Devlet Plânlama Teşkilatı (DPT), İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı ve GAP Bölge Kalkınma İdaresi arasında bağlantı kurulmuştur. Ayrıca, 5523 sayılı Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Kurulması Hakkında Kanun ile birlikte Başbakanlıkla ilgili Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı'yla işbirliği, koordinasyon ve bu Ajans tarafından kalkınma ajansları nezdinde yatırımlara ilişkin izin ve onay işlemlerini takip etmek şeklinde ilişkilendirme söz konusudur.

5449 sayılı Kanunu'nun merkezi düzeyde bağlantı içeren düzenlemeleri, ajansları merkezden yönetim sisteminin içerisinde kabul etmek yönünde bir statü doğurmaktadır. Çünkü, ajanslar Devlet Plânlama Teşkilatı'nın taşra örgütleri olmadığı gi-

bi aralarında ne hiyerarşik ne de temsili bir ilişki olduğu da iddia edilemez, diğer yandan ajanslar mahalli idare birimi olmadıklarından dolayı da üzerlerinde idare vesayet yetkisi kurmak söz konusu değildir. Ancak Güler'inde (Güler, 2009: 335) belirttiği gibi Devlet Plânlama Teşkilatı'nın ajanslar üzerinde kullandığı yetkilerin eşgüdüm tanımını aştığı da bir gerçektir.

Kalkınma ajanslarının merkezi düzeyde ilişkilendirildiği bir diğer kuruluş, 5523 sayılı Kanun'la 4.7.2006 tarih ve 26218 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak kurulan Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı'dır. Yerli sermayeli yatırımlarla, yabancı yatırımları özendirmek ve teşvik etmekle görevli bu kuruluş Başbakan'lığın "ilgili kuruluşu" niteliğindedir (Güler, 2009: 335). Ancak, bu kuruluşun da işlemsel ve eylemsel yetkileri güçlü olsa da kalkınma ajansları ile arasında hiyerarşik bir ilişki söz konusu değildir.

5449 sayılı Kanun'nun 7-17. maddeleri ajansın teşkilat yapısını, yetki ve görevlerini belirlemektedir. Buna göre her ajansta, en çok yüz üyeli bir Kalkınma Kurulu, üye sayıları bölgenin tek ilden mi yoksa birden fazla ilden mi oluştuğuna bağlı olarak değişen, karar organı olarak bir yönetim kurulu ve icra organı olarak genel sekreterlikten oluşmaktadır. Her ajansın bölge illerinde, yönetim kurulu kararı ile biri koordinatör olmak üzere, en çok beş uzmandan oluşan yatırım destek ofisleri vardır.

Kalkınma Kurulu, bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere, kendi üyeleri arasından seçilen bir başkandan oluşur. Ajansın karar organı olan yönetim kurulu ise, vali başkanlığında oluşan atanmış ve seçilmişlerle, sivil toplum ve özel sektörden oluşan karma bir yapıya sahiptir (Güler, 2009 : 333). Yönetim kuruluna karşı sorumluluk taşıyan, ajansın icra organı ise genel sekreterlikten oluşmaktadır. Ayrıca yatırımcılara hizmet verecek, destek olacak destek ofisleri her ilde mevcuttur. Kanun'un 18. maddesinde, ajans personelinin nitelik, statü ve hakları düzenlenmiştir. Maddeye göre, emeklilik ve sosyal güvenlik yönünden 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'na tabi olmaları öngörülen ajans personeli iş mevzuatı hükümlerine göre iş akdine bağlı olarak çalışacaktır.

Kalkınma ajanslarının gelirlerinin büyük bir kısmını bütçe vergi gelirleri tahsilatından alacağı 19. madde düzenlemesinden anlaşılmaktadır. Ajanslarda denetim, kanunun 25. maddesinde düzenlenmiştir. "... 5018 sayılı kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ile 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tabi olamayacağı belirten ajanslarda iç ve dış olmak üzere iki tür denetime yer verilmiştir. İç denetim ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetleneceği, dış denetimde İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı ile Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca müştereken belirlenecek esas ve usullere göre ajan-

sın her türlü hesap ve işlemlerinin, yönetim kurulu tarafından her yıl en geç Mart ayında ve gerekli görülen hallerde her zaman Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına inceletileceği kurula bağlanmıştır." Bu haliyle Kanun'un idari teşkilat içerisindeki konumu hukuksal tartışmalı olarak devam etmekte iken, söz konusu belirsizlik ve hukuksal zorlamalı durum Kanun'un Anayasa Mahkemesi önüne gitmesine neden olmuştur. Kanun hem iptal davasına hem de itiraz yolu ile Anayasal Yargısal Denetim mekânına sokulmuştur. Kanun'un Anayasa'ya aykırılık iddialarını özetleyecek olursak; kalkınma ajanslarının merkezi mi yoksa mahalli bir nitelik mi taşıdıkları, kamu tüzel kişisi mi yoksa özel hukuk tüzel kişisi mi oldukları 5449 sayılı Kanun'un düzenlemelerinden anlaşılmamaktadır. Dolayısıyla bölgesel nitelikli olan merkezi idarenin ve mahalli idarelerin örgütsel düzenleme kapsamına girmeyen kalkınma ajanslarının yeni bir örgütlenme modeli getirdikleri gerekçesiyle Anayasa'ya aykırılıkları iddia edilmektedir.

İtiraz yoluna başvuran Danıştay 10. Dairesi'de benzer şekilde "iki ayrı başvurusunun gerekçelerinde özetle, Anayasa'da idarenin esaslarının merkezden yönetim, yerinden yönetim ve bunları tamamlayan idarenin bütünlüğü olarak belirlendiği, tekil devlet modeli ile bağdaşmayan bölgesel yönetimlere yer verilmediği, Anayasa'ya göre, merkezi idarenin birden çok ili içine alacak şekilde teşkilatlanmasının mümkün olduğu, ancak kalkınma ajanslarının merkezi idarenin, hiyerarşik denetimine tabi tutulmadığı, taşra teşkilatı olmadığı ve merkezi idare dışında bölgesel tüzel kişiler olarak teşkilatlandırıldığı, bölgesel esasa göre ve özel sektörün katılımıyla kurulacak olan ajansların tüzel kişiliğinin niteliği ve merkezi idare ile olan ilişkilerinin gösterilmediği, özel hukuk hükümlerine tabi ve tüzel kişiliği haiz olduklarının belirtilmesiyle yetinildiği, bu nedenle, Kanun'un ajansları tanımlayan ve kuruluşunu belirleyen 2. ve 3. maddelerinin Anayasa'nın idari yapılanamaya ilişkin temel ilkelerine aykırı bir yapı oluşturduğu, Kanun'un 4. maddesinin birinci fıkrası ve ikinci fıkrasının (h) bendi hükümleriyle Kanun'da ilke ve esasları gösterilmeden DPT 'ye verilen yetkinin asli düzenleme yetkisi niteliğinde olduğu, ayrıca, DPT 'ye kalkınma ajanslarının ulusal düzeyde koordinasyon görevinin verilmesinin merkezi yönetim ilkeleriyle bağdaşmadığı,..." Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülmüştür".

Anayasa Mahkemesi, 30.11. 2007 karar tarihli kararıyla<sup>6</sup> "Kalkınma ajanslarının tüzel kişiliği Yasa'la belirlenmiş, tüzel kişiliğin kuruluşu ise Bakanlar Kurulu kararına bırakılmıştır. 26 adet Düzey 2 İstatistik Bölge Birimi esas alınarak Bakanlar Kurulu kararıyla kurulması ve kaldırılması öngörülen kalkınma ajanslarının, tüzel kişiliğinin niteliği Yasa'da açıkça belirtilmemekle birlikte, kurulması ve kaldırılması, kamu gücü ve yetkilerin kullanılması, usul ve ayrıcalıklar getirilmesi, gelirleri, merkezi idare ile olan bağlantıları göz önünde bulundurulduğunda birer kamu tüzel kişisi olduğu kuşkusuzdur. Anayasa ve yasalarda kamu tüzel kişiliğine birçok alanda,

<sup>6</sup> Anayasa Mahkemesi, E. 2006/61, K. 2007/91.KT: 30.11.2007, 23.2.2007 tarih ve 26796 sayılı Resmi Gazete

kuruluş amacına özgü hukuksal durumlar verilmekte, üstün, sınırlı ve kısıtlı yetkiler, haklar, olanaklar sağlanmakta, bağımsızlık ve ayrılık tanınmakta, görevler yüklenmektedir. Ayrıca, kamu tüzel kişileri, nitelikleri ve özellikleriyle bağdaştığı ölçüde, özel hukuk tüzel kişilerinin özel hukuk hükümlerine göre sahip olduğu hakları kullanabileceklerdir. Anayasa'nın idarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliğiyle ilgili 123. maddesinin üçüncü fıkrasında, "kamu tüzel kişiliği ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" denilmektedir. 5449 sayılı Ya-

*Anayasa ile devlete verilen görev, kamu kesimi ile birlikte özel kesimin ulusal ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun çalışmalarını sağlayacak ekonomik ve sosyal politikaları uygulamaktır.*

sa'ya göre kalkınma ajansları da Yasa'nın açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulmaktadır. Anayasa ile devlete verilen görev, kamu kesimi ile birlikte özel kesimin ulusal ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun çalışmalarını sağlayacak ekonomik ve sosyal politikaları uygulamaktır. Bu görevler Anayasa'nın öngördüğü idari yapı içinde yerine getirilebileceği gibi özel kuruluşlar tarafından ya da kalkınma ajanslarında olduğu gibi kendine özgü karma yöntemlerle de yerine getirilebilir. Yasa koyucunun, devletin Anayasa'yla kendisine verilen ekonomik, sosyal görev ve amaçlarını gerçekleştirilmesi yönünde ulusal ekonominin, ulusal ve bölgesel plânlamanın ve kal-

kınmanın gereklerine ve sosyal amaçlara uygun olarak anayasal sınırlar içinde düzenlemeler getirebileceği gibi bunları değiştirmeye ve kaldırmaya da yetkili olduğu açıktır. 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 Yasa'da sayılan hizmetleri yaparak bölgesel gelişmenin hızlandırılması, sürdürülebilirliğinin sağlanması, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılması amaçlandığından, kendine özgü bir yapının oluşturulmasına ilişkin dava ve itiraz konusu kurallarda Anayasa'ya aykırılık bulunmamaktadır." Kararını vererek kesintiye uğramış uygulamanın devamına karar vererek kalkınma ajanslarının Türk İdari Teşkilatı'ndaki yerini olmasa bile tüzel kişiliğinin niteliğini belirlemiştir. Ancak idari teşkilat içerisindeki konumu hâlâ belirsizliğini korumaktadır. Dolayısıyla ne merkezi yönetim sistemi içerisinde ne de mevcut yer bakımından ve hizmet bakımından yerinden yönetim sistemi içerisinde konumlandırmak mümkün gözükmemektedir. Bu nedenle Güler'in "bu sistemi, gerek örgütlenmesi gerek bağlandığı çalışma ilkeleri bakımından, yönetsel- kamu- sal kaynak ve kudreti, piyasa kuvvetlerinin doğrudan kullanımına açan tipik bir yönetişim kurumlaşması olarak tanımlayabiliriz" (Güler, 2009 . 338) ifadesi mevcut duruma uygun düşen bir belirlemedir diyebiliriz.

## Kalkınma Ajanslarının İşlevi

5449 sayılı Kanun'un genel gerekçesi, ulusal kalkınmanın, bölgeler ve kesimler arasında dengeli bir dağılım ile gerçekleşmesinin sosyal devlet ilkesinin bir gereği olduğuna vurgu yaparak, bölgesel gelişme politikalarının ve uygulamalarının Avrupa Birliği'ne uyumun sağlanması amacıyla, kalkınma ajanslarının kurulduğunu ve ajansların yeni kalkınma anlayışı, küresel rekabet ve yönetim modeli üzerine kurulu olduğunu belirtiyor. Nitekim kanunun amacını ve kapsamını belirleyen birinci maddesi genel gerekçe de belirtilen bu amacı Avrupa Birliği'ndeki diğer örneklerle uyumlu olarak hukuksal olarak düzenlemiştir. Nitekim Kanun'un 5. maddesinde düzenlenen görev ve yetkileri de bu genel formülün ifadesidir.

Ajansın görev ve yetkilerini düzenleyen 5. maddesine göre; yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına teknik destek sağlamak, bölgenin kapasite gelişimine katkıda bulunmak, bölge plan ve programlarının ifasına destek olmak, izlemek, bu çerçevede ajansa tahsis edilen kaynakları kullanmak veya kullandırmak, bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmek, rekabet gücünü arttırmaya yönelik destekleyici faaliyetlerde bulunmak, iş ve yatırım olanaklarının ilgili kuruluşlarla koordineli olarak tanıtımını yapmak veya yaptırmak, bölgesel gelişme hedeflerine yönelik kamu, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, bölge illerinde yatırımcıların izin ve ruhsat gibi işlemlerini tek elden takip etmek, koordine etmek, küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek. Ajansın görev ve yetki alanı içerisinde sayılmıştır. Dolayısıyla küreselleşen dünya ekonomisinde gelişmekte olan ülkelere gösterilen yol, yabancı sermaye yatırımlarını çekebilmek için en uygun koşulları hazırlamak ve KOBİ'lere dayalı hafif sanayiye uzmanlaşmak olarak belirmektedir ( Bayramoğlu, 2005 : 114). Böylece yabancı sermayenin geleceği bölgede rekabet yaratma adıyla koşullar hazırlanmış olacak, yabancı sermayenin gelişiyse de bölge küreselle eklenecektir (Şahin, 2008: 45).

Nitekim bu genel vurgu Kanun'un tüm düzenlemesinde hissedilmektedir. Örneğin yatırım destek ofislerinde yatırımcılara bedel ödemeksizin hizmet sunulması, ofislere yapılacak başvurunun resmi başvuru sayılarak devlet katındaki tüm işlemlerin takip ve kontrolünün zamanında yapılarak sonuçlandırılması gibi, bir yandan bürokratik engellerin ve denetim sorununun aşılmasına diğer yandan ise, bölgenin küresel alanda tanıtılarak rekabet etme yeteneğinin yükseltilmesine hizmet eden düzenlemeler, kalkınma ajanslarının işlevini de ortaya koymaktadır ( Güler, 2009 : 334) .

Dış zorlamaların ürünü olan ajansların, bölgeler arası rekabet önceliğine dayandırılması yabancı sermaye açısından düşük maliyetle ve serbestleşme sağlanacak, planlamada önceliği kamu yerine özele verecektir (Falay, 2008 : 5). Diğer yandan, bu durum bölge kaynaklarının görece üstünlük kazanmak adına, israfına neden olarak, ulusal bütünün aleyhine, küreselin lehine sonuçlar doğuracaktır.

Küresel rekabet adına yürütülen faaliyetler sadece israfa yol açmakla kalmayacak, bunun yanında bölgecilik eğilimlerinin oluşmasına, bölge içinde ve bölgeler arasında çatışmaların doğmasına da zemin hazırlayacak (Falay, 2008: 5), boyutlara ulaşma istidadı taşıyabilecektir. Diğer yandan, bölgeden bölgeye farklılıklar taşısa da bölgecilik eğilimleri ile birleşen mali kaynak sorunları bazı bölgeleri ulusal merkezkaç kuvvetinden çıkararak Brüksel'e bağlayabilecektir (Güler, 2005:7). Nitekim bu belirlemelerin büyük bir kısmı İngiltere uygulamasında<sup>7</sup> tecrübe edilmiştir. Nitekim İngiltere'de bölge kalkınma ajansları 1999'dan bu güne "...Bölgesel düzeyde daha fazla yönetsel karmaşa yaratmaları, bölgeler arası rekabeti geliştirerek bölgeler arası eşitliksizlikleri daha çok artırmaları, yerel yönetimleri işlevsizleştirmeleri nedeniyle yerelleşme değil, merkezileşmeye yol açmaları, İngiliz bölgecilği tetiklemeleri, bölgesel düzeyde iktidar ilişkilerini yeniden biçimlendiren bölgesel elitleri yaratmaları, bölgesel politikalar açısından Whitehall'u by pass ederek doğrudan Brüksel ile ilişki kurmaları" yüzünden eleştirilmişlerdir (Karasu, 2005: 237).

Dolayısıyla kalkınma ajanslarının Türkiye'deki işlevsel görünümü Avrupa Birliği'ne üye ülkelerde kurulmuş olan birçok ajans örneği ile benzerlik taşımaktadır. Ancak Avrupa Birliği'nin güçlendirilmesinin bir yolu olarak görülen bölge ve bölgeselleştirme, bu bünyeye henüz dahil olmamış bir ülke için Avrupa Birliği'ne dahil bir ülke ile aynı sonuçları üretmez (Sayın, 2005: 280). Bundan dolayı Türkiye'de kalkınma ajansları pratiğinin ne yönde şekilleneceği önümüzdeki on yıllarda önem taşıyacaktır.

## Sonuç

Anayasa'nın devletin temel amacını görevlerini düzenleyen 5. maddesi, milletin bağımsızlığını, ülkenin bölünmezliğini, kişilerin ve toplumun huzur ve mutluluğunu sağlamayı, kişilerin temel hak ve hürriyetlerini sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan ekonomik, siyasal ve sosyal engelleri kaldırmayı, insanların maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamayı devlete temel amaç ve görev olarak vermiştir.

Bu çerçevede devletin yapacağı eylem ve işlemlerinin bu amacı gerçekleştirmeye yönelik olacağı anayasal bir zorunluluktur. Diğer yandan Anayasa'nın 2. maddesinde cumhuriyetin niteliklerini belirleyen temel düzenlemede, devletin sosyal hukuk devleti olduğunu tanımlamaktadır.

Sosyal devlet ilkesi ise devletin ekonomik ve sosyal hayata müdahalesini gerekli ve meşru kabul eden bir devlet anlayışı olarak geniş kitleleri ekonomik ve sosyal hayatta yalnız bırakmayan ve sosyal adalet ilkesi çerçevesinde kimsesizlerin kimsesi olan bir devlet sistemidir.

Bu belirlemelerden sonra her devlet hiç şüphe yok ki vatandaşlarının maddi ve manevi mutluluğunu sağlamak için yukarıda belirttiğimiz temel amaçlara ulaşma-

<sup>7</sup> İngiltere'deki bölge kalkınma ajansları ile Türkiye örneği arasında mukayese için bkz. Kuntoğlu, Ö. (2008) "Bölge Kalkınma Ajansları ve İngiltere Örneği" *Türk İdare Dergisi*,(461), s.135-145.

ya çalışacaktır. Bu amaçlara ulaşmada çeşitli yol ve yöntemlerden kendi dokusuna en uygun, en rasyonel olanını seçerek müdahalesini ve mücadelesini ona göre yapacaktır. Ancak yol ve izleyeceği yöntemlerde de Anayasa ile çizilmiş çerçeve içerisinde kalacaktır.

Sosyal devlet ilkesinin unsurlarından birini de planlama ilkesi ile bölgeler ve kesimler arasındaki dengesizlikleri giderme ilkesi oluşturmaktadır. Bu amaç çerçevesinde devletin kullanacağı araçlar ve oluşturacağı örgütlenmeler ve politikalar üzerinde seçme istidadı vardır. Ancak bu seçim kendi bünyesinin ihtiyacı olanı ihtiva etmelidir. Hâlbuki genel gerekçesiyle bu alt unsurların gerçekleştirilmesi amacıyla oluşturulan kalkınma ajansları, küresel sermayenin yönlendirmesi altında olan küresel örgütlerin yaygınlaştırma ve empozesi, Avrupa Birliği gibi ulus üstü bir örgütün baskısı neticesinde hukuk sistemimize, idari teşkilatımıza girmiştir. Farklı mekanların, farklı tecrübelerin ürünü olarak, bölgeler üzerinde temellenerek bölgesel rekabeti bünyemize sokmuştur. Üstelik yönetmenin yerine yönetim modelini ikame ederek gerçekleştirilen bu eylem henüz sosyal devlet olmayı tam olarak gerçekleştirememiş bir mekanda neoliberalizmin zaferi olarak bir zorunluluk olarak başkalarınca sunulmuştur.

Kalkınma ajanslarının, işlevsel görünümü üzerinde pek bir tartışma olmamasına karşın, Anayasa Mahkemesi'nin kararından sonra bile, idari teşkilattaki yerinin belirlenmesi hiç de kolay değildir. Yönetim sistemimizde ne merkezden yönetim ne de yerinden yönetimin örgütlenme modeli içerisine dahil edilemeyecek kadar yeni bir örgütlenme modeli içererek melez bir örgüt tipi olarak, üçüncü bir başlık oluşturmaktadırlar. Bu başlık yönetim kurumları olarak kurumlaşmaktadır. Bu kurumlaşmanın ne yönde sonuçlar üreteceğini görmek için ise zamana ihtiyaç vardır.

## Kaynakça

Ataay, F. (2005), "Bölge Kalkınma Ajansları Tasarımının 'Kalkınma' Anlayışı Üzerine", **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir**, Der. M. Turan, Ankara, Paragraf Yayınları, 15-33.

Ataay, F. ve Acar. E. (2008), "Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerleşme", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi**, (500), 27-37.

Arslan, K. (2005), "Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç :Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", **İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, (7), 275-294.

Avaner, T. (2005), "Bölge Kalkınma Ajansları Siyasal Rejim Sorunu Yaratır mı?", **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir? Ne Değildir**, Der.M.Turan, Ankara, Paragraf Yayınları,239-265.

Aydın, A.H. (2008), **Yönetim Bilimi**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Bayramoğlu, S. (2005), " Türkiye'de Bölgesel Politikaların Gelişimi", **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir? Ne Değildir?**, Der. M. Turan, Ankara , Paragraf Yayınları,35-119.



- Coşkun, S. (2008), "Kamu Yönetiminde Yönetişim Yaklaşımı", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ed. A. Balcı vd. Ankara, Seçkin Yayıncılık, 67-83.
- Çamur, K.C. ve Gümüş, Ö. (2005), "İstatistik Bölge Birimleri ( NUTS Sistemi)" **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir**, Der. M. Turan, Ankara, Paragraf Yayınları,147-196
- Çimen, A. (2009), "Kalkınmanın Sağlanmasında Önemli Bir Araç: Yerel Yönetimler", **Stratejik Boyut Dergisi**, (2), 48-57.
- Demirci, A.G.( 2005), "Farklı Ülkelerde Kalkınma Ajansları" **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir? Ne Değildir?** , Der. M. Turan, Ankara, Paragraf Yayınları, 181-195.
- Dura, Y.C. (2007), "Dünya Uygulamaları Bağlamında Kalkınma Ajanslarının Yapısal Analizi",**Türk İdare Dergisi**, (455), 141-171.
- Eryılmaz, B. (2007), **Kamu Yönetimi**, İstanbul, Erkam Matbaası.
- Falay, N. (2008), "Yönetişim ve Bölgeselleşme Kısacasında Yerel Yönetimler", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi**, (500), 3-6.
- Güler, B.A. (2000), "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi? **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 9, (2), 14-30.
- Güler, B.A. (2005), "Sunuş", **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir**, Der. M. Turan, Ankara: Paragraf Yayınları.
- Güler, B.A. (2006), "Ajanslar Sistemi Üzerine Merkezi Yatırım Destek Ajansı İşığında Bölgesel 'Kalkınma' Ajansları", **Memleket Mevzuat Dergisi**, 2, (15), 1-10.
- Güler, B. A (2009), **Türkiye'nin Yönetimi Yapı**, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları.
- Güzelsarı, S. (2004), "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları", Tartışma Metinleri, Ankara, **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi**, 66.
- Halkier, H. Ve Danson, M ( 1997), " Regional Development Agencies in Western Europe: A Survey of Key Characteristics and Trend" **European Urban and Regional Studies**, 4, (3), .243-257.
- Harding, R. (2006), "İngiltere ve Romanya'da Bölgesel Kalkınma Ajansı Deneyimleri", **Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu**, Ankara: Orta Doğu Teknik Üniversitesi, 137-160.
- Hughes, J.T. (1998), "The Role of Development Agencies in Regional Policy: An Academic and Practitioner Approach", **Urban Studies**, 35, (4), 614-626.
- Karasu, K. (2005), "İngiltere'de Bölge Kalkınma Ajansları" **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir**, Der. M. Turan, Ankara: Paragraf Yayınları, 197-238.
- Keleş, R. (2002), **Kentleşme Politikası**, Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (2008), "Yönetişim Kavramına Eleştirel Bir Yaklaşım", **Ali Ülkü Azrak 75. Yaş Armağanı**, İstanbul.
- Koçak, H. (1996), "İtalya'da Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, 5, (4), 57-66.
- Koçberber, S. (2006), "Kalkınma Ajansları ve Sayıştay Denetimi", **Sayıştay Dergisi**, (61), 37-55.
- Kontoğlu, Ö. (2008), "Bölgesel Kalkınma Ajansları ve İngiltere Örneği", **Türk İdare Dergisi**, (461), 135-145
- Maç, N. (2006), "Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye", 16.02.2006 Tarihli Konya Ticaret Odası Araştırma Raporu, (117/76).

- Mengi, A. (1998), **Avrupa Birliğinde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler**, Ankara, İmaj Yayınevi.
- Özen, P. (2005), "Bölge Kalkınma Ajansları", **Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı – Raporlar**, 1-27.
- Özer, Y.E. (2007), "Küresel Rekabet - Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye", **Review of Social, Economic & Business Studies**, 9, (10), 389-408.
- Özer, M.A. (2007), "Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetimin Yeniden Yapılandırılması", **Kamuda Sosyal Politika Dergisi**, 2, (1), 20-28.
- Sayın, D. (2005), " Hizmette Yerellik ve Bölgecilik", **Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir**, Der. M. Turan, Ankara, Paragraf Yayınları, 265-280.
- Sözen, S. (2005), **Teori ve Uygulamalarda Yeni Kamu Yönetimi**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Şahin, Y.E. (2008), "Yeni Bölgeselleşme Yerel Yönetimler ve Kalkınma Ajansları", **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi İktisat Dergisi**, (500), 38-47.
- Tutar, F. ve Demiral, M. (2007), "Yerel Ekonomilerin Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları", **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, 2, (1), 65-83.
- Ulusoy A. ve Akdemir T. (2007), **Mahalli İdareler Teori – Uygulama – Maliye**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.