

Yerel Kalkınmada Bölge Ölçeğinde Kurumsal Yapılanma: Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları

Rasim AKPINAR¹

Manisa Celal Bayar Üniversitesi

Özet

Bölgesel kalkınma, bölgesel ve yerel pek çok aktörün rol aldığı ve karşılıklı etkileşim içerisinde olduğu yönetimsel bir alan olup, bu alana ülkemizde iki yeni aktör girmiştir. Biri düzey-2 bölgelerinde kurulmuş 26 adet kalkınma ajansları, diğeri ise bölgesel kalkınma planları üzerine kurulmuş 4 adet bölge kalkınma idareleridir. Ülkemizde, bu kapsamda ilk olarak, 06.11.1989 tarihli ve 20334 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamında olan yörelerin kalkındırılmasında çeşitli roller üstlenmek üzere, Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı kurulmuş, sonrasında ise 08.06.2011 tarihli ve 27958 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan 642 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) ve Konya Ovası Projesi (KOP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları kurulmuştur. Bölgesel kalkınma idareleri kuruluş kanunlarında her ne kadar önemli misyonlar yüklenmiş olsalar dahi bu misyonları onların halihazırda birçok kurumsal, yapısal problem yaşadığı gerçeğini örtmemelidir. Bu çalışma, bölgesel kalkınma idarelerinin yaşadığı temel sorunlar üzerinde duracak ve bu sorunları kamu siyaseti belirleyicilere hatırlatacaktır.

Anahtar Kelimeler:

Bölgesel Kalkınma, Kalkınma Ajansları, Bölgesel Kalkınma İdaresi.

Institutional Investigation In A Reginal Scale For Local Region: Regional Development Administrations

Abstract

Regional development is a govern- mental field in which many actors, both regional and local, are involved and interact, and two new actors have entered our country in this field. 26 development agencies, one of which is established in the level-2 regions, and the other 4 development administrations, which are based on regional development plans. In our country, the Southeastern Anatolia Project Regional Development Administration Organization was established for the first time to undertake various roles in the development of the regions covered by the Southeastern Anatolia Project with the Decree No. 388 published in the Official Gazette dated 06.11.1989 and numbered 20334, Eastern Anatolia Project (DAP), Eastern Black Sea Project (DOKAP) and Konya Plaster Project (KOP) Regional Development Administration Presidencies were established by Decree No. 642 published in the Official Gazette dated 2011 and numbered 27958. Regional development administrations should not cover the fact that they already have many institutional and structural problems, even if they have important missions in the establishment laws. This study will focus on the main problems of regional development administrations and remind them of the public policy makers.

Key Words:

Regional Development, Development Agencies, Regional Development Administrations.

¹ Doç. Dr., Manisa Celal Bayar Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Manisa, e-posta:rasimakpinar@gmail.com

1. GİRİŞ

Küreselleşme süreci, bölgesel, kentsel ve yerel ekonomilerin de küresel ekonomide birer aktör olarak yer almasını sağlamıştır. Dünyada gözlenen ve hızla artan yerel ekonomiler arasındaki rekabet, yerel ekonomilerin gelişme performansını da belirlemektedir. Yerel ekonomilerin küresel rekabet içerisinde geliştirdiği strateji ve politikalar, bölgesel gelişme politikalarının temelini oluşturmaktadır.

Bu çerçevede, bölgesel gelişmenin kavramsallaştırılması ve bölgesel politikaların uygulanmasına dair tüm hususlarda, önemli temel değişimler yaşanmıştır. Bölgesel gelişmenin kurumsal temelleri yeniden yorumlanmış ve kalkınma ekonomisini açıklayan yeni faktörler tanımlanmıştır. Bölgesel politikalarda amaçlar, hedefler ve faaliyet alanlarında da değişimler yaşanmıştır. Bu kapsamda, “Yeni Bölgeselleşme” akımı ve “Kurumsal Katmanlaşma” kuramı, bölgesel gelişmedeki yeni dinamikleri tanımlamaya yönelik yeni bir gündem oluşturmuştur (Kayasü vd., 2003).

Bölgesel kalkınmada yaşanan bu temel değişimler, bölgesel gelişmenin teorik temelleri ile değişimin kalkınma ekonomisini açıklayan yeni faktörlerle başlamış ve amaçlar, hedefler, faaliyet alanlarındaki değişimlerle devam etmiştir. Tüm bu değişimler, bölgesel politikaların geliştirilmesi, yönetimi, sunumu ve değerlendirilmesine ilişkin kurumsal yapıların değişimini de beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede; bölgesel gelişme yaklaşımının, merkezi idarenin öncü rol üstlendiği “yukarıdan aşağıya” planlama/ kalkınma anlayışından, yerel ekonomik aktörlerin daha etkin işlevler üstlendiği “aşağıdan yukarıya” kalkınma anlayışına doğru değişim geçirdiğini görüyoruz. Bölgesel gelişme politikalarındaki değişimle beraber gelen yeniden yapılanma süreçleri, başta Batılı ülkeler olmak üzere birçok ülkede, yerel düzeyde yeni düzenleme mekanizmalarının oluşmasına, yerel düzenlemelerin yapılmasına ve yerel ekonomik gelişme kurumlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

2. YEREL KALKINMADA BÖLGE ÖLÇEĞİNDE KURUMSAL YAPILANMA

Bölge içerisinde bulunan illerin kalkınmışlık farklarını ortadan kaldırarak istikrarlı bir kalkınma politikası izlemeyi gaye edinen bölgesel kalkınma, aynı zamanda bölgeler arasındaki ekonomik ve sosyal dengesizlikleri de ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır. Böylesine önemli amaçlara hizmet etme zorunluluğu olan devlet ise, kalkınma planlarında bölgesel kalkınma politikasına önem vermekte, az gelişmiş bölgelerin kalkınmalarını teşvik etmektedir (Gündüz, 2006: 177).

Türkiye’de bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmaya ve bölgelerin rekabet gücünü artırmaya yönelik bölgesel kalkınma politikalarının uygulandığı bilinmektedir. Bu politikaları ana hatlarıyla temel dönemler itibarıyla şu şekilde tasvir etmek mümkündür:

Planlı dönem öncesi: Kalkınma Planları öncesinde Türkiye’de bölgesel planlama çalışmaları, 1950’lerin sonlarında başlamıştır. Bu dönemde savaş sonrası görülen şehirleşme hareketlerinin belediye sınırları dışında kontrol edilmesine dönük olarak 1957 yılında Bayındırlık Bakanlığı, Yapı ve İmar İşleri Reisliğinde Bölge Planlama Müdürlüğü kurulmuştur. 1958 yılında 7116 sayılı kanunla planlama ve araştırma faaliyetlerine yönelik yetki İmar ve İskan Bakanlığı’na geçmiş ve bu bakanlığa bağlı olarak Bölge Planlama Daire Başkanlığı faaliyete başlamıştır. Bölge Planlama Daire Başkanlığı faaliyetlerinin 1961 yılına kadar fiziki planlar ile sınırlı kaldığını söylemek mümkündür.

İkinci Dönem-1960’lı yıllar: 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı’nın (DPT) ² kurulmasıyla birlikte,

²Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Türkiye’nin ekonomik ve sosyal kalkınmasını hızlandırmak için 30 Eylül 1960 yılında kurulan Başbakanlığa bağlı merkezde yardımcı kuruluşlardan biridir. Devletin ekonomik, sosyal ve kültürel amaçlarının belirlenmesinde hükümete danışmanlık yapar. Hükümetçe belirlenen amaçları gerçekleştirmek için kalkınma planları, yıllık planlar ve programlar hazırlar. 08.06.2011’de yapılan değişiklikle

kalkınma planları eşliğinde ekonomik gelişmenin yönlendirilmesi ve kalkınma planları hazırlama ve uygulama görevi 1961 Anayasası tarafından DPT'ye verilmiştir. Bu dönemde İmar ve İskan Bakanlığı Bölge Planlama Dairesinin eşgüdümünde bölgesel planlar hazırlanmıştır. Bu dönemin önemli bölgesel kalkınma çabaları arasında Antalya Bölgesi Projesi, Doğu Marmara Planı, Çukurova Bölgesi projesi ve Keban Projesi yer almaktadır. Daha sonra Üçüncü Beş Yıllık Plan döneminde (1973-1977) kalkınmada öncelikli yöreler politikası doğmuş ve bu doğrultuda 1973 yılında Kalkınmada Öncelikli Yöreler Dairesi (KÖYD) Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı uhdesinde kurulmuştur.

Üçüncü Dönem-1980 sonrası: Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında DPT Müsteşarlığı bölgesel kalkınma alanında önemli bir teknik analiz çalışması yapmıştır. Bu çalışmada, sahip oldukları sosyo-ekonomik özelliklere ve birbirleri arasındaki etkileşime bağlı olarak yerleşim birimlerinin kademelenmesini içeren bir mekânsal yaklaşım öngörülmüştür. Bu doğrultuda, "Yerleşim Merkezlerinin Kademelenmesi" çalışması 1982 yılında tamamlanmıştır. Bu çalışma ile, yedi adet kademe merkezleri tanımlanmış ve her kademe yer alan yerleşim birimleri arasında hiyerarşik bir etkileşimin olduğu ortaya konmuştur. 1985 yılında kabul edilen 3194 sayılı İmar Kanunu ile "*Madde 8 - Bölge planları; sosyo - ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatı yapar veya yaptırır.*" hükmü doğrultusunda bölge planı konusunda DPT tam yetkili bir konuma gelmiştir. Bu kapsamda DPT Müsteşarlığı; Doğu Anadolu Projesi Ana Planı (DAP), Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı (DOKAP), Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP) ve Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Projesi (ZBK) gibi bölgesel planları ihale usulü ile danışmanlık firmalarına veya üniversitelere yaptırmıştır.

Beşinci planda, idari sınırlara bağlı kalınmayarak, bölge planlamasında fonksiyonel bölgeler yaklaşımı ile, ekonomik durum, sektörel avantaj ve büyük DPT, Kalkınma Bakanlığı olarak hizmet vermektedir.

ölçekli projelerin mekânsal örtüşmesine bağlı olarak yeni bir bölge uygulamasına da geçiş yapılmıştır ve bu amaçla DPT Müsteşarlığı'nca 16 fonksiyonel bölge tespit edilmiştir. Saptanan bu 16 fonksiyonel bölge, bölge planlama çalışmaları için esas teşkil etmiştir. Beşinci planın sonuna doğru, GAP'ın yasal çerçevesi oluşturulmuştur. GAP bölge planlaması ile Fırat ve Dicle ırmaklarına ait su kaynaklarını sulama ve enerji üretimi amacıyla değerlendirme ve buna bağlı olarak bölgede sanayinin, sosyal kalkınmanın ve tarım başta olmak üzere ekonomik kalkınmanın giderilmesi amaçlanmaktadır. Entegre bir kalkınma anlayışı çerçevesinde sürdürülebilirliğe vurgu yaptığı söylenebilen GAP, 1986 yılında DPT'nin sorumluluğuna verilmiştir. 1989 yılında ise 388 sayılı KHK ile GAP Bölgesel Kalkınma İdaresi kurularak, DPT'ye verilen yetkilerin büyük bölümü merkezi teşkilatın bu bölge idaresine devredilmiştir.

Dördüncü Dönem- Avrupa Birliği İvmesi: Türkiye'de bölgesel kalkınma politikaları alanında ivme noktası şüphesiz Türkiye'nin Avrupa Birliği adaylık süreci olmuştur. Avrupa Birliği-Türkiye Mali İşbirliği kapsamında katılım öncesi fonlardan yararlanmak üzere, Ön Ulusal Kalkınma Planında belirlenen 12 öncelikli Düzey 2 Bölgesinde 2003-2005 yıllarında Doğu Anadolu Kalkınma Programı (DAKP) gibi bölgesel hibe programları uygulanmıştır. Dolayısıyla bölgesel kalkınma konusunda yerelde proje hazırlama hususunda tecrübe ve kapasite oluşmaya başlamıştır.

Türkiye'de bölgesel kalkınma politikaları, pek çok yönetsel yenilikte olduğu gibi, Avrupa ülkelerinin tecrübelerinden etkilenmiştir. Bu etkilenmenin sonucu olarak ülkemizde, kalkınma planlarının temel amacı olan bölgelerarası gelişmişlik farkının azaltılması için yeni stratejiler üretilmeye çalışılmıştır (Arslan ve Ay, 2007: 413). Bu çerçevede Avrupa Birliği'nin bölgesel politikalarının temelini oluşturan NUTS (*No-menclature of Territorial Units for Statistics - İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması - İBBS*) uygulaması ve kalkınma ajansları ülkemizin bölgesel kalkınma gündemine yerleşmiştir. NUTS, Avrupa İstatistik Enstitüsü (EUROSTAT) tarafından, bölgesel istatistiksel verilerinin sağlanabilmesi için tek bir bölgesel bölünme belirlemek üzere kurulmuştur

(Çamur ve Gümüş, 2005:148). Devlet Planlama Teşkilatı kaynaklarına göre NUTS çalışması “*bölgesel istatistiklerin toplanması, geliştirilmesi, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikalarının çerçevesinin belirlenmesi ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemine uygun, karşılaştırılabilir istatistiki veri tabanı oluşturulmasına katkıda bulunacak temel göstergeleri ortaya koyma çabası*”dır (DPT, 2003).

AB’ye üyelik için gerekli olan kısa ve orta vadeli öncelikleri içeren Katılım Ortaklığı Belgesi 2001 yılında kabul edilmiştir. Buna paralel olarak, AB üyelik sürecinin koşullarından biri olan “AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı”, Bakanlar Kurulu tarafından 13 Mart 2001 tarihinde kabul edilmiş ve üye ülkelerde kullanılan İBBS, AB tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgesi ve Türkiye tarafından hazırlanan Ulusal Program’da kısa vadeli öncelikler arasında yer almıştır (Çamur ve Gümüş, 2005: 144-155).

Program 24 Mart 2001 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Böylece Türkiye 2001 yılında NUTS sisteminde yer almayı da kabul etmiştir. Sistem ülkemizde DİE, DPT, İçişleri Bakanlığı yetkililerinden oluşan bir komisyon tarafından yürütülmüştür. Türkiye’de NUTS kavramı 28 Ağustos 2002 tarih ve 2002/4720 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi’nde Türkçe İBBS kısaltmasıyla karşılanmıştır. İBBS’de 81 il “Düzen 3” olarak tanımlanmış; ekonomik, sosyal ve coğrafi yönden benzerlik gösteren komşu iller ise bölgesel kalkınma planları ve nüfus büyüklükleri de dikkate alınarak “Düzen 1” ve “Düzen 2” olarak gruplandırılmak suretiyle hiyerarşik İBBS yapılmıştır. Türkiye Düzen 1 itibarıyla 12 bölgeye, Düzen 2 kapsamında ise 26 bölgeye ayrılmıştır.

Türkiye’de bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasında da en önemli neden hiç kuşkusuz AB’ye üyelik sürecidir. Birlik, küreselleşme ve yapısal uyum politikaları ile ilgili araç ve değişimler çerçevesinde, üye olacak ve aday olacak ülkelerde bölgesel planlamanın yeni bir anlayışla ele alınarak Kalkınma ajanslarının kurulmasını istemiştir. Bu kapsamda Türkiye, Bölgesel kalkınma ajanslarını ciddi anlamda ilk kez 1999’da aday ülke sıfatını kazandığı 1999 Helsinki Zirvesi sonrasında ele almıştır. AB Komis-

yonu’nun hazırlamış olduğu Katılım Ortaklığı Belgesi’nde Kalkınma ajanslarının kurulması orta vadede yapılması gereken düzenlemeler arasında yer almıştır (Zibel, 2009:682).

Bununla birlikte kalkınma ajanslarının kurulma fikrinin başlangıcı olarak her ne kadar 2002 yılında Avrupa Birliği’ne uyum kapsamında yürütülen 32 başlıktan (chapter) biri olan bölgesel gelişme politikaları kapsamında Devlet Planlama Teşkilatı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü’nün çalışmaları olarak belirlemiş olsak dahi; esasında yerelde bölgesel kalkınma çalışmaları yürütecek bir kurumsal yapı arayışını 1960 yılına kadar götürmek mümkündür. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967) “Teşkilat, Meseleler ve Tedbirler” kısmında bölge planlaması uygulaması için bölge düzeyinde gerekli idari teşkilatlanmaya gidilmesi gerekliliği şu ifadelerle anılmıştır(DPT, 1963:476): “..... bölge planlaması, yetişmiş eleman azlığı ve ayrıntılı bilgi toplama zorluğu yüzünden ancak uzun sürede etkili bir şekilde gerçekleştirilebilecek bir işler. Bölge araştırmaları için eleman yetiştirme ve buna paralel olarak takımlar kurma işi bir programa bağlı olarak yürütülmektedir. Bölge kalkınma ve planlamasıyla ilgili çalışmaların gerçekleştirilmesi, hem merkezde hem de bölgelerde ihtiyaca elverişli teşkilat ve yeterli personelin bulunmasını gerektirmektedir. Varılacak en son amaç her bölgede araştırma takımları kurmak yoluyla ilerde genel plan çerçevesine uygun bölge programları hazırlamak ve bunların uygulanması bakımından gerekli idari teşkilatlanmayı sağlamaktır.”

Benzer şekilde 8.Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (2001-2005), bölgelerarası gelişmişlik farklarının azaltılması, geri kalmış yörelerde yaşayan nüfusun refah düzeyinin yükseltilmesi, metropollere büyük yük getiren göç eğilimlerinin istikrarlı bir dinamiğe kavuşturulması, plansız kentleşme nedeniyle oluşan sorunların çözüme ulaştırılması amacıyla bölgelerin özellikleri, farklılıkları, gelişmişlik düzeyleri ve temel sorunları ile potansiyellerinin belirlenmesine yönelik il ve bölge planı çalışmalarına devam edileceği belirtilmiştir. Planda ayrıca, AB finansman desteği ile yürürlüğe konulacak olan bölgesel gelişme programlarının ulusal bölgesel gelişme stratejisine uyumunun sağlanmasına ve bu programların kap-

samı dışında kalan diğer bölgelere yönelik bölgesel planlama çalışmalarının hazırlıklarına başlanacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda bu plan döneminde İstatistik Bölge Birimleri belirlenmiş, Ön Ulusal Kalkınma Planı hazırlanmış ve BKA'nın kurulmasına dönük olarak mevzuat çalışmaları başlatılmıştır (Akpınar ve Özasan, 2005: 237).

58. Hükümet tarafından yayınlanan Acil Eylem Planının KYR 37 Nolu ve "Bölgesel Kalkınma Ajansları Kurulacak" başlıklı bölümünde, kurulması düşünülen ajansların çerçevesi şu şekilde çizilmiştir: "*Kaynakların merkezden dağılımı bugüne kadar bir yandan gereksiz ve verimsiz yatırımların yapılması yoluyla kaynak kullanımında israfa neden olurken, aynı zamanda bölgeler arasında ve iller arasında gelişmişlik farklılıklarının artmasına da yol açmıştır. Kaynakların yerinde ve daha etkin kullanılması, iller arası gelişmişlik farklılıklarının azaltılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesini sağlamak amacıyla AB İstatistik Bölge Düzeyleri (NUTS) dikkate alınarak alt bölge düzeyinde yeni hizmet bölgeleri ve birimleri oluşturulacaktır. Bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını azaltıcı politikalar merkezi yönetim tarafından, iller arası gelişmişlik farklılıklarının giderilmesine yönelik çalışmalar ise hizmet bölgeleri tarafından yürütülecektir. Bölgesel Kalkınma Ajansları katılımcı yöntemler kullanarak ve bölgedeki bütün ilgili kesimleri bir araya getirerek "bölge gelişim stratejisi" oluşturacak, ulusal ve uluslararası fonların bölgesel stratejiye uygun olarak kullanımına aracılık edecektir"* (58.Hükümet Acil Eylem Planı, 2003).

Nihayetinde; Avrupa Birliği'ne uyum kapsamında 22 Eylül 2002 yılında Devlet Planlama Teşkilatı ve Türkiye İstatistik Enstitüsü üç ayrı düzeyde İstatistik Bölge Birimleri Sınıflandırması adı altında yeni bir bölge sınıflandırılmasına gitmiştir. Düzey 2 İstatistik Bölge Birimleri bölgesel politikaların uygulandığı/uygulanacağı ölçekler olarak kabul edilmiştir. Buna ilave olarak; 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 25 Ocak 2006 tarihinde TBMM Genel Kurulunda görüşülerek kabul edilmiş, 8 şubat 2006 tarihli ve 26074 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. İlk aşamada pilot proje olarak 2006 yılında Adana ve Mersin illerini kapsayan Çukurova ve İzmir ilini kapsayan İzmir

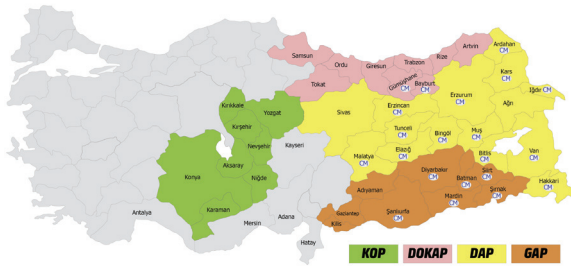
bölgelerinde Kalkınma Ajansları kurulmuştur. Halihazırda 26 bölgede Kalkınma Ajansları kurulmuş olup, tamamı faaliyet halindedir.

3. BÖLGE KALKINMA İDARESİ BAŞKANLIKLARI

Türkiye'de bugün coğrafi olarak kullanılan bölge ayrımı ilk kez 1941 yılında Ankara'da toplanan Birinci Coğrafya Kongresinde ele alınmış ve yapılan çalışmalar sonucu Türkiye 7 coğrafi bölgeye ayrılmıştır. Ancak bu bölgelerin herhangi bir idari niteliği bulunmamaktadır. Bunun dışında kamu yönetiminde merkezi idarenin taşra teşkilatlanmasında bazı bakanlıkların bölge müdürlüklerinin olduğu görülmektedir. Hizmet alanları il ölçeğini aşan hatta ölçeğinde örgütlenmiş Meteoroloji Genel Müdürlüğü, Orman ve Su İşleri Bakanlığı, Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi kurumların bölge müdürlükleri bulunmaktadır. Bunlara ilave olarak, Marmara Belediyeler Birliği gibi bölgesel yerel yönetim birlikleri, organize sanayi bölgeleri, turizm bölgeleri, endüstri bölgeleri, teknoloji geliştirme bölgeleri, serbest bölgeler, GAP İdaresi ve Olağanüstü Hal Bölgesi, bölge ölçeğinin çeşitli gayelerle kullanıldığı en büyük göstergesidir. Türk kamu yönetimi her ne kadar il ölçeğinde idari örgütlenmeye dayansa da, Anayasa'nın 126. maddesi bölgesel kurumlar oluşturmaya olanak tanımaktadır. Bu maddeye göre; "*Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatı kurulabilir. Bu teşkilatın görev ve yetkileri kanunla düzenlenir."*

Bölgesel kalkınma, bölgesel ve yerel pek çok aktörün rol aldığı ve iletişim içerisinde olduğu bir alan olup, bu alanda kalkınma ajansları dışında rol alan bir diğer önemli kurumsal yapılanma da bölge kalkınma idareleridir. İlk örneğini GAP İdaresi ile gördüğümüz Bölge Kalkınma İdareleri, 9. Kalkınma Planı döneminde Konya Ovası Projesi, Doğu Anadolu Projesi ve Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdareleri'nin kurulması ile hem sayı hem de

kapsadıkları alan bakımından bir önemli bir ivme kazanmıştır. Ülkemizde, bu kapsamda ilk olarak, 06.11.1989 tarihli ve 20334 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 388 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamında giren yörelerin kalkındırılmasında çeşitli roller üstlenmek üzere, Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı kurulmuş, sonrasında ise 08.06.2011 tarihli ve 27958 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan 642 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkın-



ma İdaresi Başkanlıkları kurulmuştur.

Şekil 1. 4 adet Bölge Kalkınma İdareleri

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2012

642 sayılı KHK ile kurulan Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının görevleri, aynı KHK’nın 2. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre DAP, DOKAP ve KOP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıklarının görevleri şunlardır:

- Bölgelerin kalkınmasının hızlandırılması amacıyla ilgili kurum ve kuruluşların proje ve faaliyetlerinin uyum ve bütünlük içinde yürütülmesini sağlayacak eylem planları hazırlamak, bunların uygulanmasını koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek,
- Eylem planları kapsamındaki kamu yatırımlarının etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi için kurumlar arası koordinasyonu sağlamak,
- Eylem planlarının gerektirdiği yatırımlara ilişkin teklifleri ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği içinde hazırlamak, önceliklendirmek ve ilgili kurum ve kuruluşlar ile Kalkınma Bakanlığına göndermek,
- Bölgedeki kurum ve kuruluşlar tarafından yürütülen yatırım projelerini izlemek ve değerlendirmek,

- İlgili kamu kurum ve kuruluşlarınca talep edilmesi halinde, yatırım projelerinin geliştirilmesine yardımcı olmak, bu sürece gerektiğinde Kalkınma Bakanlığının belirleyeceği usul ve esaslara göre mali ve teknik destek sağlamak,
- Bölge planlarının tamamlayıcılığını ve bütünlüğünü gözeterek, kalkınma ajanslarının ortak ve daha etkili çalışmalarına yardımcı olmak ve bu konularda görüş ve öneriler geliştirmek,
- Bölgelerin gelişme potansiyeline, sorunlarına ve imkânlarına dair araştırma, etüt, proje ve incelemeler yapmak veya yaptırmak,
- Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları için başta kurumsal kapasite ve beşeri kaynak konuları olmak üzere, Kalkınma Bakanlığının belirleyeceği usul ve esaslara göre mevcut proje ve programlarla mükerrerlik oluşturmayacak yenilikçi destek programları tasarlamak ve uygulamak,
- Kalkınma Bakanlığı tarafından verilecek diğer görevleri yapmak.

Ülkemizin bölgesel kalkınma politikalarına yönelik kurumsal yapısının temel unsurları;

- *ulusal düzeyde* Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu, Bölgesel Gelişme Komitesi ve Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü iken;

- *bölgesel düzeyde* ise bölge kalkınma idareleri ve kalkınma ajanslarıdır.

Ülkemizde yeni bölgesel gelişme yaklaşımında bölge planlarına dayalı eylem planları ve bunların hazırlanmasından, izlenmesinden ve koordinasyonundan sorumlu bölge kalkınma idareleri önemli bir yer tutmaktadır. GAP Bölge Kalkınma İdaresimizden sonra kurulan Konya Ovası Projesi (KOP), Doğu Anadolu Projesi (DAP) ve Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) Bölge Kalkınma İdarelerinin de kurumsallaşma çalışmaları ve eylem planları tamamlanmıştır. Eylem planları kapsamında bu idareler, özellikle kendi bölgelerinde kamu yatırımlarının önceliklendirilmesi, daha etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi konusunda görev üstlenmiştir. Bu kapsamda öncelikli yatırımların gerektirdiği

araştırma, planlama, programlama, projelendirme, izleme, değerlendirme ve koordinasyon hizmetleri bu idarelerce yerine getirilmektedir. Bölge Kalkınma İdareleri, Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu tarafından 30 Aralık 2014 tarihinde onaylanarak yürürlüğe giren ve 2014-2018 dönemini kapsayan Eylem Planları çerçevesinde faaliyetlerini yürütmektedir. Entegre bölgesel kalkınma projeleri olarak tasarlanan eylem planlarında yerelde kurumsal kapasitenin iyileştirilmesi ve sosyal yapının güçlendirilmesi gibi ortak gelişme eksenlerinin yanı sıra bölgelerin gelişme potansiyellerine yönelik farklı gelişme eksenleri de bulunmaktadır.

Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (DAP Bölge Kalkınma İdaresi)

Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı; 08.06.2011 tarihli ve 27958 sayılı mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanan 642 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Ağrı, Ardahan, Bingöl, Bitlis, Elazığ, Erzincan, Erzurum, Hakkâri, Iğdır, Kars, Malatya, Muş, Tunceli, Van illerinin kalkınmasının hızlandırılması amacıyla, ilgili kurum ve kuruluşların yatırım projelerinin ve faaliyetlerinin uyum ve bütünlük içinde yürütülmesini sağlayarak, bu projelerin uygulanmasını koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek üzere kurulmuştur.

2012 yılının ortalarından itibaren kurumsallaşma çalışmalarına başlamış olan DAP Bölge Kalkınma İdaresi, ayrıca kuruluş gerekçesi olan DAP bölgesinin kalkınmasının hızlandırılmasını sağlamak amacıyla 642 sayılı KHK’nın 2. maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca 07.11.2012 tarihinde, eylem planı hazırlamaya yönelik faaliyetleri yerine getirmeye başlamıştır. Bu kapsamda DAP İdaresi tarafından hazırlanan DAP Eylem Planı, 2014 yılının sonunda Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu ve Bölgesel Gelişme Komitesi tarafından onaylanarak yürürlüğe girmiştir. DAP Eylem Planı’nın temel amacı, Doğu Anadolu Bölgesi’nde yaşayan nüfusun ekonomik, sosyal ve çevresel boyutuyla yaşam kalitesinin artırılması ve Bölgenin refah düzeyinin, ulusal ortalamaya yakınsamasının sağlanmasıdır. Bu doğrultuda DAP Eylem Planı, gıda ve tarım sektörleri başta olmak üzere ticaret, turizm, hizmet ve

sanayi sektörlerinin katma değeri ve verimliliğinin yanı sıra sahip olduğu beşeri sermayenin niteliğinin iyileştirilmesini ve kentlerin yaşanabilirliğini artırmayı hedeflemekte olup, bölgenin kurumsal kapasitesinin geliştirilmesine yönelik faaliyetleri kapsamaktadır (DAP Eylem Planı).

Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi)

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı da, DAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı gibi proje kapsamındaki illerin kalkınmasının hızlandırılması amacıyla, ilgili kurum ve kuruluşların yatırım projelerinin ve faaliyetlerinin uyum ve bütünlük içinde yürütülmesini sağlayarak, bu projelerin uygulanmasını koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek üzere kurulmuş bir bölge kalkınma idaresidir. Proje kapsamındaki iller; Artvin, Bayburt, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Samsun ve Trabzon’dur.

DOKAP Bölge Kalkınma İdaresi 2014-2018 Eylem Planını hazırlamış olup; planda bölgenin ticaret ve turizm merkezi haline getirilmesi vizyonu benimsemiştir. Bu vizyon çerçevesinde bölgenin kalkınmasında temel esaslar aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

- Ekonomik, sosyal ve kültürel alanlara bütüncül bir yaklaşım esastır.
- Toplumsal diyalog ve katılımçılık güçlendirilerek, toplumsal katkı ve sahiplenmenin sağlanması esastır.
- İnsan odaklı bir gelişme ve yönetim anlayışı esastır.
- Rekabetçi bir piyasa, etkin bir kamu yönetimi ve demokratik bir sivil toplum gelişme sürecinde birbirini tamamlayan kurumlar olarak işlev görecektir.
- Kamusal hizmet sunumunda; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımçılık, verimlilik ve vatandaş memnuniyeti esastır.
- Devletin ticari mal ve hizmet üretiminden çekilerek, politika oluşturma, düzenleme ve denetleme işlevlerinin güçlendirilmesi esas olacaktır.
- Politikalar oluşturulurken kaynak kısıtı göz önünde bulundurularak önceliklendirme yapılacaktır.

- Uygulamanın vatandaşa en yakın birimlerce yapılması esastır.
- Toplumsal yapımızın ve bütünlüğümüzün ortak miras ve paylaşılan değerler çerçevesinde güçlendirilmesi esastır.
- Doğal ve kültürel varlıklar ile çevrenin gelecek nesilleri de dikkate alan bir anlayış içinde korunması esastır (DOKAP Eylem Planı).

Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (KOP Bölge Kalkınma İdaresi)

KOP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı da, diğer bölge kalkınma idaresi başkanlıkları gibi proje kapsamındaki illerin kalkınmasının hızlandırılması amacıyla, ilgili kurum ve kuruluşların yatırım projelerinin ve faaliyetlerinin uyum ve bütünlük içinde yürütülmesini sağlayarak, bu projelerin uygulanmasını koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek üzere kurulmuş bir bölge kalkınma idaresidir. Konya Ovası Projesi kapsamındaki iller; Aksaray, Karaman, Konya ve Niğde'dir.

KOP Eylem Planı 30 Aralık 2014 tarihinde Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu'nda onaylanmıştır.

KOP Eylem Planında ana gelişim eksenleri şu şekilde belirlenmiştir:

- Toprak ve Su Kaynaklarının Sürdürülebilir Kullanımı,
- Ekonomik Yapının Güçlendirilmesi,
- Altyapının Geliştirilmesi ve Kentleşme,
- Beşeri ve Sosyal Yapının Güçlendirilmesi,
- Kurumsal Kapasitenin Geliştirilmesi (KOP Eylem Planı).

4. TARTIŞMA VE SONUÇ

Kalkınma, bölgesel ve yerel pek çok aktörün rol aldığı ve karşılıklı iletişim içerisinde olduğu yönetimsel bir alan olup, ülkemizde bu alana son dönemde yeni iki aktör girmiştir. Bunlardan biri 26 adet kalkınma ajansları bir diğeri ise 4 adet bölgesel kalkınma idareleridir.

Ülkemizde, ilk bölgesel kalkınma idaresi 1989 tarihinde Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamında kurulan Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatı olmuştur. Sonrasında 2011 tarihinde 642 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) ve Konya Ovası Projesi (KOP) Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlıkları kurulmuştur.

Bölgesel kalkınma idareleri her ne kadar önemli misyonlar yüklenmiş olsalar dahi bu misyonları onların halihazırda birçok kurumsal, yapısal problem yaşadığı gerçeğini örtmemelidir. Bölgesel kalkınma idarelerinin yaşadığı temel sorunları aşağıdaki şekilde gruplandırmak mümkündür:

4.1. Koordinasyon görevinde yaşanan sorunlar

Bölge kalkınma idarelerine kuruluş kararnameleleri ile verilen görev ve yetkileri incelediğimizde, bu İdarelerin yürüttükleri birçok yerel ve bölgesel faaliyetlerin doğrudan yahut dolaylı olarak kalkınma ajanslarının görev alanlarına girdiğini söyleyebiliriz. Bölge Kalkınma İdareleri kuruluşlarındaki temel amaç olan koordinasyon sağlama görevini, mevcut hukuksal düzenlemelerin yetersizliğinden dolayı gereği gibi yerine getirememesi riski taşımaktadır. Bölge Kalkınma İdareleri, KOSGEB, kalkınma ajansı gibi diğer kurum/kuruluşlarla aynı hizmet alanlarında faaliyet göstermekte; buna karşın görev ayrımları net olmadığı için diğer kurum/kuruluşlarla yetki çatışması yaşamaktadır.

Ülkemizde bölge planları yapma yetkisi İmar Kanununa göre DPT'ne aittir. Mevcut durumda kanunda "yapar/yaptırır" ifadesine dayanarak DPT bölge planlarını Kalkınma Ajanslarına hazırlamaktadır. Yine bölge planına benzer biçimde diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler ve kalkınma ajansları bölge kalkınmasına yönelik faaliyetlerinde aynı tematik alanlarda aynı tür projeler ve mali destek programları uygulayabilmektedirler. Oysa kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler ve kalkınma ajanslarının destek verilecek projeleri Bölge Kalkınma İdareleri ile koordineli olarak belirlemeleri yatırım harcamalarında kaynak israfını önleyerek, yatırımların daha uygun alanlara yönlendirilmesini sağlayacaktır. Fakat bölge kalkınma idarelerinin

koordinasyon görevinin yerine getirilmesinde yaptırım gücünün bulunmaması önemli bir sorun alanıdır. Bölge kalkınma idarelerinin, diğer kurum ve kuruluşlar ile özellikle ajansla olan ilişkisi, hukuki düzlemde uygulamaya net ve sorunsuz yansiyacak bir biçimde yeniden ele alınması gerekmektedir. Böylece Bölge Kalkınma İdareleri koordinasyon yetkisini etkili bir biçimde kullanabilmesi ve diğer kurum ve kuruluşlar ile zaman zaman yaşadığı yetki ve görev çatışmalarının da önüne geçilmesi sağlanabilecektir(Sayıştay Denetim Raporu, 2015).

4.2. Eylem planının izlenmesinde yaşanan sorunlar

Bölge kalkınma idareleri eylem planındaki projelerin izleme ve değerlendirmesini yapmak için, eylem planında sorumlu kuruluş olarak ifade edilen kuruluşlardan projelerin izlenmesine yönelik veriler istemektedir. Ancak izleme değerlendirme daha çok fiziki ya da bütçe gerçekleştirmeleri üzerinden yapılmakta, her projeye özgü performans göstergeleri üzerinden takip edilememektedir. Bölgesel Kalkınma İdarelerinin ilgili kurum ve kuruluşlardan temin edebildiği mevcut verilerin kapsam ve çeşit olarak yeterli olmadığı, kurumların verileri arasında farklılıklar bulunduğu ve güncellik sorunu yaşadığı görülmüştür. Veri konusunda yaşanan sıkıntıların, gerçekçi verilere dayanan eylem planı hazırlayabilmelerinin ve uygulanacak destek programlarında sağlıklı öncelikler belirleyebilmelerinin önündeki en önemli engellerden birisi olduğu anlaşılmıştır(- Sayıştay Denetim Raporu, 2015).

4.3. Bölge Kalkınma İdareleri İle Kalkınma Ajansları Arasındaki Yetki Ve Sorumluluğun Mevzuatta Açık Bir Şekilde Düzenlenmemiş Olmasından Kaynaklanan Sorunlar

Bölge Kalkınma İdareleri ile Kalkınma Ajansları arasında bölge planları ile eylem planlarının gerek hazırlanması, gerekse uygulanması sürecinde işbirliği ve uyum sağlanması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Bölge Kalkınma İdarelerince hazırlanan eylem planlarının temelini Kalkınma Ajanslarının bölge planları teşkil etmektedir.

Bölge Kalkınma İdareleri ile Kalkınma Ajansları

finansman desteği veren kurumlar konumunda olduğundan benzeri alanlarda destekleme yaptıkları görülmektedir. Ayrıca yalnızca desteklemeye ilişkin faaliyetler değil araştırma, planlama projelendirme vb. işlerde de aynı risk bulunmaktadır.

642 sayılı KHK ile kurulan Bölge Kalkınma İdarelerine yine aynı KHK'nın 2. maddesi ile verilen görev ve yetkiler incelendiğinde, söz konusu İdarelerin yürüttükleri bazı faaliyetlerin doğrudan veya dolaylı olarak kalkınma ajanslarının görev alanlarına da temas ettiği, bu nedenle hem ajanslar hem de bölge kalkınma idareleri tarafından yürütülen faaliyetlerin başarısı için kalkınma ajansları ile bölge kalkınma idareleri arasında yüksek bir koordinasyon ve işbirliği olması gerektiği görülmektedir(Sayıştay Denetim Raporu, 2015).

Sonuç olarak; bölgesel kalkınma politikalarında ana aktör olan; Kalkınma Ajanslarının genel koordinasyonundan sorumlu ve bölgesel kalkınma idarelerinin bağlı bulunduğu Kalkınma Bakanlığı'nın yukarıda bahsedilen sorunların çözümü için yerel ile merkezi buluşturan geniş katılımlı "bölgesel kalkınma idareleri çalıştayını" düzenleyip; daha sonrasında bu çalıştaydan elde edebilecekleri bilgiler ışığında teknik olarak daha somut yeniden yapılandırma çalışmalarını hızlandırmalıdır.

KAYNAKÇA

Akpınar, Rasim ve Özasan, Metin (2005). "Türkiye'de Bölgesel Gelişme Politikaları", Editör: Bulut, B.,1. Doğu Anadolu Sempozyumu Bölgesel Kalkınmada Yeni Ufuklar, Fırat Üniversitesi.

Arslan, İbrahim, Ay, Hakkı M. (2007). Güneydoğu Anadolu Bölgesine Yönelik Uygulanan İktisadi Politikalar. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, KMU İİBF Dergisi Yıl:9 Sayı:13 Aralık/2007.

Çamur, Kübra Cihangir, Özge Gümüş, (2005). "İstatistiksel Bölge Birimleri (NUTS Sistemi)", Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, (Der.) Menaf Turan, Paragraf Yayınları, No:6, Ankara.

DAP Eylem Planı 2014-2018, www.dap.gov.tr (indirme tarihi:16.03.2017)

DOKAP Eylem Planı 2014-2018, www.dokap.gov.tr
(indirme tarihi:16.03.2017)

DPT, (1963). Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ankara, <http://www.kalkinma.gov.tr/Lists/Kalkinma%20Planlar/Attachments/9/plan1.pdf> (İndirme Tarihi:16.03.2017)

DPT, (2003). İstatistiki Bölge Birimlerine Göre Çeşitli Göstergeler, DPT yayını, Ankara.

DPT, (2006). Dokuzuncu Kalkınma Planı, Bölgesel Gelişme ÖİK, İl Gelişme Stratejileri ve Politikaları Alt Komisyonu Raporu, DPT Yayınları, Ankara.

Gündüz, Ali Y. (2006). Bölgesel Kalkınma Politikası (1.Baskı). Ekin Kitabevi, Bursa.

Kalkınma Bakanlığı, (2012), www.kalkinma.gov.tr
(indirme tarihi:16.03.2017)

Kayasü S., Pınarcıoğlu M., Yasar S., Dere S., (2003). Yerel/Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Artırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları, İstanbul Ticaret Odası, İstanbul.

KOP Eylem Planı 2014-2018, www.kop.gov.tr (indirme tarihi:16.03.2017)

Sayıştay denetim raporu, (2015), DOKAP 2015 YILI Sayıştay Denetim Raporu, www.sayistay.gov.tr (indirme tarihi:16.03.2017)

Zibel, Ertan, (2009). “Küreselleşme, Bölgesel Gelişme ve Kalkınma Ajansları”, TODAİE Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler Kongresi, 19-20 Ekim 2009, Ankara.

58. Hükümet Acil Eylem Planı, (2003). <https://www.linux.org.tr/wp-content/uploads/2010/04/AcilEylemPlani.pdf>