Dünya'da Değişen Kalkınma Ajansları Anlayışı ve Türkiye'deki Tartışmalar: Gecikmiş Bir Uygulama Nasıl Etkinleştirilebilir?

Doç. Dr. Murat DULUPÇU

Süleyman Demirel Üniversitesi
İktisat Bölümü

Arş.Gör.Onur SUNGUR

Süleyman Demirel Üniversitesi
İktisat Bölümü

Giriş: Türkiye'de Kalkınma Ajanslan'na Olan İhtiyaç

Türkiye'nin, dünyadaki gelişmeler karşısında nasıl davranacağını sorgulaması, ülkenin konumu ve büyüklüğü dikkate alındığında, ülke yöneticilerini kaçınılmaz bir rota ile karşı karşıya bırakmıştır: Küresel aktör olmak. Ne yazık ki önce siyasal daha sonra ekonomik sorunlar bu hedefin gerçekleştirilmesini geciktirmiş ve biriken reformlar, ülkenin son yıllarda yasal düzenlemelerin ağırlığı altında kalmasına yol açmıştır. Biriken reformlar da, akademik ve politik çevrelerce sıkça dile getirilen 'reform yorgunluğu' ile sonuçlanmıştır. Tüm bu nedenlerden dolayı, dönüşümün yasal çerçevesi hazırlansa bile, zihinsel dönüşüm eskiden gelen alışkanlıklarla ya ihmal edilmiş ya da zihinsel katılık, hazırlık çalışmalarını başlamadan sona erdirmiştir. Kalkınma Ajansları (KA) tüm bu gelişmelerin gölgesinde yasalaşmış, Türkiye'nin alışkanlıklarının kurbanı olarak dışlanma ve alkışlanma gibi iki uç noktada değerlendirilmiştir. Halbuki, politik olduğu kadar teknik yönü de bulunan KA'ların ülkemizdeki geleceğini yorumlayabilmek için bugün batı dünyasında ve özellikle de Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde KA'ların nasıl bir süreç ile karşı karşıya kaldıklarının değerlendirilmesi gerekmektedir. Her reformda olduğu gibi KA'ların yol haritası da gelişmiş ülkelerin deneyimlerine bakılarak çizilmiş ve hala çizilmektedir. Ancak dinamizm çağında örnek alınan KA'ların nasıl bir türbülans içinde olduğunun değerlendirilmesi ve buna karşılık Türkiye'deki değerlendirmelerin hangi içeriğe sahip olduğuna bakılması, ülkemizde, daha çok yeni bir uygulama olan KA'ların geleceği açısından çok boyutlu bir öneme sahiptir.

Türkiye'de yakın zamanda ve geçmişte, kalkınma konusu her zaman öncelikli olmasına rağmen, KA'lar gündemi işgal eden konular arasında yer almamıştır. 2001 yılından sonra kazanılan makro ekonomik istikrar iş dünyasındaki beklentileri yeterince değiştirememiştir. Şöyle ki, kazanılan ekonomik istikrar ile beraber daha çok işletmecilik becerileri geliştiren ve profesyonelleşme yönünde hareket eden bir iş dünyası büyüme stratejisinin oluşması beklenirken, kamu kaynaklarına ve politika yapıcılarına dayalı bir strateji varlığını sürdürmüştür; hatta 5350(1) ve 5084(2) sayılı yasa örneklerinde olduğu gibi yerelin merkezi hükümetten destek arayışı somut bir görünüm almış ve güçlenmiştir. Merkeze ve devlete bağlılığın uzun yıllar boyunca oluşturduğu hayat tarzı nedeniyle, iş yapma biçimi ve çözüm üretme yeteneklerinin birden bire değişmesini beklemek haklı bir davranış olmayacaktır. Ne var ki Türkiye'de ekonomik alanda yaşanan dönüşüm etkilerinin daha görülür hale gelmesi için bu alanda atılacak adımların yönetilmesi, iş dünyası dışındaki yerel aktörlerin de bölgesel kalkınmada ne/nasıl rol alacaklarının sorgulanması gerekmektedir. Bu bağlamda, aslında KA'lara olan talebin şiddetli bir şekilde çok önceden çıkması gerekirdi. Bu türden (tabandan tavana uzanan) bir süreç, değişimi gören ve bu yönde hareket ihtiyacını hisseden bölgesel yapının kendi kalkınma sorumluluğunu üstlenmesine neden olabilecekti. Ancak sıkça tartışılan EGEV, BAGEV, SABEK ile Mersin'deki sivil girişimler birbirlerinden oldukça farklı rotada gelişmişlerdir. EGEV'in kronolojik olarak önceden başlayan ve diğerleri ile karşılaştırıldığında göreli başarısının yanında BAGEV'in sistematik olmayan ve kısmen

* Bu çalışma Avrupa Birliği 6. Çerçeve Programı EURODITE (Sözleşme No: 006187) Bütünleşmiş Projesi çerçevesinde oluşturulmuştur.

(1) 5350 Sayılı "Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", Resmi Gazete Tarih: 18.05.2005 Sayı: 25819.

(2) 5084 Sayılı "Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", Resmi Gazete Tarih: 06.02.2004 Sayı: 25365.

hedefsiz girişimleri diğerlerine göre cılız kalmıştır. Aslında merkez kontrollü kalkınma anlayışı, bölgesel kalkınma ve politika tasarımı konusunda devlet dışında uzmanların ve kapasitenin gelişmesine fırsat tanımamıştır.

KA'ların ülkelerin ekonomik-sosyal-siyasal yapıları ile bağı göz ardı edilemez. Dolayısıyla, ülkemizin coğrafi genişliği göz önüne alındığında Türkiye'de KA konusunun ulusal ve yerel düzeydeki yansımasının farklı olması doğal karşılanabilir. Nitekim KA'lar ulusal düzeyde cılız da olsa kamu oyu ile akademik çevreler tarafından tartışılmasına rağmen, konunun yerel basın ve kamu oyu düzeyinde yeterince ele alınmadığı gözlenmektedir. Algı farklılığının arkasında yatan en belirgin neden bölgesel kalkınma konusunun gerçek ve etkin bir biçimde yerelde şimdiye kadar tartışılmamış ve gündeme gelmemiş olmasından kaynaklanmaktadır.

Bu çalışmanın, tek amaç etrafında bütünleşen iki hedefi bulunmaktadır: Dünya'da KA'ların bağlamındaki değişme ile Türkiye'de KA'ların algısı ve yapılan eleştirilerin doğası. Böylelikle dünyada küresel aktör olma iddiası bulunan Türkiye'nin bu tablodaki konumunu en azından bölgesel kalkınma bağlamında tartışmaya açmak mümkün olabilecektir.

Kalkınma Ajanslarının Eskiyen Yüzü: Teori, Uygulama ve Politikadaki Yeni Gelişmeler (Dünya Neyi Tartışıyor?)

KA'lar bölgesel kalkınmada rol üstlenen birer politika aracıdır. KA'ların temel bakış açısı ve işlevleri; yerel düzeyde kalkınma düşüncesinin şekillenmesi, içsel ve dışsal kaynakların harekete geçirilmesi ve ulusal doku ile uyum olarak sıralanabilir. KA'nın bulunduğu bölgede tarım, sanayi veya hizmet sektörlerinden birinin ağırlıklı olması, bu bakış açısını değiştirmez. Fakat ekonominin örgütlenme biçiminde meydana gelen değişmeler KA'nın yapabileceklerinin sınırını doğrudan belirler. Bu nedenle (i) ekonomi ve bölgenin gelişmişlik düzeyi (ii) sosyo-kültürel doku ile birlikte iş dünyasının sahip olduğu iş modelleri (iii) ekonomide bilginin nasıl ve ne derecede kullanıldığı, (iv) bölgenin merkez ve diğer mekanlarla olan ilişkisi KA'nın doğasını biçimleyerek yönetim, strateji, araç ve politikalarını etkiler. Dolayısıyla KA'ların kurumsal, politik yönünü ve ortaya çıkış gerekçelerini daha çok ekonomik eksende ele almak daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Nitekim KA'ların teknokratik yönü literatürde tartışılmakta, AB'ye yeni üye Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin bir bölümünün teknik/uzman KA yapısı üzerinden hareket ettiği görülmektedir. [Wishlade, 1996, Velasco, 1991]

KA Düşüncesinin Evrimi			
Dönem	Gerekçe/Hedef	Enstrümanları	Örnek/Model
1980'ler Öncesi	Sanayileşme	Strateji, sanayi bölgeleri, cazibe	Ağır sanayi ve diğer endüstri bölgeleri
2000'lere Kadar	Küreselleşmeye Uyum	yenilik sistemleri, bölgesel vizyon, sosyal sermaye	Sanayileşmenin çözüldüğü bölgeler ile yüksek performans sağlayan başarı örneği oluşturan bölgeler, prototip(izm)
2000'ler Sonrası	Bilgi ekonomisi ve dinamikleri	İç ve dış bilgiye ulaşabilme yetkinliği	Medya, finans vb sektörlerle ağ içinde yer alan bölgeler

KA'ların orijini bilindiği üzere (ve ekonomik yaklaşımın doğal sonucu olarak) gelişmiş ülkelerdir. İlk örneklerine ABD ve İngiltere'de rastlanan KA'lar, Fordist üretim tarzının hakim olduğu, küreselleşmenin baskın etkisinin henüz hissedilmediği bir dönemde ortaya çıkmıştır. Etkin Marshallyen sanayi bölgelerinin kurulması, merkez-yerel politikalarının bütünlüğü ve yerel aktörlerin kalkınma üzerinde odaklaşmasını hedefleyen KA'lar, 1980'lerden itibaren inovasyon-teknoloji-girişimcilik-strateji gibi kavramlarla meşgul olmuşlardır. [Halkier, 1998; Ferry ve McMaster, 2005]

Günümüz bölgesel kalkınma anlayışında bir paradigma değişimi yaşanmaktadır. Yenilik sistemlerine dayanan ve bu çerçevede sanayi bölgeleri, teknoparklar, kentsel dönüşüm, yenilikçi çevre, KA'lar gibi uygulamalarla gerçekleştirilen bölgesel kalkınmanın yerini çok yerelli ve çok ölçekli "bilgi dinamikleri" paradigması almaktadır. Bu açılım son derece kritiktir. Çünkü Türkiye giderek Ar-Ge temelli politikaları ulusal ve bölgesel düzeyde yaygınlaştırmaya çalışırken, başta AB olmak üzere batı dünyasını şekillendiren paradigma, inovasyonun arka planında yer alan bilgiye dayalı yapıya kaymaktadır. Gerçekten de bilgi dinamikleri kavramının somutlaşmasını da bazı olgular teyit eder niteliktedir. Öncelikle; ekonomik faaliyetlerde bilginin sistematik olarak hareketlilik kazandığına şahit olmaktayız. İkinci olarak; firma ve sektörlerin yapabileceklerinin sınırları netleşmektedir. Bir başka deyişle, her sektör veya firma tek başına üretim ve değer zincirinde gerekli olan bilgiye sahip olamaz. Bilgi artık çok farklı uzmanlıklar gerektirdiğinden mekan, insan ve ağlarda yayılmış/dağılmış durumdadır. Üçüncüsü; hareketlilik, bilginin ötesinde, yetenekli işgücünde, finansal sermaye, müşteriler, üreticiler kısacası bilgi üretici-kullanıcı-taşıyıcılarında da artmış ve artmaya devam edecektir. 'Hyper-mobilite' ekonomik ha-

yatırımızda artık anlam kazanmıştır. Bu durumda kapalı ve içe dönük bir bölgesel kalkınma yerine içeriden ve dışarıdan her türlü bilgiye (müşteri, reklam, medya, pazar, yazılım, üretim, girdi vb.) ulaşıp bunu kullanma kapasitesine sahip bir bölgesel kalkınma söz konusu olmaktadır. Bu nedenledir ki bizim gibi gelişmekte olan ülkelerin model aldıkları KA anlayışı, artık batı ülkelerinde ekonomik kalkınma için yeni bir paradigmada ve yeni bir model çerçevesinde hareket etmektedir. Türkiye açısından bakıldığında ise cevaplanması gereken kritik bir soru mevcuttur: Türkiye için KA tartışmalarında ülke ekonomisinin doğası, mevcut durumu ve ulaşılması arzulanan hedefler ne kadar dikkate alınmıştır? Bu soru, bir sonraki bölümde görüleceği üzere tali kalmış, ironik bir şekilde KA'lar politik sorunsala dönüştürülmüştür. [Sagan ve Halkier, 2005; Halkier, 2006a]

Modern (ancak eskimeye başlayan) KA paradigmasının arka planında 1980'ler ve 1990'lar boyunca darboğaz ve krizlere sürüklenen sanayi bölgelerinin hem inovasyon hem de ekonomik stratejilerinin hazırlanması ile birlikte ortaya çıkan 2 temel unsur yatmaktadır. Bunlar; (i) Kuzey İtalya gibi başarılı ekonomik örgütlenme ile sosyal sermaye (ii) ileri teknoloji bölgelerinin (Silikon Vadisi) yüksek performansıdır. Bu tabloda yakınlığa bağlı öğrenme (gizli/örtük bilginin öneminin gereğinden fazla ön plana çıkarılması) ve aktörler arasındaki ilişkiler bölgesel kalkınma için vazgeçilmez unsurlar olarak görülürken, uzaktaki bilgi ve uzaktan öğrenme sınırlı bir kalkınma yöntemi olarak değerlendirilmiştir. [Benneworth, 2001] Geleneksel KA anlayışında öğrenme birikimlidir ve genelde içsel potansiyelin aktif hale getirilmesi için yerel aktörler arasında bir platformun oluşturulmasına gayret edilir. Bu tür (KA'larla hedeflenen) bölgesel kalkınmada, sadece gerekli durumlarda teknolojik değişmelere ve küresel piyasalara uymak için dışarıdan bilginin sağlanmasına ve dış aktörlerle ilişki kurulması yöntemine müracaat edilir. Bu durum, geleneksel KA'ların salt bölgenin iç sorunlarına odaklanmış kurumlar olduğu anlamına gelmez. KA'ların odak noktasında bölgenin iç kaynaklarının bölge içinde hareketliliğinin arttırılması düşüncesi yatmaktadır. Günümüz paradigmasında ise bilginin miktarı ve yoğunluğu inanılmaz bir biçimde yükseldiği gibi bilgiye ulaşılabilirlik de bir o kadar kolaylaşmıştır. Sektörler kendi içerisinde ayrılarak sayısız ve karmaşık etkileşimler içerisine girmektedir. Dolayısıyla bir bölgesel ekonomiyi başarıya sürükleyecek tek bir çekirdek öğrenme dinamiğinden bahsetmek mümkün değildir. Örneğin, gelişen ekonomik sektörlerden birisi olan spor, giderek medya, tekstil, moda veya kentsel altyapı gibi farklı ekonomik yapı ve sektörlerle ilişki içerisine girmektedir. Benzer şekilde Cooke'a göre [2007], sağlık sektörü biyoteknoloji, turizm, kitlesel medya gibi farklı alanlardaki gelişmelere bağlıdır. Bu durumda sadece strateji ve iç potansiyel çerçevesindeki geleneksel KA yaklaşımı ile rekabet ve değişime karşılık vermek giderek anlamlı olmaktan çıkmaktadır.

Daha fazla sayıda ortak/ortaklık ile ekonomik değer yaratan ilgili aktörlere ve bilgiye ulaşabilme/iletişime geçebilme potansiyeline sahip olmak, bölgesel kalkınmanın çok yerelli ve çok ölçekli bir dinamik bağlamında değerlendirilme ihtiyacını doğurmaktadır. Yeni bölgesel kalkınma anlayışı, farklı bölgelerin etkileşimi ile üretim faaliyetlerinin gerçekleşmesi nedeniyle artık çok yerellidir. Benzer durum ölçek için de söz konusudur. Geleneksel kümelenme tek bir bölge yerine, bir süreç ve ağ içerisinde farklı ölçekteki aktör ve bölgelerle ilişkilendirilmekte; dünya bir bakıma bilgi kümelenmesi şeklini almaktadır. Bilgi dinamikleri bu yüzden somut olan bölge kavramı ile değil, soyut olan mekan kavramı ile kuramsallaştırılabilir. Bilgi ve diğer kaynaklara ulaşmak için bölgelerin geleneksel yetenekler dışında farklı becerilerle donatılması gerekmektedir. Ancak bu süreç 'bilgiye ulaşılabilirliği' arttırmakla alakalıdır. Yoksa tüm bilgi ve süreçlerin bölge içinde üretilmesini beklemek anlamlı olmaktan çıkmış durumdadır. Sadece teknolojik değil, sosyo-kültürel etkileşime de açık olan bölgeler uzak ve yakın öğrenme biçimleri ile ekonomik performanslarını arttırabilirler. [Halkier, 2006b, Antonelli, 2006]

Çizilen tablo dikkate alındığında, bölgesel kalkınma ve inovasyon için teknoloji geliştirme ana odak olmaktan çıkmaktadır. Odak; ulaşımı/erişimi gelişen her türlü bilgi kaynağını etkin kullanabilmek için ne yapılması gerektiği haline gelmektedir. Özellikle gelişmiş ülkelere bakıldığında salt teknoloji ve sanayi, bölgesel kalkınmanın anahtarı olmaktan giderek uzaklaşmaktadır. Teknoloji daha çok bölgesel kalkınmanın sonucu görünümün-dedir. Bilgi değer zincirinin ön planda olduğu bu tür kalkınma girişiminde bilgiye erişim kolaylaştıkça kıtlık sorun olmaktan çıkmaktadır. Yakında (bölge içi) veya uzakta (bölge dışı) geliştirilen bilginin, bölgenin sosyo-kültürel kapasitesi ile tasarlanacak iş/işletme modelleri ile hareketli hale gelmesi, bölgenin ekonomik performansı üzerinde doğrudan etkili olmaya şimdiden başlamıştır.

KA'lar ise sanayileşme politikası çerçevesinde bölgesel üstünlüklere dayanan strateji geliştirme ile aktörler arasındaki diyaloglar üzerinde durur. Bu yaklaşım içe dönerek dış değişmelere karşı uyumu ön görür. Elbette merkezi politikaların ulusüstüleşme ve küreselleşme karşısında etkinliğinin zayıflaması KA'ları daha etkin birer kalkınma aracı haline getirmiştir. Ne var ki bilginin artan boyutlarına karşı bölgesel kalkınmanın bölge üzerinde odaklaşarak çözüm geliştirmesi zorlaşmaktadır. Yüksek hareketlilik durumunda stratejik üstünlüklerde hareketlik kazanmakta ve sürekli değişmektedir.

Sonuç olarak gelişmiş ülkelerde geçmiş ekonomik yapı üzerine oturan KA modelleri eskimiş yerine bilgi dinamiklerini özümseyen ve her düzeydeki dış bilgi ve aktöre açık yapılar almaktadır.

Nitekim bu nedenle AB ülkelerine ait KA'lar Brüksel'de ofis açmakta, bölgelerin bir üretim sisteminin dinamiği haline getirmek için uğraşmaktadırlar. Modası çoktan geçmiş olan teşvik ve kalkınma öncelik gibi bölgesel kalkınma araçlarının yerini alan sanayi bölgeleri terk edilmekte; yeni sayılabilecek öğrenme ve yenilik sitemi yaklaşımları KA'ların açısından sorguya alınmaktadır. [Cooke, 2007; Cappelin, 2006]

Kalkınma Ajanslarının Türkiye'deki Yansıması: Biz Neyi Tartışıyoruz?

KA'ları Türkiye açısından analiz etmeye başlar başlamaz kaçınılmaz iki sorunla karşılaşılmaktadır. Birincisi, ülkemizde gelişmiş ülkelerden farklı olarak dual ekonomik yapının güçlü bir şekilde varlığını sürdürmesi, üretim sistemi, birikim rejimi ve düzenleme rejimi bağlamında devlet-iş dünyası-işgücü-küresel ve yerel aktörler arasındaki ilişkilerin sağlıklı bir şekilde konumlandırılmasını ve tanımlanmasını zorlaştırmaktadır. İkincisi; söz konusu birinci karakteristikle doğrudan ilişkili olarak, büyük boyutlardaki bölgesel gelişmişlik farklılıkları 'tek tip KA' modelinin işlevselliği sınırlamaktadır. Bu iki sorun, KA'ların ülkemiz bağlamında batıda yaşanan değişmeden tamamen farklı bir atmosferde ele alınmasını zorunlu kılmaktadır. Fakat bu husus, yukarıda incelenen bilgi dinamiklerinin KA'lar üzerindeki etkisinin Türkiye'de de hissedilmeyeceği anlamına gelmez.

Türkiye açısından KA'lar değerlendirildiğinde ilk tespit, dünyanın birçok yerinde KA'ların kurulmuş ve faaliyete geçmiş olmasına rağmen, Türkiye'de bu yöndeki çalışmalara son yıllarda başlanmış ve henüz başlangıç aşamasında olmasıdır. [Maç, 2006: 3] 1999 Helsinki Zirvesi ile AB'ye üyelik sürecinin hızlanmasıyla beraber bu süreçte de çalışmalar ivmelenmiş, KA'ların yasalaşması yönünde ilk somut adım 2003 yılında atılmıştır. Ancak, 2003 yılı "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarı"nın 25. maddesinde(3) İBBS-2 Düzeyinde "...ulusal araştırma yapmak, katılımcı yöntemlerle gelişim stratejileri oluşturmak, illeri arası koordinasyonu sağlamak, kamu, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasında işbirliğini arttırmak, bölgesel gelişimi hızlandırmak ve özel girişimciliği desteklemek..." amacıyla kurulması planlanan BKA'lar, tasarının TBMM'ye sunulan 29.12.2003 tarihli metninde yer almamıştır. KA'lar, yapılan çalışmalar sonucunda ancak Ocak 2006 tarihinde -ayrı bir kanun olarak- yasalaşabilmiştir.(4) Türkiye ile yakın bir tarihte, 2000 yılında Bölgesel Kalkınma Yasası'nı kabul eden Polonya'da ise bugün 60'ın üzerinde BKA bulunmaktadır (Bu noktada, Polonya'nın PHARE, ISPA ve SAPARD programları kapsamında bu konuda finansal destek aldığını belirtmekte fayda vardır). Yasalaşma sürecinde ve sonrasında diğer sivil/iş dünyası odaklı bölgesel kalkınma girişimleri konusunda başarılı ve etkili olan İzmir ve Mersin girişimleri etkinliklerini hissettirmişler ve bir anlamda etkin olmayı da hak etmişlerdir. Doğal olarak BAGEV gibi girişimler neden etkin olmadıklarını bu bağlamda sorgulamak durumundadırlar.

KA'lar ile ilgili yapılan eleştiriler öncelikle bölgesel planlama ile ulusal planlama ekseninde ele alınmalıdır. KA'lar, planlama çalışmalarına teknik destek sağlama ve yerinde yönetim mantığıyla, iş dünyasını geliştirmeyi hedefleyen bir uygulamadır. KA ile ilgili yapılan tanımlamalarda da bu kuruluşlar; düzenleme ve denetleme kurumları gibi, karar gücünü kamu organlarından alıp tüzel kişilere paylaştıran yönetişimci kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır.[Çalt, 2005: 11-12] Geniş bir kalkınma kurulu ile formal olarak yönetişim boyutu dikkate alınmış olsa da, teknik ve pratik açıdan bunun nasıl gerçekleşeceği net olarak öngörülememektedir. Nitekim pilot uygulamaların başlatıldığı İzmir ve Çukurova'da en çok tepki alan konu, kurumsal yapı içerisinde en işlevsel konuma sahip olan, ajansın icra organı ve yatırım destek ofislerinin en üst düzey amiri olan genel sekreterliklerin mülkiye müfettişlerine verilmesi olmuştur. Ulusal ve bölgesel düzeyde özel sektör temsilcileri, bu makamların mümkün olduğunca sivilleştirilerek özel sektörün pratikliğinden faydalanılması gerektiğini üzerinde durmaktadır Bu eleştiri, yönetişim kavramını ile ilgili yasanın doğasındaki yetersizliğe değil, uygulamaya yöneliktir. Benzer şekilde iki ajansın kalkınma kurullarına bakıldığında %30 ile %40 oranlarında kamu kesiminin temsil edildiği görülmektedir. Ancak asıl soru ıskalanmaktadır: İster kamu isterse özel sektörden olsun Türkiye'de bölgesel kalkınma konusunda uzman merkezde son derece sınırlı iken yerelde yok denecek kadar azdır. Dolayısıyla yasa ajansların çalışmasında/işlevselliğinde AB etkisi ile birlikte en fazla belirleyici unsur olacaktır. Yakın dönemde bölgesel kalkınma konusunda bölgelerden yaratıcılık ve radikal vizyon değişiklikleri beklemek mümkün değildir.

Yapılan eleştirilerde ayrıca KA'ları bürokrasi merkezleri haline getirecek uygulamalardan kaçınılması, sanayi kesiminin dışlanmaması ve KA'ların yönetim kadrosunun ağırlıklı olarak özel sektör temsilcilerinden oluşması gerektiği de vurgulanmaktadır. KA'ların etkin hizmet görebilmesi için; (i) yarı kamusal, fakat ağırlıklı olarak özel kuruluş niteliğinde olması, (ii) idari ve mali açıdan özerk olmaları gerektiği düşüncesi hakimdir. Bu bağlamda sıkça, İngiltere'de Londra dışındaki tüm KA'ların özerk örgüt statüsünde bakanlık dışı kamu kurumu olduğu örneği verilmektedir. [Karasu, 2005: 208] Bu örnek İngiltere'de akademik olarak da tartışılan yeni bölgeselcilik anlayışı çerçevesinde KA'ların temel amacının "bölgeler arası dengesizlikleri gidermek" yerine "bölgeler arası rekabeti arttırmak"

(3) Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Tasarı Metni, 29 Aralık 2003, (http://www.belgenet.com/yasa/kamu-05.html)

(4) 5449 Sayılı "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun", Kabul Tarihi: 25.01.2006, Resmi Gazete Tarih: 08.02.2006 Sayı: 26074.

olduğu; bu rekabeti arttırmanın en iyi yolunun da bölgelerdeki yönetim yetkisinin özel sektöre devredilmesiyle ve bu yönetimin merkezden mümkün olduğunca bağımsız kılınmasıyla sağlanabileceği [Güneşer Demirci, 2005: 181] öncülüğünden hareket etmektedir. Bu eleştiriler haklı olmakla birlikte yeterli değildir. Çünkü kapasite, deneyim ve uzmanlık göz ardı edilmektedir.

KA'ların yönetimi ile ilgili yapılan eleştiriler, yalnızca genel sekreterlik makamını kapsamamaktadır. KA'lar en üst düzeyde doğrudan merkeze bağlanmış ve ajansların koordinasyonundan DPT sorumlu tutulmuştur. Ajansların kuruluş aşamasında valilikler başkanlığında yapılandırılması ve DPT'nin yönlendirmeleriyle faaliyet göstermesi gerektiği, vurgulamaya çalıştığımız eksikliklerden dolayı anlamlıdır. Muhtemelen orta ve uzun vadede kazanılacak tecrübe ile daha katılımcı yeni bir yapılanma oluşturulacak ve özel sektör ve sanayi kesiminden bir çok temsilci ve sivil toplum örgütü tarafından vurgulanan bu nokta doğal süreçte giderilecektir. Merkeziyetçi yapının ve devlet bürokrasisinin artarak devam etmesi, bölgesel gelişmeye yönelik iç ve dış kaynaklı fonların ajanslara tahsisinde DPT'nin yetkili kılınması, fakat toplanan fonların hangi kriterlere göre bölgeler arasında dağıtılacağının net olmaması, özel sektörü ajansların başarısı ve işlerliği konusunda tedirgin etmektedir. Dünyadaki diğer örneklerinde, özel sektörün dinamizminden faydalanılan KA'lar, Türkiye'de kamu ağırlıklı tasarlandığı yönünde eleştirilmektedir. Özel kesim temsilcilerine göre KA'ların Türkiye'de daha başarılı olabilmesi için, ajanslar DPT'nin bölge temsilcilikleri gibi tasarlanmamalı, yerel düzeyde sivil toplumla ve iş dünyasına gereken yer verilmeli, merkeziyetçi anlayıştan kaçınılmalı, ajansların yönetimleri özel sektör ve sivil toplum ağırlıklı olmalı, kurullara üyeler atama ile değil seçimle gelmelidir.

Siyasi yönden eleştiriler sınırlı kalsa da, KA'ların federe devlet sistemine geçişin bir basamağı olduğu, yapılan bu çalışmalar ile birlikte devletin üniter yapısının bozulacağı ve merkezi yönetimin gücünün azalacağı yönünde görüşler dile getirilmektedir. Kendi bölgesinde ekonomik kaynakların yönetimi konusunda yetki sahibi, yabancı şirketlerle antlaşma yapabilme gibi özellikleri nedeniyle KA'lar, etnik temelli bölünmeyi sağlayarak federatif bir yapının ortaya çıkmasına neden olacak yapılanmalar olarak görülmektedir. Kaldı ki, Türkiye'nin idari yapısı il-ilçe-bucak düzeyinde olup, en yüksek idari birim ildir ve daha üst ölçekte bir idari birim bulunmamaktadır. Türkiye'de idari yapılanma açısından "bölge" esası bulunmamaktadır.[Çamur ve Gümüş, 2005: 148] Ancak, AB'ye uyum çalışmaları sonucunda uygulamaya geçilen İBBS sisteminde bölge esası yer aldığından, benzer illerin gruplandırılması suretiyle 26 bölge oluşturulmuş ve Türkiye 26 bölgeye ayrılmıştır. Ancak bu bölgeler "plan bölge" tanımında olup, "idari olmayan birimler" statüsündedir. Bu bölgelerde faaliyet gösterecek olan BKA'lara yüklenen temel işlev ise doğrudan uygulama yapmak yerine, yerel/bölgesel ölçekte "destekleyici" ve "koordine edici" faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu bakımdan, yerel aktörler ve dinamikler arasında sinerji oluşturacak, bunlar arasında bir katalizör görevi görecek ajansların temel görevlerinden birisi de bu doğrultuda plan/projeler hazırlamaktır.[Ataay, 2005: 28-29]

AB fonlarından faydalanabilmek için hazırlanan projelerin dağıtımında planlama kurulu ile Bakanlıklar arasındaki koordinasyon, havuz görevi yapmaktadır. Bu nedenle, ajanslar, bütüncül olmayan, birimler üzerinde çalışan, bölge ve proje planlamasına ağırlık veren, stratejik planlama anlayışına sahip, içerisinde bir çok plan ve proje içeren bir ulusal kalkınma planı olarak görülmektedir. EURADA'nın tanımında da bu kuruluşlar, sektörel ve genel kalkınma problemlerini belirleyen, bunların çözümüne yönelik olanakları ve çözümleri saptayan ve bu çözüme yönelik projeleri destekleyen oluşumlar olarak tanımlanmaktadır. (Kayasü vd, 2003: 7] Kısaca, ajanslar özellikle AB hibelerinden faydalanabilme amaçlı kurumlar olarak görülmektedir. Her ne kadar AB ile karşılaştırıldığında geri kalmış bir bölge olsa da, Doğu bölgelerine göre bir hayli gelişmiş olan Ege Bölgesi'nde bir BKA kurulmuş olması, bununla birlikte ikincisinin kurulması yönünde çalışmalar yapılıyor olması, BKA'ların, bu bölgenin gelişmesini sağlamaktan çok AB fonlarından yararlanmak amacıyla kurulduğu yönünde tartışmalara neden olmuştur.

Merkeziyetçiliği savunanlar için BKA'lar Türk Kamu İdaresi yönünden uygun değildir. Ayrıca, ajansların Dünya Bankası gibi kurumların kalkınma planlaması konusunda taahhütlerimizi yerine getirmediğimiz için, zorla yasallaştırıldığı ifade edilmektedir. Şüphesiz; BKA'ların kurulmasının altında yatan temel neden; AB sürecidir. Buna yönelik ifadeler, 2000 yılında hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi dokümanında, "orta vadeli öncelikler" arasında açıkça görülmektedir. [EC, 2001] AB, küreselleşme ve yapısal uyum politikaları ile ilgili araç ve değişimler çerçevesinde, üye ve aday ülkelerde bölgesel planlamanın yeni bir anlayışla ele alınarak BKA'ların kurulmasını beklemiştir. Bir başka deyişle, dünyada yıllardan beri uygulanmakta olan ve artık eskimeye başlayan BKA uygulaması, yıllardan beri bölgesel dengesizliklere çözüm bulmaya çalışan Türkiye'de, AB istediği için uygulanan bir yaklaşım olmaktan kurtulamamıştır.

Sonuç: Kalkınma Ajanslarını Yeniden Düşünmek

AB'ye yeni üyeler ve İngiltere'deki 'yetki devri' hareketi ile KA'lar batı dışındaki ülkelerde tartışılan popüler kavramlardan biri olmuşlardır. Türkiye'de hem genel kamu oyu hem de yerel aktörler tarafından yeterince tartışılmayan KA'lar bir tür "AB etkisi ile bölgeselleştirme" olarak kabul edilmektedir. Fakat 2007 sonrasında IPA başlığı altında birleşen aday ülkelere verilen mali yardımlar örneğinde

olduğu gibi KA'lar bölgesel programlamaya dayalı bir bölgesel planlama anlayışını ülkemize getirecek kurumlardır. Bu bağlamda AB etkisi ile bunları yapıyor olmak aslında şu sorunun sorulmasına vesile olmalıdır: Neden AB'den önce ülkemizin refahı arttırmak için biz KA'ları ön görüp de kurmadık? Gerçekten, dünya bilgi dinamiklerine karşılık vermek için form değiştirme sürecine girerken, ülkemizde yapılan tartışmaların AB ve ulus devlet üzerinden yapılması; bir anlamda ekonomideki değişimi doğru okuyamadığımızın göstergesidir. Halbuki altyapı unsuru olarak ekonomideki değişmeler üst yapı kurumlarını biçimler. Bu nedenle KA'ların ekonomik örgütlenme ve bölgesel kalkınma açısından tartışılması gerekirken konu farklı yönlerde tartışılmaktadır. Acaba küresel aktör olmak isteyen Türkiye'nin bölgeleri hangi değer zincirinde ne kadar etkinlikle yer almaktadırlar? Bölgelerin gelecek plan ve vizyonları nelerdir? Yereldeki kaynakların kullanılmasında yönetişim israfa mı yoksa etkinliğe mi yol açacaktır? Soruları çoğalmak mümkün olsa da teknik ve analitik yönü ağır basan bir KA değerlendirmesine ihtiyacımız olduğu çok açıktır. Kimsenin reddedemeyeceği gerçek; Türkiye'nin KA ve bölgesel kalkınma konusundaki deneyimsizliği ve kapasite eksikliğidir. Takdir edilmelidir ki bu alanda fikir yürütürken bu gerçek göz ardı edilmemelidir. KA konusundaki eleştirilere bakıldığında politik ve kurumsal boyutun ağır bastığı aşikardır. Ancak asıl sorun bu konudaki teknik yetkinliğimizle alakalı olmalıdır.

İşte bu tablo bizleri daha büyük bir soruna götürmektedir. Reform yorgunluğuna düşmek üzere olan ülkemizde KA'ları, dolayısıyla bölgeleri ekonomik açıdan başarılı kılacak beşeri ve sosyal kaynağımız var mıdır sorusuna pozitif cevap verme imkanına sahip olmadığımız aşikardır. Üstelik KA'ların geleceği hakkında batıdaki analizlere bakıldığında yeni bir faza geçme noktasına yaklaşan bölgesel kalkınma anlayışı karşısında ülkemizin yine geriden gelecek olması düşündürücüdür. Yani daha yeni uygulamaya başlayacağımız KA'ların doğasında şimdiden değişim yaşanmaya başlanmıştır bile.

Kaynakça

1. 5084 Sayılı "Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun", Resmi Gazete Tarih: 06.02.2004 Sayı: 25365.

2. 5350 Sayılı "Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", Resmi Gazete Tarih: 18.05.2005 Sayı: 25819.

3. 5449 Sayılı "Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun", Kabul Tarihi: 25.01.2066, Resmi Gazete Tarih: 08.02.2006 Sayı: 26074.

4. ANTONELLI, Cristiano (2006), Models of Knowledge and Systems of Governance, EU FP6 EURODITE Project: Regional Trajectories to the Knowledge Economy: A Dyamic Model (Proposal/Contract No:006187)

5. ATAAY, Faruk (2005), "BKA Tasarımının 'Kalkınma' Anlayışı Üzerine", Bölge Kalkınma Ajansları, Nedir, Ne Değildir? içinde, Derleyen: Menaf TURAN, Paragraf Yayınevi, Ankara-2005.

6. BENNEWORTH, Paul (2001), Regional Development Agencies - The Early Years, Seaford: RSA.

7. CAPPELIN, Riccardo (2006), "Regional Governance in the Knowledge Economy: Policy Strategies and Policy-making Models", Paper prepared for EU FP6 EURODTE Project: Regional Trajectories to the Knowledge Economy: A Dyamic Model (Proposal/Contract No: 006187), WP2, 30-31 March 2006, Brussels.

8. COOKE, Philip (2007), Regional Innovation Systems, Asymmetric Knowledge and the Legacies of Learning, in R. Rutten, F. Boekema & G. Hospers (eds) The Learning Region: Foundations, State of the Art, Future, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

9. ÇALT, Gökhan (2005), "Bölgeselleşme ve Avrupa Birliği'nin Bir Aracı Olarak Bölge Kalkınma Ajansları", VI. Türkiye Ziraat Mühendisliği Teknik Kongresi, TMMOB Ziraat Mühendisleri Odası, 3-7 Ocak 2005, Ankara.

10. ÇAMUR, Kübra Cihangir ve GÜMÜŞ, Özge (2005), "İstatistiki Bölge Birimleri (NUTS Sistemi)", Bölge Kalkınma Ajansları, Nedir, Ne Değildir? içinde, Derleyen: Menaf TURAN, Paragraf Yayınevi, Ankara.

11. EC: European Council (2001), Turkey: 2000 Accession Partnership, 8 March 2001, Brussels.

12. FERRY, Martin ve McMASTER, Irene (2005) Regional Governance in Industrial Regions in Central and Eastern Europe: A Polish-Czech Comparison, in Sagan, Iwona & Halkier, Henrik (eds.): Regionalism Contested. Institution, Society and Governance, Avebury: Ashgate, pp 177-200.

13. GÜNEŞER DEMİRCİ, Aytül (2005), "Farklı Ülkelerde Bölge Kalkınma Ajansları", Bölge Kalkınma Ajansları, Nedir, Ne Değildir? içinde, Derleyen: Menaf TURAN, Paragraf Yayınevi, Ankara.

14. HALKIER, Henrik vd. (eds.) (1998), Regional Development Agencies in Europe, London: Jessica Kingsley Publishers.

15. HALKIER, Henrik (2006a), Regional Policy and Knowledge Processes: Towards a Framework for Analysis, Aalborg University.

16. HALKIER, Henrik (2006b), "Regional Development Agencies and Multi-Level Governance, European Perspectives", Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, ODTÜ - TEPAV, 7-8 Eylül 2006, Ankara.

17. Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Tasarı Metni, 29 Aralık 2003, (http://www.belgenet.com/yasa/kamu-05.html)

18. KARASU, Koray (2005), "İngiltere'de Bölge Kalkınma Ajansları", Bölge Kalkınma Ajansları, Nedir, Ne Değildir? içinde, Derleyen: Menaf TURAN, Paragraf Yayınevi, Ankara.

19. KAYASÜ, S., PINARCIOĞLU, M., YAŞAR, S., ve DERE, S. (2003), Yerel/bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Artırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 2003-08, İstanbul.

20. MAÇ, Nazlı (2006), Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye, Konya Ticaret Odası Etüd Araştırma Servisi Araştırma Raporu, Sayı: 2006 - 117/76.

21. SAGAN, Iwona ve HALKIER, Henrik (eds.) (2005), Regionalism Contested. Institution, Society and Governance, Aldershot: Ashgate.

22. WISHLADE, Fiona (1996), EU Cohesion Policy: Facts, Figures and Issues, in Hooghe, Liesbet (ed.): Cohesion Policy and European Integration. Building Multi-level Governance, Oxford: Oxford UP, pp 27-58.

23 VELASCO, Roberto (1991), The Role of Development Agencies in Euro-pean Regional Policy - A Report for the DG XVI of the European Commission, Brussels.