

Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Bölgesel Kalkınmaya Etkisi

Mehlika Özlem ULTAN* & Didem SAYGIN**

Özet

Bölgesel Kalkınma Ajansları, bölgesel politikalar geliştirerek, içsel kalkınmayı sağlamak ve geri kalmış bölgeleri iyileştirmeyi hedeflemektedir. Bu durum, bölgelerin rekabet gücünün önemini artırmış ve Avrupa Birliği'ne katılım sürecinde Türkiye'nin Birliğin bölgesel politikalarına uyumunu gerekli hale getirmiştir.

Avrupa Birliği'ne katılım süreci ile birlikte Türkiye, daha önce uygulamış olduğu bölgesel politikaları terk ederek yeniden yapılanmaya başlamıştır. Türkiye, tüm aday ülkelerin uyumu için belirlenen kriterler doğrultusunda, bölgesel rekabetin ön plana çıktığı politikalara yönelmiştir. Bu amaçla öncelikle, AB uyum şartları gereklerine uygun olarak istatistiki bölgelere ayrılma sistemini (NUTS) 2002 yılında kabul etmiş; Avrupa Birliği'nin mali fonlarından yararlanmak adına Bölgesel Kalkınma Ajanslarının kurulmasına karar vermiştir.

Bu çalışmada, öncelikle Bölgesel Kalkınma Ajansları hakkında genel bilgi verilecek; Türkiye'de yaşanan gelişmeler ve yasal düzenlemeler değerlendirilecektir. Bu çerçevede yasal düzenlemelerin, Avrupa Birliği bölgesel politikası ve Türkiye'nin uyum süreci ile ilişkisi irdelenecektir. Çalışma kapsamında istatistiki verilerden yararlanılarak, bölgesel kalkınma ajanslarının Türkiye'nin bölgesel kalkınmasını ne derece etkilediğine ve ajanların kuruluş amaçlarına ne oranda ulaştığına yönelik bir değerlendirme yapılmaya çalışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Yerellik, Bölgeselleşme, Avrupa Birliği, Bölgesel Kalkınma Ajansları, Rekabet Gücü, Bölgesel Gelişmişlik

Regional Development Agencies in Turkey And Their Impact On Regional Development in The Process Of European Union Integration

Abstract

Regional Development Agencies aims to provide internal development and improve lagging regions by developing regional policies. This si-

* Dr. Arş. Gör., Kocaeli Üniversitesi, İİBF, Uluslararası İlişkiler Bölümü, ozlemultan@gmail.com

** Arş. Gör., Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İİBF, Kamu Yönetimi Bölümü, didemsaygin@gmail.com

tuation has increased the importance of competitiveness of regions and Turkey's compliance with the Union's regional policy has become necessary in European Union accession process.

With the accession process to the European Union, Turkey abandoned regional policies, which have already implemented, and it began restructuring. In accordance with the criteria which set for the integration of all candidate countries, Turkey has shifted to policies that bring the regional competition foreground. For this purpose, firstly it adopted statistical regions separation system (NUTS) in 2002, in accordance with the EU adaptation requirements, and then it has agreed to establish the Regional Development Agencies in order to benefit from the financial funds of the European Union.

In this study, first general information about Regional Development Agencies will be given and regulatory developments taking place in Turkey will be evaluated. In this context, the relation of legal arrangements with the EU regional policy and Turkey's harmonization process will be discussed. In the study, an assessment on to what extent the regional development agencies have affected Regional development in Turkey and at what rate regional development agencies have reached their objectives of establishment will be made by using statistical data.

Keywords: *Localism, Regionalization, European Union, Regional Development Agencies, Competitiveness, Regional Development*

GİRİŞ

Türkiye'de bölgesel dengesizliklerin ortadan kalkması amacıyla uzun yıllardır çeşitli planlar yapılmaktadır. Avrupa Birliği'ne katılım süreci ile birlikte Türkiye'de yerel ve bölgesel hareketlenmeler başlamıştır. Özellikle Avrupa Birliği'nin sunduğu teşvik fonlarından yararlanmak ve Birliğin Bölgesel politikalarına uyum sağlamak amacıyla yeni uyumlaştırma çabalarına girişilmiştir. Birliğe katılım çerçevesinde bu uyumlaşmanın şart olması sebebiyle, Türkiye Helsinki Zirvesi'nden sonra bu yöndeki çalışmalarına ağırlık vermiştir.

Küreselleşme süreciyle birlikte bölgeler arasındaki dengesizliklerin azaltılmasına yönelik merkezîyetçi politikalar arka plana bırakılmaya başlanmış, küresel rekabette avantaj yaratacak yerel üzerinden şekillenen yeni politikalar ön plana çıkmaya başlamıştır. Bu aşamada ülkelere kıyasla bölgelerin rekabet unsuru haline getirilmesi söz konusu olmaktadır.¹ Bölgeselleşmeyi ve bölgesel kalkınmayı verimlilik ve rekabetle gerçekleştirmeyi amaçladıkları için, bölgesel kalkınma ajanslarının bölgeyi geliştirebileceği düşünülmektedir. Ancak rekabetin bölgeler üzerindeki etkisinin de değerlendirilmesi gerekmektedir. Olumlu açıdan bakıldığında rekabetin teşvik edilmesi, bölgeler arası gelişmişliğin yayılmasına imkân sağlayacak bir

1 Yunus Emre Özer, "Küresel Rekabet - Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye", Review of Social, Economic & Business Studies, Vol: 9, No: 10, p. 390.

unsur olarak ele alınabilmektedir. Bölgesel kalkınma ajanslarının yapısı gereği rekabetin teşvik edilmesi, rekabet gücü yüksek olan bölgelere daha fazla yatırım yapılması ve zaten rekabet gücüne sahip olan bu bölgelerin daha da geliştirilmesine imkân tanımaktadır. Ancak olumsuz açıdan bakılırsa, rekabetin teşvik edilmesi aşamasında gelen doğrudan yabancı yatırımların gelişmiş bölgelere yönlendirilmesi, bölgesel dengesizliklerin azaltılmasından ziyade, artırıcı bir etkiye sebep olabilmektedir. Bu durumda esas tartışma konusu bölgeler arasındaki rekabet politikalarının bölgesel dengesizliklerin azaltılmasına ne ölçüde katkı sağlayacağı olmalıdır. Ayrıca, Kalkınma Ajansları gibi yapılarla bölgesel dengesizlikte bütün bölgelere dönük olumlu gelişmeye rağmen, daha fazla yatırım çeken veya potansiyeli güçlü bölgelerle görece dezavantajlı bölgeler arasında oluşacak yeni dengesizliklerin oluşacağı da göz ardı edilmemeli ve bu uyumsuzluğu azaltıcı politikaların yürütülmesi gerektiği de tartışılmalıdır.

Ülke içindeki bölgeler arasında var olan gelişmişlik farkı, tüm ülkelerin ortak sorunlarından bir tanesidir. Bölgelerin gelişme performanslarını etkileyen, coğrafi farklılıklar, altyapı olanakları, istihdam düzeyi gibi birçok faktörden bahsetmek mümkün olmaktadır. Avrupa Birliği de bölgesel politikalar çerçevesinde; içsel kalkınmayı sağlamak ve geri kalmış bölgeleri geliştirmek adına bölgesel kalkınma fonlarına daha çok kaynak ayırmaya başlamıştır. Bu fonların daha etkin ve verimli kullanılması için yeni stratejiler belirlemiştir. Bu doğrultuda bölgesel kalkınma ajansları (BKA'lar), AB ülkelerinin bölgelerinde önemli faaliyetler yürüten kuruluşlar olarak faaliyet göstermektedir.²

Bu çalışma, Türkiye'de bölgesel kalkınma ajanslarının etkinliğinin değerlendirilmesi temel amacı çerçevesinde şekillenecektir. Etkinlik düzeyinin saptanması aşamasında ise Türkiye'deki bölgelere yönelik Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla, işsizlik ve doğrudan yabancı yatırım giriş oranları değerlendirme kriteri olarak kullanılacak ve bu veriler üzerinden bir inceleme yapılacaktır. Böylece bölgesel kalkınma ajanslarının bölgesel kalkınmaya mı, yoksa rekabetin artırılmasına mı öncelik verdiği konusunun netleştirilmesi planlanmaktadır.

Bu çalışma kapsamında öncelikle bölgesel kalkınmanın sağlanabilmesi adına bölgenin öneminin anlaşılması açısından, bölge, bölgeselleşme, yerellik kavramlarından ve bunların gelişimlerinden bahsedilecektir. Daha sonra bölgesel kalkınma ajanslarının Avrupa Birliği bölgesel politikaları

2 Seyit Köse ve Fatih Konur, "Avrupa Birliği ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Bölgesel Farkların Azaltılmasındaki Rolü ve Etkililiği: Ülke Deneyimlerinin Karşılaştırılması", *Ekonomik Ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Cilt: 7, Sayı:1, 2011, s. 96-97.

içerisindeki yeri ve özelliklerine değinilecektir. Bölgesel kalkınma ajanslarının genel nitelikleri açıklandıktan sonra Türkiye'deki bölgesel kalkınma ajansları yapısının, Avrupa Birliği politikalarına uyumu incelenecektir. Verilen tüm bilgiler ışığında Türkiye'deki bölgelerin kalkınmışlık düzeyi ve rekabet gücü ile ilgili bir sonuca varılması amaçlanmaktadır.

1. Bölge, Bölgeselleşme ve Yerellik (Subsidiarite) Kavramları

Bölge (Region), sık kullanılan ancak kapsadığı sınırlar bakımından farklılık gösteren, anlam çeşitliliğine sahip, çok yönlü bir tanım olarak karşımıza çıkmaktadır. Genel olarak bakıldığında, bölge kavramı homojenlik özelliği dikkate alınarak tanımlanabilir. Bu durumda kendi içerisinde yakın özelliklere sahip olan ve diğer bölgelerden farklılık gösteren alanlar tespit edilerek bölge ayırımına gidilir.³ Ayırma gidilecek olan noktalarda coğrafi, kültürel, tarihsel, nüfus yoğunluklu alanlar vb. gibi ölçütler temel alınabileceği gibi; bölgeyi ekonomik yapılanmalara dayandırarak, belirli sektörlerin hâkim olduğu alanlar, belirli ekonomik faaliyetlerde bulunan alanlar vb. kıstaslarla tanımlamak da mümkündür.⁴

Uluslararası hukuk terminolojisine göre bölge; ortak çıkarlara sahip, coğrafi, siyasal ve ekonomik ilişki içerisinde bulunan devletlerin oluşturduğu bölgesel örgütlenmelerdir.⁵ Bölge kavramının daha iyi anlaşılması amacıyla bölgeler alt birimlere de ayrılarak tanımlama yoluna gidilmiştir. İlk aşamada bölgeler; doğal bölge, ekonomik bölge, toplum-bilimsel bölge ve yönetsel bölge olarak ayrılmaktadır. İkinci aşamada; bölge planlaması amacıyla oluşturulmuş bölgeler ve devlet ile yerel yönetimler arasındaki yönetsel bir aşama olan bölgeler olarak ayrılmaktadır. Üçüncü aşamada ise; bölgenin yapısal özellikleri dikkate alınarak bölge türleri oluşturulmuştur. Bunlardan ilki taşra birimleri, ikincisi yerel yönetimler, üçüncüsü ise bölgesel özerklikten yararlanan, ayrı bir anayasası, yasama ve yargı yetkileri olan bölgelerdir.⁶

Bölgeselleşme kavramına bakıldığında, bölgeden farklı bir anlam içerdiği görülmektedir. Tarihsel açıdan ele alındığında, II. Dünya Savaşı

3 Gülen Elmas, Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler, (Ankara: Nobel Yayın, 2001), s. 23.

4 Ulrich Brasche, Avrupa Birliği'nin Bölgesel Politikası ve Türkiye'nin Uyumu, (İstanbul: İKV, 2001), s. 13.

5 Ayşegül Mengi, "Avrupa Birliği'nde Bölgeler Karşısında Yerel Yönetimler", (Ankara: İmaj Yayıncılık, 1998), s. 43.

6 Mehmet Özel, "Avrupa Birliği'nde Bölge, Bölgeselleşme, Bölge Yönetimleri Kavramları Üzerine", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt: 58, Sayı: 1, 2003, s. 100.

sonrasında merkezden ve yönetsel yerinden yönetim ilkeleri temel alınan üniter devlet yapısında değişimlerin meydana geldiği ve bunun sonucunda bölgelerin yeni işlevler üstlendiği anlaşılmaktadır. Bu aşamada sadece ekonomik nedenlerin değil; tarihsel, kültürel ve politik etkenlerin de bölgeselleşmenin oluşumunda itici unsurlar olarak karşımıza çıkması söz konusu olmuştur.⁷ Bölgeselleştirme, bölgeye göre çok daha yönetsel bir anlam içermektedir. Başka bir deyişle, bölgeselleşme yerel ve yönetsel birimlerin merkezi otorite karşısında güçlü bir konuma gelmesini anlatmakta ve âdem-i merkezileştirmeye daha yakın olarak değerlendirilmektedir.⁸ Bölge, devletin bütünlüğünü tartışmaya sunabilen bir anlam ifade etmezken; bölgeselleşme ise halk egemenliğinin vatandaşlara daha yakın bir noktada yönetime yansımaları sağlamaktadır.⁹

Yerellik ilkesine kısaca değinmek gerekirse, hizmetlerin vatandaşlara yakın olan birimlerce gerçekleştirilmesi düşüncesi üzerine kurgulandığı görülmektedir. Bu ilkeye göre, hizmetler yerel düzeyde yerine getirilemiyorsa veya bu noktada yeterli değilse merkezi yönetimin bunların yapılmasını üstlenebileceği ifade edilmektedir. Avrupa Birliği'nin 1992 tarihli antlaşması olan Maastricht Antlaşması ile Avrupa'da yerellik ilkesi ön plana çıkarılan konulardan biri olmakla birlikte (Maastricht Antlaşması, 5. madde, eski 3/b¹⁰); ilk olarak bu Antlaşma içerisinde yer almamıştır. Yerellik ilkesinin dayanağı, 1951 tarihli Avrupa Kömür Çelik Antlaşması'na kadar uzamaktadır. Yerellik ilkesinin uzun yıllar sonra tekrar gündemde kendine yer bulmasının belli olaylara dayandığını söylemek mümkündür. Bu olayların ilki; ortak pazara geçişle birlikte Birliğin tüm politika alanlarında düzenlemeye gidilmesinin gerekliliğinin ortaya çıkması, ancak bunların tek bir merkezden yapılmasının zor olduğunun anlaşılmasıdır. Ayrıca, ortak pazar sisteminin düzgün işleyebilmesi adına diğer yönetim düzeyleri ile belirli kurallar çerçevesinde işbirliğinin önemi de anlaşılmıştır. Tüm bu durumlar, küresel eğilimlere karşı bir tepki olarak da ifade edilebilecek yerellik ilkesinin göz önünde olmasına imkân tanımıştır.¹¹ Avrupa Birliği'nin yerellik ilkesiyle; yerel yönetimlerle ilişkilerin güçlendirilmesi, yerel yönetimlerin daha demokratik, halka yakın ve daha dayanışma içerisinde olan bir Birliğin oluşturulmasına katkı sağlaması üzerinde durulmuştur.¹² Böylece Birlik ve üye ülkeler arasında görev ve yetki paylaşımı yapılırken vatandaşlara yakın karar alınması amaçlanmaktadır.¹³

7 A.e., s. 110.

8 Mengi, a.g.e., s. 45.

9 Özel, a.g.e., s. 113.

10 "Maastricht Antlaşması", İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, 2007, s. 10.

11 Mengi, a.g.e., s. 25.

12 Uysal Kerman, "Avrupa Birliği: Yerel ve Bölgesel Yönetimler", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 14, Sayı: 1, 2009, s. 278.

13 Mengi, a.g.e., s. 27.

Bölgecilik ve yerellik ilkesinin Avrupa Birliği içerisinde gün geçtikçe daha sık kullanılır hale gelmesi, Bölgesel Kalkınma Ajanslarına daha fazla önem verilmesine yol açmaktadır. Bölgeselleşme ve yerellik ilkeleri, devlet erkinin paylaşım sorununa bir çözüm getirilmesi kapsamında değerlendirilirken; bölgesel kalkınma ajansları sosyoekonomik gelişim ve kalkınma ile ilişkilendirilmektedir. İki mekanizma da yetkinin merkez dışına kaymasını ve yerel düzeyden kalkınma ve gelişmeye imkân tanınmasını kolaylaştırıcı etkilere sahiptir. Bölgecilik ile bölgeselleşme kavramları farklı anlamlara sahip olmakla birlikte, kalkınma ajansları bağlamında bazı konularda birlikte değerlendirilebilmektedirler. Bölgeler arasında var olan dengesizlik, bir siyasi akım olarak bölgecilik düşüncesini beslemektedir. Devlet tarafından gözardı edildiğini düşünen bölgesel toplulukların ayrılıkçı eğilimlerde bulunmaları ihtimaline karşı, devletler bu eğilimleri engellemek adına idari yapılarında bölgeselleşmeye gitmek istemekte veya durumunda kalmaktadırlar. Bölgeselleşmeye geçişteki en önemli etken ise, bu alanlarda sosyoekonomik gelişme sağlamaktır. Günümüzde devletler, bölgesel kalkınma ajanslarından bu bağlamda yararlanmayı tercih etmektedirler. Türkiye gibi ülkelerde Kalkınma Ajanslarının oluşturulmasının gerisinde böyle bir niyetin yanında AB'ye ve onun bölgesel gelişme politikalarına uyumun da önemli bir rol oynadığı söylenebilmektedir. Bu sebeple Birlik içinde ekonomik ve sosyal uyumun sağlanması, ülkeler arasındaki farklılıkların azaltılması ve her üye ülkedeki bölgesel farklılıklara çözüm üretilmesi adına geliştirilen Avrupa Birliği'nin bölgesel politikası çerçevesinde bölgesel kalkınma ajanslarının yapısını incelemek gerekmektedir.

2. Bölgesel Kalkınma Ajansları

Bölgeler arasındaki gelişmişlik farkının azaltılması konusu, yıllardır ülkelerin gündeminde önemli bir yer tutmaktadır. Küreselleşmenin de etkisiyle kamu yönetiminde farklılıkların azaltılması ve yerelde de kalkınmanın sağlanabilmesi adına bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması gerektiği düşüncesinden hareket edilmektedir.¹⁴ Bu doğrultuda, bölgesel kalkınma ajansları (BKA), 1950 ve 1960'lı yıllardan itibaren Batı Avrupa ülkelerinde ortaya çıkmış; 1980 ve 1990'lı yıllarda ise Orta ve Doğu Avrupa'da coğrafi bir alanı ekonomik açıdan geliştirip kalkındırmak için yararlanılan bir araç haline gelmiştir.¹⁵

14 M. Akif Özer, "Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Sosyal Ekonomik İşlevleri", Kamu-İş, Cilt:12, Sayı: 2, 2012, s. 38.

15 Serap Kayasü, et. al. "Yerel ve Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Arttırılması, Bölgesel Kalkınma Ajansları, (İstanbul: İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2003-8, 2003), s. 72.

Bölgesel kalkınma ajansları için kullanılan birçok tanım söz konusudur. Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği'ne (The European Association of Development Agencies-EURADA) göre¹⁶; "Bölgesel Kalkınma Ajansları, bir bölgenin sektörel veya tüm kalkınma sorunlarını tespit eden ve bu sorunlara farklı yöntemlerle çözüm yaratıp projeler geliştiren organizasyonlardır." Bir başka görüşe göre, BKA'lar merkezi iktidardan bağımsız bir idari konumda, sınırları belli olan bir bölgenin sosyoekonomik yapısını geliştirme sebebiyle oluşturulmuş ajanslardır.¹⁷BKA'ların varlık nedenleri olarak; bölgesel stratejileri gerçekleştirmek, yerel ve bölgesel girişimciliği desteklemek, altyapı hizmetlerine önem vermek, özel sektörün yakın geleceği için yerel-bölgesel çözümler araştırmak ve bölgedeki talepleri sağlayabilmek için finansal garantiler ve çözümler aramak sayılabilmektedir.¹⁸

2.1. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Gelişimi

Tarihsel açıdan bakıldığında, dünyada kalkınma ajanslarının ilk olarak 'Ekonomik Kalkınma Ajansları' adı altında ortaya çıktığı görülmektedir. Küreselleşme ve yönetim alanındaki gelişmeler, âdem-i merkezîyetçi bir yapı oluşmasına ve bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasına imkân tanımıştır.¹⁹ Bölgesel kalkınmanın ilk örneği olarak ABD'nin Meksika yakınlarındaki Tennessee Vadisinde kurulan ve havza esaslı bir bölge planlaması niteliğine sahip "Tennessee Vadisi İdaresi" gösterilmektedir.²⁰ Batı Avrupa ülkelerinde BKA'ların öneminin artması ise 1950'li yıllardan sonra gerçekleşmeye başlamıştır.²¹

Günümüzde 28 üye ülkesi olan Avrupa Birliği, farklı dil, din kültür ve tarihsel gelişime sahip bir bölgesel harekettir. Hem Birliğe üye ülkeler arasında, hem de bir ülkenin farklı bölgeleri arasında, kalkınmışlık dü-

16 "Development Agencies and Enterprises", s. 2. http://www.eurada.org/files/SME%20support/RDA%20and%20enterprises_E.pdf, (Erişim Tarihi: 10 Aralık 2015).

17 Metin Berber ve Ebru Çelepci, "Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu Bildiriler Kitabı, Trabzon, 13-14 Ekim 2005, s. 146.

18 Elife Akiş, "Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Kalkınma Yaklaşımındaki Gelişmeler ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", Sosyoloji Konferansları Dergisi, Sayı: 44, 2011, s. 245.

19 Nihat Işık, Duygu Baysal ve Onur Ceylan, "Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Bir Politika Aracı Olarak Kalkınma Ajansları", Niğe Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 2, 2010, s. 10.

20 Tekin Avaner, "BKA Siyasal Rejim Sorunu Yaratır mı?", Bölgesel Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, Der. Menaf Turan, (Ankara, 2005), s. 244.

21 Akiş, a.g.e., s. 248.

zeyleri açısından farklılıklar söz konusudur.²² Bu farklılıkların azaltılması amacıyla birlik içinde ortak bölgesel planların II. Dünya Savaşı'ndan sonraki gelişmelerle paralellik gösterdiği görülmektedir. II. Dünya Savaşı'nın yıkıcı etkileri sonucu bu konuya verilen önemde artış olmuş, Avrupa'nın Batı kesimlerinde farklılıklar meydana gelmiştir.²³ Özellikle Fransa'da Paris bölgesinin beklenenden daha çok gelişme göstermesi; İtalya'da kuzey ve güney kesimlerin farklılıklarının keskinleşmesi; İngiltere, İskoçya ve Galler'de eski sanayilerin işlerliğini yitirmesi; bu bölgelerde yeniden yapılanma sorununun ortaya çıkmasına ve bölgesel kalkınmaya yönelik politikaların oluşturulmasına yol açmıştır.²⁴ Bölgesel kalkınma ajanslarının dünyada yayılması sürecine tablo yardımıyla bakmak yararlı olacaktır:

Tablo 1: Dünyada Bölgesel Kalkınma Ajansları²⁵

Yıllar	Ülkeler
1933	ABD
1950'ler	Brezilya, Avusturya, Belçika, Fransa, İrlanda, Japonya
1960'lar	Almanya, İngiltere, İtalya, Hollanda
1980'ler	Yunanistan, İspanya, Finlandiya, Danimarka
1990'lar	Bulgaristan, Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Litvanya, Polonya, Portekiz, Slovakya, İsveç, Ukrayna

Avrupa Birliği'nde bölgesel politikaların gelişimi üç aşamada değerlendirilmektedir. İlk aşama, Roma Anlaşması'ndan 1975 yılında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu'nun kurulmasına kadar geçen süreyi kapsamaktadır. 'De facto' olarak nitelendirilen bu dönemde, Avrupa Yatırım Bankası ve Avrupa Sosyal Fonu'ndan İtalya'nın güneyine destek sağlanırken; gemi, tekstil, kömür, demir-çelik gibi gerileyen sektörler de yardımcı olunmuştur. Bölgesel politika uygulamalarının ikinci aşaması, 1975-1988 yılları arası devam etmiş ve üye ülkelerin işsizlik sorunlarının çözülmesine yardımcı olunması planlanmıştır. 1988 yılında gerçekleştirilen 'Yapısal Fonlar Reformu' düzenlemesiyle, modern bölgesel politika dönemi başlamıştır. Bu dönemde üye ülkelerin problemlerine etkin çözümler üretmek; bunun için de ulusal fonlardan ve yapısal fonlardan destek alarak yeni süreçler geliştirmek hedeflenmiştir.²⁶

22 Ali Apah, et. al. "Bölgesel Kalkınma Ajansları: Fransa ve İngiltere Örnekleri", Dergi Karadeniz, Sayı: 23, 2014, s. 9.

23 ChrisAnsell, "TheNetworkedPolity: Regional Development in Western Europe", Governance, Vol: 13, No: 3, 2000, s. 311.

24 Mürteza Hasanoğlu ve Ziya Aliyev, "Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları", Sayıştay Dergisi, Sayı: 60, 2007, s. 88.

25 Işık, Baysal ve Ceylan, a.g.e., s. 11.

26 Kahraman Arslan, "Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Yıl: 4, Sayı: 7, Bahar 2005, s. 284.

2.2. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Amaçları, İdari ve Finansal Yapısı

Bölgesel kalkınma ajanslarının en önemli amaçları, bölgelerin sorunlarını dikkate alarak oluşturulan politikalarla bölgedeki ekonomiyi canlandırmak ve bölge halkının katılımını sağlayarak gelişime fayda sağlamaktır. Bu durum, uzun dönemde bölgesel ekonomik kalkınma sağlamak için uygun şartların gerçekleştirilmesini gerektirmektedir.²⁷ Ayrıca, bölgeleri çekici kılmak açısından, çevresel sınıflandırma yapılmasına; bölgenin sosyokültürel yönden değerlerinin geliştirilmesi açısından ise, sosyal olarak sınıflandırılabilir hale gelmesine imkân tanmaktadır.²⁸

Bölgesel kalkınma ajanslarının amaçlarını genel olarak; yerel yönetimlerin planlamaya yönelik çalışmalarına teknik yardım sağlamak; bölge plan ve programlarının uygulanmasına yönelik faaliyet ve projeleri destekleyerek, uygulanma süreçlerini izlemek ve değerlendirmek; bölgenin bölge plan ve programlarında belirlenen biçimine uygun olarak kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesini desteklemek ve bu kapsamda oluşturulan projelere destek vermek; kamu kesimi, özel sektör ve sivil toplum arasındaki diyalogu arttırarak, işbirliğini geliştirmek ve son olarak ulusal ve uluslararası aşamada bölgenin imkânlarını da dikkate alarak, bölgenin tanıtımını yapmak şeklinde sıralamak mümkündür.²⁹

Bu doğrultuda, BKA'ların en temel hedefi, belirli bir bölgede ekonomik kalkınmanın sağlanması şeklinde ifade edilmektedir.³⁰ Bunu gerçekleştirirken, bölgelerin sorunlarını dikkate alarak politikalar oluşturmakta ve bölge halkının katılımını sağlayarak gelişmeden fayda sağlamayı planlamaktadırlar.³¹ Bu açıdan bakıldığında, bölgedeki aktörlerin kaynakları ve çabaları, hedeflerin uygulanmasında önemli bir yere sahiptir. BKA'ların ekonomik gelişmenin yanı sıra bölgenin sosyal gelişimi üzerine de yoğunlaşması, sosyal hedeflerinin de olduğunun bir göstergesidir.³²

Avrupa Birliği genelinde bölgesel kalkınma ajanslarının idari yapısına bakıldığında; merkezi hükümetten bağımsız ve bölgesel düzeyde faaliyet göstermelerine rağmen, çoğunun merkezi hükümetler tarafından kurulduğu görülmektedir. İçsel teşkilatlanmalarında ikili bir yapı söz konusudur. İlki; Genel Kurul, Denetim Kurulu, Denetleme Kurulu, Denetle-

27 Apalı, a.g.e., s. 8.

28 Berber ve Çelepci, a.g.e., s. 148.

29 Oskay ve Kubar, "Avrupa Birliği'ne Uyum Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınmanın Finansmanında Kalkınma Ajansları", Şelçuk Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi Yerel Ekonomiler Özel Sayısı, Konya,2007, s. 206.

30 Kayasü, a.g.e., s. 9.

31 Oskay ve Kubar, a.g.e., s. 206.

32 Kayasü, a.g.e., s. 9.

me Komitesi ve Genel Müdür gibi unsurlardan oluşan yasal bir yapıdır. İkincisi ise, belli bir konuda çalışan çalışma grupları ya da teknik konular üzerinde çalışan komitelerdir. Ayrıca BKA'ların politikaları oluşturmak ve yürütmekle görevli bir Yönetim Kurulu vardır. Bu kurul çoğunlukla hükümet tarafından atanmakta ve ajansın kurulmasına katkıda bulunan kişiler arasından seçilmektedir.³³

Finansal açıdan ele alındığında ise; BKA'ların genel bütçeden ve özel fonlardan finans kaynağı sağladığı; sanayileşmeyi destekleyen çeşitli devlet fonlarına ve bu fonların kullanımına göre proje oluşturup sunarak kredi alabildiği görülmektedir. Avrupa Birliği ve Dünya Bankası tarafından BKA'lara fon verilmektedir.³⁴ Avrupa ülkelerinde yerel ve bölgesel yetkililer tarafından kurulan BKA'lar, ödeneklerini kendilerini destekleyen siyasi yapılardan almaktadırlar. Bu kurumlar BKA'ların giderlerini genel olarak karşılamakta ve büyük ölçekli sermaye programlarını da desteklemektedir.³⁵

Avrupa ülkelerindeki BKA'ların bütçeleri yasal yapılarına ve hizmet türlerine göre değişiklik göstermektedir. Ayrıca Avrupa Birliği kaynakları, borsa yatırımlarından sağlanan kira gelirleri, kendi oluşturdukları kaynaklar gibi bazı mali kaynaklar da BKA'ların bütçesine katkıda bulunmaktadır.³⁶

BKA'lara sağlanan fonları genel başlıklar altında ele almak mümkündür. Buna göre³⁷;

- Politik destek veren kurumlardan elde edilen doğrudan fonlar;
- Politik destek veren kurumlardan elde edilen dolaylı yardımlar;
- Hizmetlerden ve dışarıdan sağlanan gelirler;
- Uluslararası fonlar ve projeler: Avrupa Birliği ve Dünya Bankası gibi kuruluşlardan gelen finansal kaynakları oluşturmaktadır.

2.3. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Faaliyet Alanları

Bölgesel kalkınma ajanslarının faaliyet alanlarını sıralamadan önce, gerçekleştirilecek faaliyetlerin hangi sınıflandırmaya göre düzenlendiğine ba-

33 Berber ve Çelepçi, a.g.e., s. 147-148.

34 Hasanoğlu ve Aliyev,a.g.e., s. 93.

35 Kayasü, a.g.e., s. 13.

36 Hasanoğlu ve Aliyev,a.g.e., s. 94.

37 Apalı, a.g.e., s. 1-23.

kılmalıdır. Avrupa Birliği bölgeler arası karşılaştırmaları ve bölgesel planlamaları, NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics) sistemine göre düzenlemektedir. Bu sistem ülkeyi, NUTS I, NUTS II ve NUTS III şeklinde hiyerarşik alt bölgelere ayırmıştır. NUTS sınıflandırması bağlamında bölgelerin belirlenmesi nüfus aralıklarının tespit edilmesiyle yapılmaktadır. Bölgeler arası gelişmişlik düzeyi de NUTS sınıflandırması esas alınarak belirlenmekte; bölgelerin planlama ve teşvik programları da bu çerçevede ele alınmaktadır.³⁸ NUTS sınıflandırması, Birliğe üye devletlerin bölgesel politikaları uygulamasının çerçevesini çizmekte; bölgesel ve ulusal problemlerin analizini kolaylaştırmaktadır.³⁹

NUTS sistemi açıklandıktan sonra, BKA'ların faaliyet alanlarını altı başlık altında incelemek mümkündür. Bunlar:⁴⁰

1. İçsel Kalkınma: Bölgenin içsel yapısını ulusal ve uluslararası ölçekte ortaya çıkaran faaliyetleri içermektedir. Bunlar, çevreye yönelik altyapı faaliyetleri, turizm gibi bölge potansiyelinin geliştirilmesi, teknokentler, araştırma merkezleri gibi altyapıların oluşturduğu yönetim faaliyetleridir.

2. Yabancı Yatırım Çekimi: Bölgesel kalkınma ajanslarının büyük bir kısmı tarafından üzerinde önemle durulan yabancı yatırım çekimi için BKA'lar değişik araçlar kullanır. Bu araçlar genellikle ya yurtdışında ofis kurarak ya da ihtisaslaşmış kurumlarla işbirliği, fuarlara katılım gibi çalışmalarından oluşmaktadır.

38 Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e., s. 84.

39 M. Serdar Erbaş, "Dünyada ve Türkiye'de Kalkınma Ajansları: Türkiye Genelinde Kalkınma Ajansları ile TR52 Bölgesi Mevlana Kalkınma Ajansının Faaliyetleri", Türk İdare Dergisi, Sayı: 478, s. 71.

40 Kayasü, a.g.e., s. 16; Filiz Tutar ve Mehmet Demiral, "Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları", Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt: 2, Sayı: 1, 2007, s. 69-70.

Tablo 2: BKA'ların Yabancı Yatırım Çekme Politikaları⁴¹

	DOLAYSIZ	DOLAYLI
BÖLGE DIŞI	-Yüz yüze mülakatlar -Belirli görevler -Yurtdışı Ofisleri -Pazarlama -Atölyeler ve seminerler	-Büyükelçilikler -Sergiler -Aracı Kurumlar -Ortaklıklar
BÖLGE İÇİ	-Finansal aracılık -Finansal Güvence -Teknik Yardım -Arsa Sağlama	-Çevre ve Yaşam Kalitesi -İnsan kaynakları -Araştırma Kurumlarının Varlığı -Finansal Avantajların Varlığı -Altyapı

3. Girişimlere Verilen Hizmetler: Bu başlık altında, bölgenin zenginliğini artırabilecek girişimlere destek verildiği görülmektedir. Bu desteklerde kendi aralarında finansman danışmanlığı ya da finansman dışı hizmetler olarak ikiye ayrılmaktadır.

4. Yerel ve Bölgesel Yetkililere Verilen Hizmetler: Girişimlere verilen hizmetlerde amaç, KOBİ'leri geliştirmek ve girişimci ruhu ortaya çıkarmaktır. Büyük ölçekli ajansların bazılarının araştırma hizmetleri verdiği de görülmektedir. Kuruluş aşamasında yeni kurulan firmalara verilen hizmetlerde, hedef girişimci ruhu ortaya çıkarmaktır. Genellikle bu yönde kampanyalar yapılır ve medya kanalından yararlanılır. Böylece potansiyel girişimcilere destek verilmektedir.⁴²

5. Eğitim Hizmetleri: Başarıyı etkileyen en önemli faktörlerden biri de eğitim olarak görülmektedir. Rekabet koşullarına uyum sağlamada eğitimin etkisi büyüktür.⁴³

41 EURADA, 1999; Aktaran: Kayasü, a.g.e., s. 17.

42 Kayasü, a.g.e., s. 17.

43 Ayla Esen ve OzenAşık Dizdar, "RegionalInnovation as Part of Regional Development Agenda in Turkey: The Role of Development Agencies", RegionalandSectoralEconomicStudies, Vol: 14, No: 1, 2014, s. 145.

6. **Uluslararası Faaliyetler:** Uluslararası alanda düzenlenen kongre, konferans, seminerler ve yabancı yatırım çekmeye yönelik faaliyetleri kapsamaktadır.

Avrupa Birliği'nde bölgesel kalkınma ajansları hakkında verilen genel bilgilerden sonra; Türkiye'de bölgesel kalkınma ajanslarının nasıl geliştiiği, Birliğin bölgesel politikalarına uyum konusunda ne gibi faaliyetlerde bulunulduğu, bölgesel dengesizliklerin azaltılması sürecinde başarılı olunup olunmadığı konularının da değerlendirilmesi gerekmektedir.

2.4. Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Bölgesel Gelişmeye Katkısı

Bölgesel kalkınma ajansları bölgesel eşitsizliklerin azaltılması adına faaliyet gösteren ajanslar olarak değerlendirilmektedir. Ulusal kalkınma planları çerçevesinde, mikro düzeyde ve bölgeler düzeyinde yapılacak düzenlemelerin, kalkınmanın daha kolay sağlanmasına imkân tanıyacağı düşünölmektedir. Bu doğrultuda öncelikle bölgelerin sahip olduğu kaynağın ortaya çıkarılması ve bunların etkin kullanılmasının sağlanması gerekmektedir. Bu şekilde bölgelerdeki gelişmişlik ve kalkınma düzeyi arttıkça, ölkelerin rekabet gücünün de artacağı düşünölmektedir.⁴⁴

Bölgelerdeki kalkınma süreci, kaynakların bölgeler arasında adil dağılımının sağlanması ve ekonomik faaliyetlerin dengelenmesi halinde etkin işleyebilecektir. Bu noktada yatırım teşvikleri ve kamu yatırımları bölgesel kalkınma politikalarının en önemli araçları olarak değerlendirilmektedir. Bu araçlar sayesinde bölgesel kalkınma ajansları, hem gelişmiş ölkelerde hem de gelişmekte olan ölkelerde bölgesel kalkınmanın gerçekleştirilmesi hedefine ulaşmaya çalışmaktadırlar.⁴⁵

Bölgesel kalkınma ajanslarının bölgesel gelişmeye katkısı değerlendirilirken birçok istatistiki veriden yararlanılması mümkündür. Bölgelerde var olan kaynaklar, yapılan yatırımlar ve kullanılan sermaye de oldukça önemli görölmektedir. Bu araçların etkin kullanılmasıyla doğru orantılı olarak, kalkınma ajanslarının da bölgeye sağladığı katkı artış gösterecektir.

3. Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Gelişimi

Türkiye'de bölgesel kalkınma ajanslarının gelişimini ele almadan, kalkınma ajanslarından önce Türkiye'nin nasıl bir bölgesel politika izlediği hak-

44 Fuat Ercan, "Bölgesel Kalkınmada Değişim: Devlet Merkezli Bölgesel Kalkınmadan Piyasa Merkezli Bölgesel Birikime", Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler,(der.) F. Aylan Arı, (İstanbul, Derin Yayınevi, 2006), s. 78-79.

45 Fehim Bakırıcı, Emine Demet Ekinci ve Tuba Şahinoğlu, "Bölgesel Kalkınma Politikalarının Etkinliği: Türkiye Alt Bölgeler Bazında Bir Uygulama", Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Vol: 18, No: 2, 2014, s. 282-283.

kında bilgi vermek yerinde olacaktır. Bu doğrultuda, bölgesel kalkınma ajanslarının ülkedeki etkisini daha net değerlendirmek mümkündür.

Türkiye’de gelişmiş ülkelerin hammadde ihtiyacına yönelik olarak bazı Batı ve Güney illerinde ağırlık kazanan ekonomik gelişmeler, Doğu, Güneydoğu, İç Anadolu ve Karadeniz bölgelerinde aleyhte farklılıkların oluşmasına sebep olmuştur.⁴⁶ 1950’li yıllarda korumacı-müdahaleci ekonomi politikaları çerçevesinde uygulanan bölgesel kalkınma politikalarının en önemli hedefi, ülkenin genel ekonomik kalkınmışlığının dengeli bir biçimde sürdürülmesini sağlamak şeklinde ifade edilmektedir. Ülkenin ekonomik gelişmişliğinin sürdürülebilmesi adına gereken sermaye birikimini sağlamak, ülke kaynaklarını optimal biçimde kullanmak, geri kalmış bölgelerin gelişme düzeyini yükseltebilmek gibi amaçlarla bölgelere planlı bir müdahalenin gerekli olduğu düşünülmektedir. 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı’nın kurulmasıyla kalkınma politikalarının bir plan çerçevesinde yapılmaya başlandığı görülmektedir. 1963 yılından itibaren beşer yıllık planlar uygulamaya konmuş ve bölge politikaları bu doğrultuda düzenlenmeye başlanmıştır.⁴⁷

1970’li yıllardaki planlı kalkınma politikaları, gelişmişlik farklarını Batı bölgeleri lehine yönlendirmiştir. 1980’li yıllarda ise, Doğu bölgelerinde özel yatırımcılığın başladığı görülmektedir. 1990’lara gelindiğinde güvenlik ve ulusal rekabet gücünün artırılması gibi sorunlar, kamu sektörünün rolünün değişmesine izin vermemiştir.⁴⁸ Devlet Planlama Teşkilatı’nın hazırladığı kalkınma planlarının uygulamada amaçlandığı gibi bölgesel eşitsizliklerin azaltılmasına katkı sağlamadığı, aksine bölgeler arasındaki farkın daha da artmasına yol açtığı görülmektedir.⁴⁹ Bunun en önemli nedenleri olarak, Türkiye’de merkezden bağımsız yerel kurumların faaliyet göstermemesi ve merkezin uyguladığı bölgesel politikaların yetersizliği gibi konular olduğu belirtilmektedir.⁵⁰ Türkiye’de bağımsız yerel kurumların varlığının bulunmaması ve yerel birimlerin yetkilerinin sınırlı olması da, bu politikaları başarısızlığa iten sebepler arasında gösterilmektedir.⁵¹

46 Arslan, a.g.e., s. 288.

47 İsmail Sevinç, “Bölgesel Kalkınmanın Yeni Aktörleri Olarak Kalkınma Ajansları: Eleştiriler ve Beklentiler”, GÜSBED, Vol: 6, No: 13, 2015, s. 118-122.

48 Arslan, a.g.e., s. 288.

49 Sevinç, a.g.e., s. 122.

50 Ali Yılmaz Gündüz, “Türkiye’de Azgelişmiş Bölgelerin Kalkındırılmasında Bölgesel Kalkınma Ajansları ve TRB1 Bölgesi”, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 27, Sayı: 2, 2013, s. 65.

51 Nazlı Maç, “Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye”, Konya Ticaret Odası Etüd- Araştırma Servisi, Sayı: 2006-117/76, 2006, s. 3.

Türkiye'de bölgesel kalkınma ajansları ile ilgili ilk çalışmalar 1990'lı yıllarda başlamaktadır. Kalkınma ajanslarının gündeme gelmesi, ulusal kalkınma planlarının hedeflenen sonuçlara ulaşamaması ve bölgesel dengesizliklerin giderilememesi gibi içsel nedenlerden; Avrupa Birliği'ne katılma sürecindeki gelişmeler ve dünya genelinde bölge anlayışının değişmesine bağlı bölgesel kalkınma politikalarındaki değişimler gibi dışsal nedenlerden kaynaklanmaktadır.⁵²

Türkiye'de bölgesel kalkınma ajanslarına geçiş süreci diğer gelişmekte olan ülkeler için önemli bir örnek teşkil etmektedir.⁵³ Türkiye, bölgesel kalkınma ajanslarıyla gerçek anlamda 1999 Helsinki Zirvesi ile AB adaylığı ilan edildiği zaman tanışmış, BKA'ların Türkiye'deki gelişimi bu dönemden sonra hız kazanmıştır. Katılım Ortaklığı Belgesi içerisinde orta vadede BKA'ların oluşturulmasına yer verilmiş ve bu sürece yönelik yasal düzenlemelerin sağlanmasına başlanmıştır.⁵⁴ Bu süreçte bölgelerarası dengesizliğin azaltılması adına yerel uzmanlaşma ve girişimciliğin teşvik edilmesi, yerel kaynakların kullanımın artırılması sayesinde bölge ekonomisine canlılık getirmek ve rekabet gücünü yükseltmek öncelikli hale gelmiştir.⁵⁵

Türkiye'de, bölgesel istatistiklerin toplanması, bölgelerin sosyoekonomik durumlarının analiz edilmesi, bölgesel politikaların belirlenmesi ve verilerin Avrupa Birliği ile karşılaştırılabilir hale gelmesi amacıyla Devlet İstatistik Enstitüsü Başkanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı koordinasyonuyla NUTS (İstatistik Bölge Birimleri) sınıflandırması yapılmıştır.⁵⁶ NUTS sistemi, 22 Eylül 2002 tarih ve 4720 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile kabul edilmiş ve sonrasında 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde, mali yardımlardan yararlanabilmek için BKA'ların oluşturulmasına karar verilmiştir.⁵⁷ Bu doğrultuda, Türkiye'de bölgesel kalkınma ajanslarının faaliyete geçmesindeki en önemli etkenin, Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinden kaynaklandığı görülmektedir. Ayrıca, Avrupa Birliği'nin de yeni üye ola-

52 Fatma Özmen, "AB Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Karşılaşabilecekleri Temel Sorun Alanları", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 3, 2008, s. 333-334.

53 TrevorYoung-Hyman, "ThePotentialforEffectiveRegional Development Agencies in Turkey: A Comparative Analysis", Regional & Federal Studies, Vol: 18, No: 4, 2008, s. 398.

54 Hasanoğlu ve Aliyev,a.g.e., s. 81.

55 Bilal Eryılmaz ve Aziz Tuncer, "Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikaları: Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Uygulaması", Akademik İncelemeler Dergisi, Vol: 8, No: 1, 2013, s. 173.

56 Müzeyyen Eroğlu ve Melike Kum, "Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilat İçindeki Yeri", Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 35, Ocak-Temmuz 2010, s. 180.

57 Hasanoğlu ve Aliyev,a.g.e., s. 81.

cak aday ülkelerde bölgesel planlamanın düzenlenmesi gerektiği yönünde bir düşüncesi olduğu anlaşılmaktadır.

Türkiye’de faaliyete başlayacak bölgesel kalkınma ajanslarının yapısını belirtmek üzere bir kanun tasarısı hazırlanmıştır. Bu doğrultuda, 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun” 25 Ocak 2006 tarihinde kabul edilmiştir.⁵⁸ Ancak 8 Şubat 2006 tarihinde resmi gazetede yayımlandıktan sonra yürürlüğe girmiştir.⁵⁹Bu kanunun 1. maddesinde kalkınma ajanslarının en önemli amaçları; “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 programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak; sürdürülebilirliğini sağlamak; bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak”⁶⁰ şeklinde sıralanmaktadır. Bu durum, Türkiye’deki BKA’ların da dünyada kurulan BKA’larla aynı hedeflere sahip olduğunu göstermektedir.

Kanunun 5. maddesinde sayılan görev ve yetkileri arasında “Bölgenin kaynak ve imkânlarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek”⁶¹ şeklinde bir ifadeye yer verilmiştir. Bölgenin rekabet gücünün artırılması konusunun da kanunda dile getirilmesi; BKA’ların bölgesel dengesizliklerin azaltılması adına mı, yoksa rekabeti teşvik edici şekilde mi çalışması gerektiğinin anlaşılmasını zorlaştırmaktadır.

2006 yılında yürürlüğe giren bu kanun tartışmalara yol açmış, iptaline yönelik Anayasa Mahkemesi’ne başvuruda bulunulmuştur. 2007 yılında iptal istemi reddedilmiştir.⁶² Avrupa Birliği’ndeki bölgesel kalkınma ajanslarında inisiyatif daha çok özel sektör temsilcileri ve sivil toplum kuruluşlarının elindedir. Oysa Türkiye’de, özel sektör ve sivil toplum kuru-

58 Edis Yeşim Şahin, “Yeni Bölgeselleşme Yerel Yönetimler ve Kalkınma Ajansları”, İktisat Dergisi, Sayı: 500, Kasım-Aralık 2008, s. 38.

59 Maç, a.g.e., s. 8.

60 5449 Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 08.02.2006 tarih ve 26074 sayılı Resmî Gazete, 2006, (1. Madde).

61 A.y., (5/vii. Madde).

62 Zühal Cankorkmaz, “Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Bu Ajanslara Yönelik Eleştiriler”, Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 26, Sayı: 1, 2011, s. 125.

luşlarının yapılanmada yer almalarına rağmen⁶³ son söz Devlet Planlama Teşkilatı'na bırakılmıştır.⁶⁴ Anayasa Mahkemesi'nden karar çıkana kadar faaliyetleri askıya alınan İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajansları yeniden işlevsel hale getirilmiştir.⁶⁵ Bundan sonra BKA'ların sayısı artmaya başlamış, 2008 yılında İstanbul, Samsun, Diyarbakır, Konya, Erzurum, Gaziantep, Mardin ve Van illeri merkez olacak şekilde, toplamda 23 ile hizmet etmesi planlanan sekiz kalkınma ajansı daha kurulmuştur. Böylelikle ülke genelinde 10 bölgede ajanslar hizmet vermeye başlamıştır. 2009 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile NUTS II çerçevesinde; Tekirdağ, Balıkesir, Denizli, Kütahya, Bursa, Kocaeli, Ankara, Isparta, Hatay, Nevşehir, Kayseri, Zonguldak, Trabzon, Kastamonu, Kars ve Malatya'da ajanslar oluşturulmuş ve böylece Türkiye'de BKA sayısı 26 olmuştur.⁶⁶ Sonuç olarak günümüzde Türkiye'de 12 tane NUTS I düzeyi, 26 tane NUTS II düzeyi⁶⁷ ve il düzeyinde 81 tane NUTS III bölgesi olduğu görülmektedir.⁶⁸

Amaçları, Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkındaki Kanun'un 1. maddesinde belirtilen BKA'ların yasal statüsü; görev ve yetkileri kanunla düzenlenen, özel hukuk hükümlerine tabi tüzel kişiliktir. Finansal desteği ise; genel bütçe, belediye, ticaret odaları, sanayi odaları, il özel idaresi katkı payları, faaliyet gelirleri ve Avrupa Birliği fonlarından oluşmaktadır.⁶⁹ Ayrıca, belirlenen fon miktarlarına göre projeler hazırlayarak krediler alınmasını amaçlamaktadır. Türkiye'de bu fonlar Dünya Bankası ve Avrupa Birliği tarafından da sağlanmaktadır. Ancak esas finansman "Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu"⁷⁰ ve "Ön Katılım İçin Yapısal Araç Fonu"⁷¹ndan gelmektedir. 2007-2013 döneminde

63 Bu durum, Bölgesel Kalkınma Ajanslarının tanımında yer alan 'merkezi iktidardan bağımsız' olma durumunun Türkiye'de çok mümkün olmadığını göstermektedir.

64 Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e., s. 100.

65 Trevor Young-Hyman, "The Potential for Effective Regional Development Agencies in Turkey: A Comparative Analysis", *Regional & Federal Studies*, Vol: 18, No: 4, 2008, s. 391.

66 Özer, a.g.e., s. 52-53.

67 NUTS I bölgeleri; İstanbul, Batı Marmara, Ege, Doğu Marmara, Batı Anadolu, Akdeniz, Orta Anadolu, Batı Karadeniz, Doğu Karadeniz, Kuzeydoğu Anadolu, Ortadoğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri olarak belirlenmiştir. NUTS II bölgeleri ise; şu an kalkınma ajanslarının kurulu olduğu 26 bölgedir.

68 Erbaş, a.g.e., s. 73.

69 Köse ve Konur, a.g.e., s. 125.

70 Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, altyapıları geliştirmek, yerel kalkınmaya öncelik vermek ve küresel rekabete adapte olmak amacıyla yapısal güçlük içindeki ülkelere verilmektedir.

71 Ön Katılım İçin Yapısal Araç Fonu, AB'ye katılıma aday olan ülkelerin altyapı projeleri için verilmektedir.

ajansların finansmanı IPA (Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı) çerçevesinde sağlanmaya başlanmıştır.⁷² Avrupa Birliği, üyelerinin ve Birliğe aday ülkelerin bölgesel politikalarının Birliğin bölgesel politikalarıyla uyumlaştırılması gerektiğini; yapısal fonlardan yararlanabilmeleri için ise yasal düzenlemeler yapmaları ve yapısal reformları hızlandırmaları gerektiğini ifade etmektedir. Bu amaç doğrultusunda her üye ve aday ülkede oluşturulan bölgesel kalkınma ajanslarının başarısı ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. BKA'lara verilen bölgesel kalkınma fonları gibi kaynakların ajansların gelişiminde önemli bir payı vardır. Avrupa Birliği, Ar-Ge, inovasyon, teknolojik gelişme, nitelikli işgücüne ve sürdürülebilir kalkınmaya yönelik geliştirilen projelere daha çok önem vermekte; fonların dağıtımında bu kriterlere dikkat etmektedir.⁷³

3.1. Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Bölgesel Gelişme ve Küresel Rekabete Katkıları

Bölgesel farklılıklar konusu ülkelerin sürekli gündeminde yer almaktadır. Bu farklılıkların azaltılması ve kalkınmanın sağlanabilmesi adına da bölgesel politikalara oldukça önem verildiği görülmektedir. Bu noktada bölgesel kalkınma ajanslarına büyük bir rol düşmektedir. Türkiye'deki bölgelerin gelişmişlik ve kalkınmışlık düzeyleri çerçevesinde, ajansların bölgesel gelişim ve rekabete ne derece katkıda bulduklarının da çalışma kapsamında değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Bölgesel kalkınma ajanslarının etkinliği sorgulanırken, Avrupa Birliği bünyesinde bölgelerarası dengesizliklerin ciddi bir sorun olduğu gerçeği karşımıza çıkmaktadır.⁷⁴ Bölgesel dengesizliğin azaltılmasına yönelik Avrupa Birliği'nin bölgesel politikası aday ülkelere tek bir model vermektedir. Çünkü Avrupa Birliği'nin kendi içerisindeki yönetim modelleri arasında da farklılıklar vardır. Bölgesel yönetim modelleri her ülkede hatta bazen aynı ülke içerisinde farklı bölgelerde değişik şekilde uygulanmaktadır. Avrupa Komisyonu her ne kadar siyasi bir bölgeselleşmeden yana gibi gözüксе de, Doğu ve Orta Avrupa ülkelerinin adaylık süreci boyunca yapısal fonların yürütülmesinde merkezileşmeyi desteklediği görülmektedir. Bunun nedeni, bu ülkelerde kurumsal kapasitenin eksik olmasından kaynaklanmaktadır. Ancak yine de Avrupa Komisyonu bölgesel ve yerel yönetimler üzerinde önemle durmaktadır.⁷⁵

72 Özer, a.g.e., s. 56-58.

73 Köse ve Konur, a.g.e., s. 99.

74 Emre Özer, a.g.e., s. 399.

75 Ebru Ertugal, "AB Bölgesel Politikalarının Üye ve Aday Ülkelere Etkileri", 2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu "Çok Düzlemli Yönetişim", 25-26 Ekim 2007, (İzmir: Tepav Yayınları, No: 37, 2007), s. 230.

Bölgeler arası dengesizlikler Avrupa Birliği'nde görüldüğü gibi, diğer ülkelerin coğrafi bölgeleri arasında da görülen bir durumdur. Örneğin, Türkiye'de coğrafi konumlar dikkate alındığında, Doğu Anadolu Bölgesi'nin yüksek, dağlık ve sert bir ikliminin olması ve bunun tarım ve hayvancılık gibi mesleklerin yapılmasını engellemesi, bölgenin diğer bölgelere göre az gelişmiş olmasına neden olmuştur. Aynı problem, Güneydoğu Anadolu bölgesi içinde söz konusudur.⁷⁶ Bunun dışında bölgesel dengesizliklerin oluşmasını etkileyen bazı durumlar söz konusu olmaktadır. Bunlardan en önemlisi, nüfus artış hızının yüksek olmasıdır. Hızlı nüfus artışı, Türkiye'nin geri kalmış bölgelerindeki geçim koşullarının daha da güçleşmesine neden olmakta, özellikle istihdam olanaklarının yetersiz kalmasına yol açmaktadır. Bölgeler arasında gerçekleşen göç olayı da, bölgeler arasındaki dengesizliklerin artmasına neden olan önemli faktörler arasında sayılmaktadır. Güvenlik kaygıları nedeniyle özellikle 1990 yılı sonlarına doğru Doğu ve Güney Doğu Anadolu bölgelerinde kırsal kesimden kentlere doğru, özellikle de şehir merkezlerine yönelik yapılan göçler şehirlerin nüfus yapılarında önemli sorunları da beraberinde getirmiştir.⁷⁷ Bu tür sorunlar, Türkiye'de bölgesel dengesizlikleri arttırmaktadır. Bu noktada bölgesel dengesizliklerin azaltılması için geri kalmış bölgelerin gelişmesinin sağlanmasında; altyapı yatırımları, istihdam gibi sorunların mali yetersizlik gibi nedenlerle gerçekleştirilememesi, bölgesel kalkınmayı olumsuz etkilemektedir.⁷⁸ Belli bir bölgenin geliştirilmesi, hazırlanan bölgesel planlar dâhilinde mümkün olmaktadır. Bu planlar etkin ve eşgüdümlü olarak uygulamaya konabildiği takdirde ortak amaca ulaşılabilmesi mümkün olacaktır. Merkezi hükümetlerin, yerel yönetimlerle iletişim içinde olmaları halinde, bölgenin sorunlarına veya avantajlarına daha hâkim olan yerel yönetimlerden, kalkınma planlarının daha verimli olması adına yardım alabileceklerdir.⁷⁹

Bir ülkenin gelişmişlik düzeyinin belirlenmesi sürecinde sadece büyüme oranı ve kişi başına düşen gelir gibi değerler değil, ayrıca ekonomik büyümenin sağlanması sırasında yaratılan üretim ve gelirin bölgesel anlamda nasıl bölüştüğü konusu da önemli görülmektedir.⁸⁰ Bir bölgenin

76 Oskay ve Kubar, a.g.e., s. 209.

77 Brasche, a.g.e., s. 75.

78 Leyla Bilen Kazancı, "Bölgesel Gelişme ve Sektör-Bölge Yığınlaşmaları", 2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu "Çok Düzlemli Yönetişim", 25-26 Ekim 2007, (İzmir: Tepas Yayınları, No: 37, 2007), s. 397.

79 Arslan, a.g.e., s. 280-281.

80 Davuthan Günaydın, "Türkiye'de Bölgeler Arası Gelişmişlik Farkların Giderilmesinde Kalkınma Ajansların Yeri: İzka Mali Destek Programları Örneği", Dokuz Eylül Üniversitesi

gelişmişlik düzeyi ve bölgesel dengesizliklerini, ekonomik, sosyal, siyasi, kültürel ve coğrafi fırsat eşitsizlikleri bağlamında değerlendirmek mümkün olmaktadır.⁸¹ Bölgesel kalkınma ajanslarının etkinliğinin sorgulanması aşamasında incelenecek olan bulgular, kalkınma düzeyi göstergeleridir. Bu göstergeleri; yaşam düzeyi, toplumsal mal ve hizmet üretim ve tüketimleri, sosyal ve kültürel etkinlikler, coğrafi faktörler, demografik nedenler ve kurumsal, politik yapılar şeklinde sıralamak mümkün olmaktadır. Bu göstergelerin iyileştirilmesi adına öncelikle iş imkânları ve gelir unsurlarının düzeltilmesi gerekmektedir.⁸² Bu durumda bölgesel farklılıkların belirlenmesinde temel alınan veriler Gayrı Safi Yurtiçi Hâsıla ve işsizlik oranları olarak karşımıza çıkmaktadır.⁸³

Avrupa Birliği adaylık sürecinde Türkiye'deki BKA'ların uyumunun değerlendirilmesi aşamasında, Türkiye'deki BKA'ların ülke ekonomisine katkısı olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir. Daha önce de ifade edildiği gibi, ajansların bölgesel kalkınmaya mı, yoksa rekabetin artırılmasına mı öncelik verdiği konusunun açıklığa kavuşturulması önemli görülmektedir. Bunun için öncelikle bölgelerin ülke ekonomilerine olan cari katma değerleri araştırılmış, elde edilen veriler bölgelerdeki işsizlik oranları ile karşılaştırılmış ve bölgesel düzeyde kalkınmanın sağlanıp sağlanamadığı konusunda bir yorum yapılmaya çalışılmıştır.

tesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 15, Sayı: 1, 2013, s. 82.

81 Tutar ve Demiral, a.g.e., s. 66-67.

82 Arslan, a.g.e., s. 282.

83 Elmas, a.g.e., s. 31.

Tablo 3: Cari Fiyatlarla Bölgesel Gayri Safi Katma Değer Verileri⁸⁴

Cari Fiyatlarla Bölgesel Gayri Safi Katma Değer, 2005-2011								
	İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflaması (Düzey 2)	Yıllar						
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
TR	Türkiye	571 714 470	668 418 265	754 384 542	854 585 214	864 449 686	980 547 016	1 150 453 139
TR10	İstanbul	156 743 890	183 812 274	210 163 922	236 293 086	234 357 209	263 657 981	312 437 660
TR21	Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	14 851 456	17 679 847	19 869 898	23 227 726	22 579 113	26 219 460	31 168 871
TR22	Balıkesir, Çanakkale	11 749 207	13 068 814	15 320 106	18 453 821	18 907 062	21 182 242	24 647 513
TR31	İzmir	38 126 018	44 376 653	49 695 246	55 859 157	55 472 204	63 297 473	75 922 162
TR32	Aydın, Denizli, Muğla	21 394 492	25 340 132	27 317 922	30 798 743	31 159 199	34 868 656	40 106 739
TR33	Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	20 292 956	23 920 353	26 751 665	30 970 272	31 599 716	35 777 518	41 304 909
TR41	Bursa, Eskişehir, Bilecik	37 059 077	44 384 803	50 843 318	56 670 413	55 394 464	61 493 987	73 528 126
TR42	Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	33 880 850	40 828 815	45 329 209	52 576 318	52 018 676	58 647 982	72 270 948
TR51	Ankara	47 552 518	56 820 917	64 063 334	72 784 720	76 017 059	84 838 769	99 304 709
TR52	Konya, Karaman	13 648 959	15 503 281	17 707 924	20 270 377	20 929 072	22 735 113	26 967 317
TR61	Antalya, Isparta, Burdur	22 793 587	26 547 835	30 012 066	32 941 880	34 196 832	40 004 998	45 746 298
TR62	Adana, Mersin	23 416 918	27 180 415	30 708 639	34 120 118	34 686 590	39 909 003	45 529 304
TR63	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	13 958 002	15 574 494	18 317 284	21 880 965	22 201 647	25 630 678	29 790 758
TR71	Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	8 790 307	9 908 368	11 415 859	12 939 573	13 280 815	15 038 126	17 775 668
TR72	Kayseri, Sivas, Yozgat	13 338 854	15 325 325	17 881 627	20 059 248	20 543 875	23 331 184	26 306 909
TR81	Zonguldak, Karabük, Bartın	8 969 178	10 384 952	10 693 407	11 402 299	11 311 134	12 312 391	14 702 618
TR82	Kastamonu, Çankırı, Sinop	4 551 143	5 049 803	5 669 381	6 289 362	6 495 068	7 392 996	8 198 649
TR83	Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	16 033 008	18 668 697	20 530 783	24 141 055	23 601 879	26 517 979	30 943 620
TR90	Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	15 174 935	17 389 282	19 576 656	22 600 000	22 609 256	25 616 791	28 046 924
TRA1	Erzurum, Erzincan, Bayburt	5 092 524	5 928 071	6 636 141	7 557 603	8 182 798	9 304 442	10 592 427
TRA2	Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	3 887 211	4 394 111	4 706 945	5 257 444	5 720 214	6 910 139	7 685 179
TRB1	Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	7 972 143	8 813 155	10 045 910	11 393 014	12 325 264	13 767 055	16 047 989
TRB2	Van, Muş, Bitlis, Hakkari	5 960 077	6 502 317	7 436 404	8 662 709	9 706 378	11 245 883	11 989 848
TRC1	Gaziantep, Adıyaman, Kilis	9 651 052	11 139 925	12 093 643	13 489 538	14 195 784	17 616 078	20 288 517
TRC2	Şanlıurfa, Diyarbakır	10 519 376	12 027 073	13 106 837	14 441 022	16 171 223	19 770 650	23 258 247
TRC3	Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	6 306 733	7 848 552	8 490 417	9 504 753	10 787 156	13 459 443	15 891 229

84 Bu istatistikler, bölgelerin "Tarım, Sanayi ve Hizmetler" alt başlıklarının toplamı şeklinde tabloda gösterilmektedir. Değerlendirmeler bu üç alt başlığın toplamı üzerinden yapılmıştır. "Cari Fiyatlarla Bölgesel Gayri Safi Katma Değer Verileri", Türkiye İstatistik Kurumu, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, (Erişim Tarihi: 18 Aralık 2015).

Tablo 4: Türkiye’de Bölgelere Göre 15-54 Yaş Arası İşsizlik Oranları (%)⁸⁵

15-54 Yaş Arası İşsizlik Oranları (%)		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TR10	İstanbul	13,8	13,5	13,1	13,7	21,1	17,3	14,7	14,7	14,6
TR21	Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	12,4	11,9	11,8	15,9	19,1	15,0	13,0	11,3	11,2
TR22	Balıkesir, Çanakkale	10,5	10,3	8,5	12,2	12,7	11,1	8,9	9,5	10,7
TR31	İzmir	17,7	15,4	14,1	16,0	22,5	20,0	19,2	19,0	20,0
TR32	Aydın, Denizli, Muğla	11,0	10,9	13,2	14,3	18,4	16,4	12,6	10,7	10,9
TR33	Manisa, Afyon, Kütahya, Uşak	12,7	10,9	10,2	11,6	15,9	11,9	7,9	6,8	8,7
TR41	Bursa, Eskişehir, Bilecik	11,9	11,4	11,4	14,1	18,2	13,7	10,2	10,3	10,3
TR42	Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	16,2	15,3	16,9	15,9	20,5	18,0	16,1	14,6	14,6
TR51	Ankara	20,5	17,6	18,2	17,3	20,2	18,1	14,9	14,7	15,7
TR52	Konya, Karaman	14,6	16,5	14,4	14,3	13,6	11,4	9,1	8,7	6,8
TR61	Antalya, Isparta, Burdur	9,5	10,4	9,6	12,3	16,1	15,2	13,0	11,3	11,9
TR62	Adana, Mersin	22,8	21,3	20,8	21,9	26,7	20,9	14,0	13,8	16,6
TR63	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	19,5	15,2	16,5	18,6	21,7	17,4	15,3	14,8	15,3
TR71	Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	14,9	14,4	14,8	16,0	21,7	14,0	11,2	10,9	10,2
TR72	Kayseri, Sivas, Yozgat	17,7	18,1	17,1	16,8	18,6	18,5	14,7	10,4	12,9
TR81	Zonguldak, Karabük, Bartın	11,4	9,9	13,8	12,4	13,5	18,1	13,4	12,2	12,6
TR82	Kastamonu, Çankırı, Sinop	14,3	9,0	7,0	10,1	14,2	11,3	8,3	8,3	10,9
TR83	Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	8,6	10,2	13,1	11,1	9,6	9,9	7,8	8,3	10,6
TR90	Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	10,4	10,6	12,7	11,4	11,6	11,8	13,4	14,5	14,5
TRA1	Erzurum, Erzincan, Bayburt	6,0	7,4	8,2	9,3	11,7	9,2	8,6	8,5	9,2
TRA2	Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	5,2	8,7	8,8	8,5	13,0	13,5	13,1	9,8	8,8
TRB1	Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	26,9	21,7	22,5	21,1	25,4	18,2	14,8	12,0	10,9
TRB2	Van, Muş, Bitlis, Hakkari	11,3	10,5	16,1	18,2	20,7	21,1	14,1	10,8	13,6
TRC1	Gaziantep, Adıyaman, Kilis	15,7	17,4	20,4	19,2	19,7	14,5	17,4	13,7	9,6
TRC2	Şanlıurfa, Diyarbakır	12,5	14,9	17,2	16,0	21,0	14,3	9,6	7,8	19,2
TRC3	Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	15,9	21,1	24,9	21,5	18,5	14,0	15,0	25,2	24,2

Yukarıda verilen tablolar incelendiğinde, Türkiye’nin NUTS sistemi-ne göre ayrılan 26 bölgesinde; hem bölgelerin ülkenin GSYİH’na yaptıkları katkı, hem de işsizlik oranları görülmektedir. Tablolardaki veriler, BKA’ların ülkede faaliyete başlamasından önce başlatılmış ve 2014 yılına kadar getirilmiştir. Bu iki tablodan yola çıkılarak yapılan analiz; işsizliğin seyrine bakarak bölgenin ekonomiye katkısının kalkınma düzeyini artırıcı seviyede olup olmadığını anlamak adına yapılmıştır. Buna göre, ilk olarak

85 “Türkiye’de Bölgelere Göre 15-54 Yaş Arası İşsizlik Oranları”, Türkiye İstatistik Kurumu, <https://biruni.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul>, (Erişim Tarihi: 24Ocak 2016).

gelişmişlik düzeyi, kalkınma seviyesi ve küresel rekabet gücü en yüksek olan “TR10 İstanbul” bölgesi incelenecektir. İstanbul bölgesinde işsizlik oranları, 2009 yılı dışında birbirine yakın seviyelerde kalmıştır. Genelde %13-14 düzeyinde seyreden bir işsizlik oranı varken, bölgenin ülke ekonomisine yaptığı katkı sürekli artmaktadır. Bu durum bölgenin kalkınma düzeyinin arttığını, ayrıca hem bölgeler arasında hem de küresel düzeyde önemli bir rekabet gücü olabileceğini göstermektedir. “TR51 Ankara” bölgesinde ise işsizlik inişli çıkışlı bir seyir izlerken, ekonomiye yapılan katkı sürekli artmaktadır. Bu durum, yine küresel düzeyde rekabet edebilirliğe teşvikle ilgili olmaktadır. Ancak, işsizliğin sürekli arttığı “TRA2 Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan” bölgesine bakıldığında; işsizlik artarken kalkınma düzeyinin düşmesi beklenirken, bu bölgenin ülke ekonomisine yaptığı katkının sürekli arttığı görülmektedir. Bu durum, nispeten geri kalmış bölgelere verilen desteğin işsizlik artsa bile ekonomik kalkınmada artışa yol açabileceğinin bir göstergesidir.

İlk tabloda verilen istatistiki değerlerin incelenmesinde tarım, sanayi ve hizmetler alt başlıklarına inilmemiştir. Ancak veriler analiz edildiğinde⁸⁶ örneğin; “TR10 İstanbul” bölgesine yapılan yatırımların sanayideki gelişmeyi artıramadığı söylenebilmektedir. İstanbul bölgesinde hizmetlerin Gayri Safi Katma Değeri %70 dolaylarında iken, sanayinin katma değeri %28 dolaylarında seyretmektedir. Bu noktada zaten sanayi bölgesi olan “TR42 Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova” bölgesine bakıldığında, sanayinin bölgeye sağladığı katma değer 2004 yılında %41 dolaylarında olduğu ancak, 2010'lara gelindiğinde oranın %34'e kadar gerilediği görülmektedir. Bu durum, bölgenin ekonomiye olan katkısına yönelik yatırımlar yapılmadığının bir göstergesidir.

Bölgesel dengesizliklerin azaltılarak, bölgelerin sosyal ve ekonomik göstergeler açısından kalkınmışlık düzeylerinin artırılabilmesi için finansal kaynak sağlanması ve bunun etkin kullanılması gerektiği düşünülmektedir. Projelerin planlanması, yönetimi ve uygulanması aşamasında personelin niteliği de BKA'ların etkinliğini belirleyici bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca BKA'lar buldukları bölgede meşruiyete ve yetkiye de sahip olmalıdır. Hem iş dünyası, hem de yerel ve merkezi yönetim tarafından desteklenen BKA'ların üstlendikleri görevler, bölgesel ekonominin temelini oluşturan sektörlerle ilgili olduğu sürece etkinlik ve verimlilikleri

86 Cari Fiyatlarla Bölgesel Gayri Safi Katma Değer Verileri incelenirken “Tarım, Sanayi ve Hizmetler” alt başlıklarına ilişkin detaylara ulaşmak için Türkiye İstatistik Kurumu web sayfası incelenebilir. “Cari Fiyatlarla Bölgesel Gayri Safi Katma Değer Verileri”, Türkiye İstatistik Kurumu, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, (Erişim Tarihi: 18 Aralık 2015).

de artmaktadır.⁸⁷ Ancak bu desteğin tarafsız olması gerekmektedir. Sübjektif bir değerlendirme bölgeler arasındaki dengesizliklerin büyümesine yol açacağından, BKA'ların kuruluş amacına ters düşecektir. Yapılan yatırımların sadece yerel düzeyde kalmaması, yabancı yatırımın da çekilmesi suretiyle bölgesel kalkınmanın daha etkin olacağı düşünülmektedir.⁸⁸

Bu noktada, Türkiye'deki BKA'ların yabancı yatırımı ne kadar çekebildiği konusu önem kazanmaktadır. Ülke ekonomisinin büyüme hızının, doğrudan yabancı yatırım çekme düzeyi ile arasındaki ilişki, BKA'ların etkinliği açısından fikir sahibi olunmasına imkân tanıyacaktır.

Tablo 5: Türkiye'nin Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla'ya Göre Büyüme Hızı ve Türkiye'de Doğrudan Yabancı Yatırım Giriş Oranı⁸⁹

Yıllar	Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla Büyüme Hızı	Yabancı Yatırım Oranı
2005	%16,1	%10
2006	%16,9	%20,1
2007	%11,2	%22
2008	%12,7	%19,8
2009	%0,2	%8,5
2010	%15,4	%9
2011	%18,1	%16,1
2012	%9,2	%13,2
2013	%10,6	%12,4
2014	%11,5	%12,5

Bölgesel kalkınma ajanslarının amaçları ve faaliyetleri sıralanırken, içsel kalkınmanın sağlanmasından sonraki en önemli konunun doğrudan yabancı yatırım çekme gücü olduğu ifade edilmişti. BKA'ların etkinliğinin sorgulanması aşamasında, bölgelere ve Türkiye geneline çekilen doğrudan yabancı yatırımın, ülkenin Gayri Safi Yurtiçi Hâsilasını olumlu anlamda etkilemesi beklenmektedir. Ancak yukarıdaki tablo incelendiğinde, bu iki veri arasında doğrudan bir bağlantı kurmanın mümkün olmadığı görül-

87 Hasanoğlu ve Aliyev, a.g.e., s. 95.

88 Cankorkmaz, a.g.e., s. 130-131.

89 "Türkiye'de Doğrudan Yabancı Yatırım Giriş Oranı", Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, <http://www.invest.gov.tr/tr-TR/investmentguide/investorguide/Pages/FDlinTurkey.aspx>, (Erişim Tarihi: 18 Aralık 2015); "Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla Büyüme Hızı", Türkiye İstatistik Kurumu, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, (Erişim Tarihi: 18 Aralık 2015).

mektedir. Kalkınma planlarının BKA'lar tarafından yapılmaya başlandığı 2006 yılından itibaren veriler değerlendirildiğinde; yabancı yatırım oranının %9'dan %16'ya çıktığı 2011 yılında, GSYİH'nın sadece %3 oranında arttığı; yabancı yatırım oranının %3 düştüğü 2012 yılında, GSYİH'nın %9 oranında düştüğü; bundan sonraki yıllarda yabancı yatırım oranı yaklaşık aynı düzeyde seyrederken, GSYİH'nın sürekli arttığı gözlenmektedir. Bu durum; BKA'ların kalkınmada çok önemli olduklarını iddia ettikleri yabancı yatırım çekilmesinin, GSYİH üzerinde büyük bir etkisi olup olmadığının sorgulanması gerektiğini göstermektedir.

Avrupa Birliği ülkeleri ile karşılaştırıldığında, Türkiye'nin yoğun bölgesel dengesizliğe sahip ülkeler arasında olduğu bilinmektedir. Bu nedenle, Avrupa Birliği'ne katılım çerçevesinde bölgeler arasındaki farklılıkların azaltılması amacıyla çeşitli politikalar ve araçlar uygulama yolunda çalışmalar yapılmaktadır. Bölgesel kalkınma planı hazırlanma aşamasında, gelişmekte olan birçok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de "kalkınmada öncelikli yöreler" uygulamasına ağırlık verilmiştir.⁹⁰ Bu kalkınma planlarının geri kalmış bölgelerle gelişmiş bölgeler arasındaki farklılığı azaltması hedeflenmiştir. 2006 yılında yürürlüğe giren kanun çerçevesinde bölgesel plan hazırlama konusunda koordinasyon görevinin bölgesel kalkınma ajanslarında olması, kalkınma planlarının gelişmiş bölgelerde de hazırlanmasına imkân tanımıştır. Bu durum bölgeler arası rekabetin teşvik edilmesine yol açarken, daha fazla imkâna sahip olan gelişmiş bölgelerin uluslararası rekabet gücünün de artacağı düşünülmüştür.⁹¹

Rekabet konusu, bölgesel dengesizliklerin azaltılması aşamasında tartışılması gereken konular arasında yer almaktadır. Kalkınma ajanslarının amaçları arasında bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını azaltmak yer alırken; görevleri arasında rekabet ortamı oluşturmanın ifade edilmesi söz konusu olmaktadır.⁹² Bölgelerin üstün oldukları alanların tespit edilmesi ve bu alanlara yatırım yapılarak rekabete teşvik edilmesi adına faaliyetlerde bulunulması, küresel rekabet koşullarına uyum sağlamayı kolaylaştırmaktadır. Ancak bu noktada, bölgelerin fonlardan daha fazla yararlanmak adına küresel rekabet alanına dâhil olmasının, geri kalmış bölgelere aktarılan fonların önünü kesip kesmediğinin değerlendirilmesi gerekmektedir.⁹³ Bölgelerarası dengesizliklerin giderilebilmesi için geri kalmış bölgelerin daha fazla yatırım çekmesi gerekmektedir. Ancak bölgeler arasında var

90 Arslan, a.g.e., s. 275.

91 Emre Özer, a.g.e.,s. 401.

92 BjørnAsheim, "Interactive Learning andLocalised Knowledge in Globalising Learning Economies", *GeoJournal*,Vol: 49, No: 4, 1999, s. 345-346.

93 Işık, Baysal ve Ceylan, a.g.e., s. 14-15.

olan rekabet ortamında, bölgelerin yatırımı başka bölgelere yönlendirmesi söz konusu olmayabilmektedir.⁹⁴ Daha fazla fon sağlamak adına, daha fazla proje üretilmesi yoluyla geri kalmış bölgelerin de kalkınması mümkün olabilecektir. Ayrıca bölgelerin gelişme potansiyellerinin olduğu alanların belirlenmesi ve iyi oldukları alanlarda projeler üretmeleri de oldukça önem teşkil etmektedir.

SONUÇ

Bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasıyla birlikte, bölgesel kalkınma konusunda yeni gelişmelerin ortaya çıktığı görülmektedir. Avrupa Birliği, bölgesel politikalarını kalkınma ve küresel rekabet üzerine kurgulamaya başlamıştır. Türkiye de Avrupa Birliği adaylığı ilan edildikten sonra bölgesel kalkınma konusunda AB ile uyum sağlama çalışmalarına başlamıştır. Bölgesel kalkınma ajanslarının ülkede faaliyete geçmesinden önce uygulanan bölgesel kalkınma politikaları bölgeler arası eşitsizliklerin azaltılması üzerine kurgulanırken; AB ile uyum sürecinde 2006 yılından itibaren bölgesel rekabetin öncelikli konu haline geldiği görülmektedir. Bu durum, ilk olarak bölgesel kalkınma planlarının Devlet Planlama Teşkilatı tarafından koordine edilmesinin yanı sıra yapılanmada özel sektöre ağırlık verilmesiyle sonuçlanmıştır. Özel sektörün payının artması, bölgeye yabancı sermaye çekilmesi ve finansman bulma konularında daha fazla serbestliğe kavuşulmasına imkân tanımaktadır.

Avrupa Birliği genelinde bölgesel kalkınma ajanslarının faaliyetlerinin artmasına rağmen bu ülkelerin kendi bölgeleri arasında da dengesizlikler olduğu bilinmektedir. Bu noktada bölgeler arası dengesizliği gidermenin tüm bölgelerin sosyoekonomik koşullarını eşitlemek anlamına gelmediği, geri kalmış bölgelerin en azından kalkınmışlık düzeyine ulaştırılmaları gerektiği vurgulanmalıdır. Bölgesel kalkınma ajanslarının etkin birer bölgesel kalkınma aracı olarak değerlendirilmesi aşamasında belki de bölgeler arasındaki dengesizliklerin azaltılmasından ziyade, bölge içi dengesizliklerin azaltılması konusunun daha ön plana çıkarılması gerekmektedir. Uluslararası düzeyde kalkınmanın sağlanması, öncelikle bölgelerdeki sorunların çözülmesini gerektirmektedir. Tümevarım şeklinde hareket edilmesi haline topyekûn bir kalkınmadan söz edilmesi mümkün olabilecektir. Bunun için sadece gelişmiş bölgelerin rekabet edebilirliği düşünülmemeli, aynı zamanda geri kalmış bölgelerin kalkınma ve gelişmişlik düzeyinin de artırılması hedeflenmelidir.

94 Emre Özer, a.g.e., s. 399.

Türkiye'deki bölgesel kalkınma ajanslarının daha etkin ve verimli çalışabilmesi için, ülkedeki istatistiki bilgi sistemi güncellenmeli ve geliştirilmeli, her bölgenin SWOT analizi yapılarak kuvvetli, zayıf yönleri, tehditleri ve fırsatları belirlenmeli ve bu doğrultuda planlamalar yapılmalıdır. Yatırımların bölgelerin ihtiyacına göre yönlendirilmesi, bölgesel kalkınmaya imkân tanyacağı gibi, ulusal kalkınmanın da sağlanmasına yardım edecektir.

KAYNAKÇA

- “Cari Fiyatlarla Bölgesel Gayri Safi Katma Değer Verileri”, Türkiye İstatistik Kurumu, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, (Erişim Tarihi: 18 Aralık 2015).
- “Development Agencies and Enterprises”, http://www.eurada.org/files/SME%20support/RDA%20and%20enterprises_E.pdf, (Erişim Tarihi: 10 Aralık 2015).
- “Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla Büyüme Hızı”, Türkiye İstatistik Kurumu, <http://www.tuik.gov.tr/UstMenu.do?metod=temelist>, (Erişim Tarihi: 18 Aralık 2015).
- “Maastricht Antlaşması”, İktisadi Kalkınma Vakfı Yayınları, 2007.
- “Türkiye’de Bölgelere Göre 15-54 Yaş Arası İşsizlik Oranları”, Türkiye İstatistik Kurumu, <https://biruni.tuik.gov.tr/isgucuapp/isgucu.zul>, (Erişim Tarihi: 24 Ocak 2016).
- “Türkiye’de Doğrudan Yabancı Yatırım Giriş Oranı”, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, <http://www.invest.gov.tr/tr-TR/investmentguide/investorsguide/Pages/FDIinTurkey.aspx>, (Erişim Tarihi: 18 Aralık 2015).
- 5449 Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 08.02.2006 tarih ve 26074 sayılı Resmi Gazete, 2006.
- Akiş, Elife. “Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Kalkınma Yaklaşımındaki Gelişmeler ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *Sosyoloji Konferansları Dergisi*, Sayı: 44, 2011, s. 237-256.
- Ansell, Chris. “The Networked Polity: Regional Development in Western Europe”, *Governance*, Vol: 13, No: 3, 2000, s. 303-333.
- Apalı, Ali; et. al. “Bölgesel Kalkınma Ajansları: Fransa ve İngiltere Örnekleri”, *Dergi Karadeniz*, Sayı: 23, 2014, s. 1-23.
- Arslan, Kahraman. “Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl: 4, Sayı: 7, Bahar 2005, s. 275-294.
- Asheim, Bjørn. “Interactive Learning and Localised Knowledge in Globalising Learning Economies”, *GeoJournal*, Vol: 49, No: 4, 1999, s. 345-352.
- Avaner, Tekin. “BKA Siyasal Rejim Sorunu Yaratır mı?”, *Bölgesel Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Der. Menaf Turan, (Ankara, 2005).
- Bakırcı, Fehim; Emine Demet İkinci; Tuba Şahinoğlu. “Bölgesel Kalkınma Politikalarının Etkinliği: Türkiye Alt Bölgeler Bazında Bir Uygulama”, *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Vol: 18, No: 2, 2014, s. 281-298.
- Berber, Metin; Ebru Çelepci. “Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Araşylar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, *Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Trabzon, 13-14 Ekim 2005, s. 146-155.
- Brasche, Ulrich. *Avrupa Birliği’nin Bölgesel Politikası ve Türkiye’nin Uyumu*, (İstanbul: İKV, 2001).
- Can Korkmaz, Zühal. “Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Bu Ajanslara Yönelik Eleştiriler”, *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 26, Sayı: 1, 2011, s. 113-138.

- Davuthan Günaydın, "Türkiye'de Bölgeler Arası Gelişmişlik Farkların Giderilmesinde Kalkınma Ajansların Yeri: İzka Mali Destek Programları Örneği", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 15, Sayı: 1, 2013, s. 73-101.
- Elmas, Gülen. Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Dengesizlikler, (Ankara: Nobel Yayın, 2001).
- Erbaş, M. Serdar. "Dünyada ve Türkiye'de Kalkınma Ajansları: Türkiye Genelinde Kalkınma Ajansları ile TR52 Bölgesi Mevlana Kalkınma Ajansının Faaliyetleri", Türk İdare Dergisi, Sayı: 478, s. 65-107.
- Ercan, Fuat. "Bölgesel Kalkınmada Değişim: Devlet Merkezli Bölgesel Kalkınma Piyasa Merkezli Bölgesel Birikime", Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler, (der.) F. Aylan Arı, (İstanbul, Derin Yayınevi, 2006).
- Eroğlu, Müzeyyen; Melike Kum. "Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilat İçindeki Yeri", Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 35, Ocak-Temmuz 2010, s. 175-198.
- Ertugal, Ebru. "AB Bölgesel Politikalarının Üye ve Aday Ülkelere Etkileri", 2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu "Çok Düzlemli Yönetişim", 25-26 Ekim 2007, (İzmir: Tepav Yayınları, No: 37, 2007).
- Eryılmaz, Bilal; Aziz Tuncer. "Avrupa Birliği Uyum Sürecinde Bölgesel Kalkınma Politikaları: Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye Uygulaması", Akademik İncelemeler Dergisi, Vol: 8, No: 1, 2013, s. 165-189.
- Esen, Ayla; OzenAşık Dizdar. "RegionalInnovation as Part of Regional Development Agenda in Turkey: The Role of Development Agencies", Regionaland SectoralEconomicStudies, Vol: 14, No: 1, 2014, s. 145-158.
- Gündüz, Ali Yılmaz. "Türkiye'de Azgelişmiş Bölgelerin Kalkındırılmasında Bölgesel Kalkınma Ajansları ve TRB1 Bölgesi", Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt: 27, Sayı: 2, 2013, s. 63-78.
- Hasanoğlu, Mürteza; Ziya Aliyev. "Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları", Sayıştay Dergisi, Sayı: 60, 2007, s. 81-103.
- Işık, Nihat; Duygu Baysal; Onur Ceylan. "Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Bir Politika Aracı Olarak Kalkınma Ajansları", Niğde Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi, Cilt: 3, Sayı: 2, 2010, s. 1-18.
- Kayasü, Serap; et. al. "Yerel ve Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Arttırılması, Bölgesel Kalkınma Ajansları", (İstanbul: İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2003-8, 2003).
- Kazancık, Leyla Bilen. "Bölgesel Gelişme ve Sektör-Bölge Yığınlaşmaları", 2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu "Çok Düzlemli Yönetişim", 25-26 Ekim 2007, (İzmir: Tepav Yayınları, No: 37, 2007).
- Kerman, Uysal. "Avrupa Birliği: Yerel ve Bölgesel Yönetimler", Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt: 14, Sayı: 1, 2009, s. 273-286.
- Köse, Seyit; Fatih Konur. "Avrupa Birliği ve Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Bölgesel Farkların Azaltılmasındaki Rolü ve Etkililiği: Ülke Deneyimlerinin Karşılaştırılması", Ekonomik Ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt: 7, Sayı:1, 2011, s. 95-137.