

EVALUATION AND INTERREGIONAL DISTRIBUTIONS OF DEVELOPMENT AGENCIES IN TURKEY IN THE CONTEXT OF REGIONAL DEVELOPMENT

Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının Bölgelerarası Dağılışı ve Bölgesel Kalkınma Kapsamında Değerlendirilmesi

Nuriye GARİPAĞAOĞLU⁴⁰

Öz

Bilindiği üzere, Türkiye’de bölgesel anlamda sosyo-ekonomik analizler ve politikaları belirlemek, ayrıca Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemi ile karşılaştırılabilir veri tabanına sahip olmak amacıyla üç farklı düzeyde istatistiki bölge birimi oluşturulmuştur. Böylece düzey 2 bölgeleri üzerinde kurulan kalkınma ajansları, bir taraftan bölgeler arası gelişmişlik farklarının, diğer taraftan Avrupa Birliği’ne adaylık sürecinin yönlendirmesiyle kamuoyunda yer edinmeye başlamıştır. Kalkınma ajanslarıyla, yerel ve bölgesel farklılıkları gidererek kalkınmaya hız kazandırmak amaçlanmıştır. Ülkemizde kalkınma ajansları, 08.02.2006 tarih ve 5449 sayılı Kanunla kurulmaya başlamıştır. Ancak, düzey 1 ve düzey 2 bölgelerinin gerek adlandırmalarında gerekse sınırlandırmalarında, coğrafi kriterlerden faydalanılmamıştır. Düzey 1 bölgeleri adlandırılırken, bazen il sınırlarından hareketle ilin adı verilmiştir. Düzey 2 alt bölgeleri esas alınarak kurulan bölgesel kalkınma ajanslarının da coğrafi dağılışı ve fonksiyonellikleri tartışmaya açıktır. Bölgesel kalkınma ajanslarının isimleri ve dağılışı, bölgelerin coğrafi özellikleri ile uyumlu olmadığından, bu hususta bazı yanlışlıklar ve eksiklikler ortaya çıkmıştır. Ayrıca bazı düzey 2 bölgelerinde, merkez kent seçiminde; ekonomik gelişmişlik, ana istatistiki veriler ve coğrafi bağlantılar dikkate alınmayıp, il nüfusları asıl belirleyici kriter olarak kabul edilmiştir. Bu araştırmada, kalkınma ajanslarının, coğrafi bölgeler ve bölümler içerisindeki dağılışı dikkate alınarak bölgesel kalkınmadaki etkileri incelenmiştir. Ayrıca coğrafi açıdan tespit edilen yetersizlikler ve karşılaşılan problemler tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, Kalkınma Ajansı, Coğrafi Bölge, İstatistiki Bölge, Bölgesel Kalkınma

Abstract

As is known, to determine the meaning of the regional socio-economic analysis and policy in Turkey, as well as three different levels of statistical unit it has been established in order to have comparable data base with the Regional Statistical System of the European Union. Thus, development agencies established on NUTS 2 regions started to take part in the public opinion with the guidance of disparities between the regions on the one hand and the candidacy process to the European Union on the other. Development agencies aim to accelerate development by eliminating local and regional disparities. Development agencies in our country started to be established with Law No. 5449 dated 08.02.2006. However, geographical criteria have not been utilized in the designation and demarcation of NUTS 1 and NUTS 2 regions. When NUTS 1 regions are named, sometimes the province is named because of the provincial borders. The geographical distribution and functionalities of regional development agencies established on the basis of Level 2 sub-regions are open to discussion. Since the names and distribution of regional development agencies are not compatible with the geographical characteristics of the regions, some inaccuracies and deficiencies have emerged in this regard. Moreover, in some NUTS 2 regions, economic development, main statistical data and environmental connections are not taken into consideration in the selection of central cities, and provincial populations are accepted as the main determining criteria. In this study, the effects of development agencies on regional development are examined by considering their distribution in geographical regions and segments. In addition, geographically determined deficiencies and problems encountered are discussed.

Keywords: Turkey, Development Agency, Geographical Region, Statistical Region, Regional Development

⁴⁰ Prof., Marmara University, Faculty of Art and Sciences, Geography Department, Fourth Floor, Göztepe Campus, Kadıköy, 34722, İstanbul, TURKEY., <https://orcid.org/0000-0003-4967-8536>, nuriyeg@marmara.edu.tr

GİRİŞ

2000'li yıllarda, Türkiye'de bölgesel gelişme politikası; bir taraftan gelişmişlik farklarının azaltılması diğer taraftan bölgelerin rekabet edebilirliğinin ve sosyo-ekonomik bütünleşmenin güçlendirilmesini sağlayacak biçime doğru dönüştürülmek istenmiştir. Aynı zamanda 2000'li yıllar, Avrupa Birliği sürecinde Türk kamu yönetiminde önemli değişikliklerin gerçekleştiği bir dönem olarak başlamıştır. Bu dönemde hem merkezi yönetimde hem de yerel yönetimlerde önemli yasal değişiklikler olmuştur. 2011 yılında kurulan Kalkınma Bakanlığı da bu sürecin bir parçası sayılmaktadır. 2011 yılı, Devlet Bakanlıklarının bazılarının kaldırıldığı- birleştirildiği veya yeni bakanlıkların kurulduğu bir süreç olarak bilinmektedir. Kalkınma Bakanlığı'nın kurulmasıyla Devlet Planlama Teşkilatı kapatılmıştır. Esasında, Kalkınma Bakanlığı'nın kurulması, kalkınma ajansı yapılanmasıyla yakından bağlantılıdır. Kalkınma Bakanlığı, bu yeni süreçte bölgesel kalkınma ajanslarını bünyesinde toplamıştır.

Söz konusu gelişmeyle, Türk kamu yönetimi sisteminde, 1960 yılından beri planlama yapan bu kurum, yerini artık kalkınma merkezli bir bakanlığa bırakmıştır. Devlet Planlama Teşkilatı ile Kalkınma Bakanlığı'nın üstlendikleri görevler açısından bazı farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin, hazırlanacak olan planların nitelikleri yönüyle yaklaşıldığında; Devlet Planlama Teşkilatı, hükümet tarafından belirlenen hedefler kapsamında olmak üzere kalkınma planları ve yıllık programlar hazırlanmasından sorumludur. Kalkınma Bakanlığı ise, makroekonomik, sektörel ve bölgesel olmak üzere yerel ve ulusal ölçekte analizler yapmaktadır. Ayrıca kalkınma planı ile birlikte orta vadeli ve yıllık programlar yapmak, stratejiler ve eylem planları geliştirmek ilgili bakanlığın sorumluluğundadır. Kalkınma Bakanlığı, kalkınma planı ve yıllık program dışında, farklı planlama hazırlıklarına da katılarak bölgesel planlara önemli bir yer ayırmıştır (Övgün, 2011: 264-265). Avrupa Birliği'ne üyelik sürecine katkı sağlamak amacıyla hazırlanan Dokuzuncu Kalkınma Planında da bölgesel gelişmeye önemli bir yer ayrılmıştır. Bu bölümde, ekonomik büyüme ve sosyal kalkınma açısından bölgesel gelişmenin sağlanması ve bu politikanın merkezi düzeyde etkinleştirilmesi hedeflenmiştir (Dokuzuncu Kalkınma Planı, 2007-2013). Diğer yandan, daha önce hazırlanmış olan Güneydoğu Anadolu Bölgesel Kalkınma Projesi, Zonguldak-Bartın- Karabük Bölgesel Gelişme Projesi, Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı, Doğu Anadolu Projesi, Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi gibi bölgesel nitelikli plan ve projeler bu plan döneminde de sürdürülmüştür. Onuncu Kalkınma Planında (2014-2018) ise, 2023 hedefleri doğrultusunda bölgesel gelişmeye, bölgesel rekabetçiliği de içerecek şekilde yaklaşmıştır.

Türkiye'de bölgesel ölçekte sosyo-ekonomik analizler yaparak ve bölgesel politikalar belirleyerek Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemi ile karşılaştırılabilir veri tabanı oluşturulmak amaçlanmıştır. Bu kapsamda, düzey 1,2,3 olmak üzere farklı istatistiki bölge birimleri teşkil edilmiştir. Ancak, Türkiye'de düzey 2 sınıflandırmasına uyum amacıyla oluşturulan 26 adet istatistiki bölgenin sınıflandırması, coğrafi kriterlere bağlı olmaktan uzak olup yalnızca ekonomik göstergelere bağlı bulunmaktadır. Düzey 1 ve düzey 2 bölgelerinin isimlendirilmeleri ve mekânsal kapsamalarının belirlenmesi, coğrafi kriterlere dayanmadığından, fonksiyonellikten uzaktır. Bu sınıflandırmada çoğu zaman, nüfus ve ekonomik göstergeler dikkate alınmıştır. Diğer taraftan Türkiye'deki bölgesel kalkınma ajansları, siyasi ve hukuki açıdan olduğu kadar, ekonomik, yönetim, koordinasyon, finans, görev alanı çatışması, kalkınma politikaları alanlarında da birçok soruna sahiptir. Özellikle mevcut istihdam imkanlarının yerel kurumların yetkisinde olması, kalkınma politikasını negatif yönde etkilemektedir.

VERİ VE YÖNTEM

Bu çalışmada, bölgesel kalkınma ajanslarının bölge planlamadaki yerleri belirlenerek Türkiye'de coğrafi bölgeler- bölümler içerisindeki dağılımları ve bölgesel kalkınmadaki etkileri incelenmiştir. Ayrıca coğrafi açıdan tespit edilen yetersizlikler ve karşılaşılan problemler tartışılmıştır. Türkiye'de düzey 2 sınıflandırmasına uyum amacıyla oluşturulan 26 istatistiki bölge sınıflandırmasının, coğrafi kriterlerle ve ekonomik göstergelerle ne derece uyumlu oldukları araştırılmıştır. İstatistiki bölgelerin ve kalkınma ajanslarının dağılımını gösteren haritalar, Türkiye coğrafi bölge ve bölümlerini gösteren haritalarla karşılaştırılmış olup, bu konudaki sorunlar tespit edilmeye çalışılmıştır. Böylece, düzey 1 ve düzey 2 bölgelerinin isimlendirilmeleri ve sınırlarının belirlenmesinin coğrafi koşullarla ne derece ilişkili olduğu irdelenmiştir. Düzey 2 bölgelerinde oluşturulan merkez kentlerin, sosyo-ekonomik gelişmişlik, temel istatistiki göstergeler ve coğrafi bağlantılar gibi kriterlerin belirlediği üstün kentlerle ne derece uyumlu olduğu araştırılmıştır. Ayrıca bu hususta asıl hangi kıstasların belirleyici olması gerektiği tartışılmıştır. Ülkemizdeki siyasi ve hukuki açıdan olduğu kadar, ekonomik, yönetim, koordinasyon, finans, görev alanı çatışması, kalkınma politikaları alanlarında da birçok soruna sahip olan bölgesel kalkınma ajanslarına yapılan eleştirel bakış açıları değerlendirilmiştir. Çalışmada ele alınan konuların analiz ve sentezi yapılırken, coğrafi çalışmaların özelliği gereği, tablo ve haritalar gibi görsel malzemeler oluşturularak, sık sık kullanılmış, olaylar bağlantı, dağılım ilkesi ve işlevsellik çerçevesinde yorumlanmıştır. Çalışmada kullanılan materyali ise, büyük ölçüde TÜİK, DPT gibi kurumların ilgili istatistiki verileri oluşturmuştur. Ayrıca bölgesel kalkınma ajanslarını konu alan birçok bilimsel çalışmadan yararlanılmıştır.

BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI VE BÖLGE PLANLAMA

Bölgesel kalkınma ajansları, birçok araştırmacı, kurum ve kuruluşlarca farklı şekillerde tanımlanmıştır. Örneğin, Devlet Planlama Teşkilatı'na göre bölgesel kalkınma ajansları, idari açıdan merkezi hükümetlerden bağımsız bir yapıya sahip olan sınırları belirlenmiş bir bölgenin, girişimcilik potansiyelini geliştirmek ve ekonomik kalkınmayı sağlamak amacıyla kurulmuş, kamu ya da özel sektörün finanse ettiği kuruluşlardır (DPT, 2000: 174). Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği'ne (EURADA) göre ise, bir bölgesel kalkınma ajansı, sektörel ve genel kalkınma problemlerini belirleyip bunların çözümüne yönelik olarak geliştiren projeleri destekleyen kuruluşlardır. Ancak bahsedilen bu tanımlardan farklılık gösteren bölgesel kalkınma ajansları da bulunmaktadır. Günümüzde, çoğunluğu Avrupa'da kurulmuş olan çok sayıda bölgesel kalkınma ajansından bahsetmek mümkündür. Farklı ülkelerde yer alan bölgesel kalkınma ajanslarının, bölgesel stratejiler, yerel ve bölgesel girişimcilik, alt yapı hizmetleri, yerel-bölgesel çözümler, bölgesel talepleri karşılayacak finansal garantiler ve çözümler gibi temel hedefleri bulunmaktadır.

Bölgesel kalkınma ajansları, kuruluş amacı, eylem, bürokratik yapı ve özerkliklerine göre sınıflandırılabilir (Berber ve Çelepci, 2005: 147). Ayrıca kalkınma ajansları, merkezi hükümetler, yerel yönetimler, yerel ve bölgesel yönetimler, Kamu özel ortaklıkları gibi birbirinden farklı kurucularına göre de gruplandırılabilir.

Bölgesel kalkınma ajanslarına, dünyada 1930'lu yıllardan itibaren rastlanmaktadır. Günümüzde, çoğunluğu Avrupa'da bulunan bölgesel kalkınma ajanslarının ilk örneği, Amerika Birleşik Devletleri'nde 1933 yılında kurulmuştur. İzleyen yıllarda Avusturya, Belçika, Brezilya, Almanya, Hollanda, İtalya, Portekiz, İspanya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Polonya gibi birçok ülkede kurulmaya devam etmiştir. İkinci Dünya savaşının olumsuz sonuçları ve teknolojik gelişmeler, Avrupa Ülkeleri'nde bölgesel kalkınmaya yönelik politikaların doğmasına neden olmuştur. Kalkınma ajansları, Batı Avrupa Ülkeleri'nde 1950'lerden önce kurulurken, Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri'nde, 1990'lı yılların ikinci yarısında gözükmeye başlamıştır (Hasanoğlu ve Aliyev, 2006: 88).

Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu ve Planlamadaki Roller

Ülkemizde, bölgelerarası sosyo-ekonomik gelişmişlik farkları, geçmişten beri yüksekliğini korumakta olup, daima kalkınmada problem teşkil etmiştir. Esasında, Türkiye'de 1960-2000 yılları arası, dengeli bölgesel kalkınma politikası dönemi olarak bilinmektedir. Beş yıllık kalkınma planları, entegre bölgesel kalkınma planları, kırsal kalkınma projeleri, yatırım teşvikleri, kalkınmada öncelikli yöreler, organize sanayi bölgeleri ve küçük sanayi siteleri, uygulanan bölgesel kalkınma politikalarının başlıca örnekleridir. Türkiye'de bölgesel kalkınma ajansı denemeleri ise, 1990'lı yıllarda başlamıştır. Esasında Türkiye'de kalkınma ajanslarının kurulmaya başlamasındaki en önemli amaç, Avrupa Birliği'ne katılma sürecini hızlandırmaktır. Ancak bu örneklerin birçoğu proje aşamasında kalmış, ya da uygulamanın başında çıkan sorunlar sebebiyle sona ermiştir. Bu hususta birkaç uygulama dikkat çekmektedir. GAP –Girişimci Destekleme ve Yönlendirme Merkezleri (GİDEM), bunlardan bir tanesidir. 1997'de GAP Bölgesi'nde entegre bölgesel kalkınmanın güçlendirilmesi ve sosyo-ekonomik eşitsizliklerin azaltılması amacıyla kurulmuştur. Proje 31 Mart 2002 tarihinde tamamlanmıştır. Ege Bölgesi Kalkınma Ajansı ise, Ege Bölgesini Geliştirme Vakfı (EGEV) bünyesinde yer almış olup 1992 yılında İzmir ve Ege Bölgesi'nin ekonomik gelişmesini hızlandırmak için yurtiçi ve yurtdışı yatırımcıların bölgeye ilgisini çekmek ve iş birliği yapmak amacıyla kurulmuştur. Mersin Kalkınma Ajansı, Mersin Ticaret ve Sanayi Odası (MTSO) bünyesinde, Türkiye'de yerel ve ulusal ölçekte kalkınma stratejileri belirlemek üzere kurulmuştur. Doğu Anadolu Projesi Ekonomik Kalkınma Ajansı Önerisi ise, DPT'nin Doğu Anadolu Projesinin içerisinde yer almaktadır. Ayrıca, Adana Güçbirliği Vakfı ve Adana Yatırımları Araştırma ve Geliştirme Merkezi (AYAGEM), Batı Akdeniz'i Geliştirme Vakfı (BAGEV), Kelkit Platformu, Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma Konseyi (SABEKAK), İş Geliştirme Merkezleri (İŞGEM) gibi kalkınma platformları niteliğinde bazı yapılara rastlanmaktadır (Tamer, 2010: 40). Türkiye, planlı dönemde, daha önce uyguladığı bölgeler arasındaki dengesizlikleri giderici ve bölgesel gelişmeyi sağlayacak model, politika ve araçlarını kaldırarak yeniden bir yapılanma sürecine girmiştir. Bu yeni yapılanmanın merkezinde ise, bölgesel kalkınma ajansları bulunmaktadır (Berber ve Çelepci, 2005). 10-11 Aralık 1999 tarihli Helsinki Zirvesinde, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne aday ülke olarak kabul edilmesiyle birlikte, bölgesel gelişme politikalarında birtakım değişiklikler yapması istenmiştir. Örneğin, yerel uzmanlaşma sürecinin hızlandırılması, yerel girişimciliğe canlılık kazandırılması ve yerel kaynakların harekete geçirilmesi ve AB bölgesel politikalarına uyulması gibi hususlar, bu talepler arasındadır.

Bilindiği üzere, Türkiye'nin bölgesel politikalarına, 1960'lı yıllardan itibaren ulusal kalkınma planlamasında rastlanmaktadır. Böylece, bölgesel politikalar, beşer yıllık kalkınma planlarında yer almaya başlamıştır. Bölgelerarası gelişmişlik farkının azaltılması, kalkınma planlarının temel amaçları arasındadır. Ancak kalkınma planlarında uygulanan politikaların, bölgesel dengesizlikleri azaltmadığı, aksine aradaki farkın daha da arttığı görülmektedir. Küreselleşme süreci içerisinde, Avrupa Birliği tarafından, Türkiye'ye bölge planlamayı, bölgesel kalkınma ajansları vasıtasıyla yeni bir anlayış çerçevesinde sürdürmesi gerektiğine dair telkinlerde bulunulmuştur. Bu husus, Avrupa Birliği'ne tam üyelik müzakereleri kapsamında "Katılım Ortaklığı Belgesi" içerisinde yer almıştır. Avrupa Birliği'nin telkinleri doğrultusunda,

Türkiye bu durumu dikkate alarak bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerini yapmak, bölgesel politikalarını oluşturmak ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemi ile karşılaştırılabilir veri tabanına sahip olmak amacıyla üç farklı düzeyde istatistiki bölge birimine ayrılmıştır. Bu sınıflandırmada, düzey 3 içerisinde kalan istatistiki bölge birimleri, il ölçeğinde olup 81 adettir. Burada her il bir istatistiki bölge birimini tanımlamaktadır. Diğer taraftan, ekonomik, sosyal ve nüfus büyüklüğü açısından benzerlik gösteren komşu iller bir araya getirilerek "düzey 1" ve "düzey 2" olmak üzere, hiyerarşik istatistiki bölge sınıflaması yapılmıştır. Bunlardan düzey 2 istatistiki bölge birimi, düzey 3 bölgesi içerisindeki komşu illerden teşkil edilmiş olup 26 adettir. Düzey 1 istatistiki bölge birimlerinde ise, komşu düzey 2 istatistiki alt bölge birimleri bir araya getirilmiştir. Düzey 1 bölgesinde 12 adet istatistiki bölge bulunmaktadır (Tablo 1 ve 2). Türkiye için belirtilen istatistiki bölge sınıflandırmasında, bölgesel kalkınma ajansları, düzey 2 alt bölgesinde kurulmuşlardır.

Türkiye’de düzey 2 alt bölgelerinde Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında hazırlanan Kanun, 2006 yılında yürürlüğe girmiştir (Garipağaoğlu, 2017: 230). Böylece, Kalkınma Ajansları, 08.02.2006 tarih ve 5449 sayılı Kanun ile kurulmaya başlanmıştır. 6 Temmuz 2006 tarih ve 26220 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan "Bazı Düzey 2 Bölgelerinde, Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı" ile Adana ve Mersin illerini kapsayan Çukurova Kalkınma Ajansı ve İzmir İli’ni kapsayan İzmir Kalkınma Ajansı kurulmuştur. Ancak, ajansların aleyhine açılan davalar ve yürütmeyi durdurma kararları ile ilgili ajansların faaliyetleri bir yıl süreyle durdurulmuştur (DPT, 2011). Daha sonraki yıllarda, Anayasa Mahkemesi, Mart 2008’de, İzmir ve Çukurova kalkınma ajanslarının faaliyetlerine yeniden başlamalarına karar vermiştir. Böylece Türkiye genelinde yeni kalkınma ajanslarının kuruluş çalışmalarına başlanmıştır. 22 Kasım 2008 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan, 10 Kasım 2008 tarih ve 2008/14306 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 23 ili kapsayan ve İstanbul, Samsun, Diyarbakır, Konya, Erzurum, Gaziantep, Mardin ve Van illerinin merkez olarak seçildiği, sekiz adet kalkınma ajansı daha kurulmuştur. Daha sonra 25 Temmuz 2009 tarihinde, Resmî Gazetede yayımlanan, Bakanlar Kurulu Kararı ile düzey 2 alt bölgelerinde; Tekirdağ, Balıkesir, Denizli, Kütahya, Bursa, Kocaeli, Ankara, Isparta, Hatay, Nevşehir, Kayseri, Zonguldak, Trabzon, Kastamonu, Kars ve Malatya illerinin merkez olarak seçildiği kalkınma ajansları kurulmuştur. Böylece, Türkiye’de kalkınma ajansı sayısı 26’ya ulaşmıştır. Böylece Türkiye, kalkınma ajanslarının kurulmasıyla merkezde planlanan ve merkezi kurumlarca uygulanan bir kalkınma anlayışından vaz geçmiştir. Artık, merkez, yerel yönetim ve özel sektörün bir arada olacağı farklı bir kalkınma modeline doğru yönelmeye başlamıştır.

Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Coğrafi Dağılımları

Türkiye’de, Avrupa Birliği’nin telkinleri doğrultusunda, NUTS 2 sınıflandırmasına uyum amacıyla 26 istatistiki bölge üzerinde kalkınma ajansları kurulmuştur. Söz konusu ajanslar kurulurken; İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde yalnızca kendi idari sınırlarına bağlı kalınarak ajanslar tek ille temsil edilmiştir. Diğer düzey 2 alt bölgelerinde kurulan kalkınma ajanslarında ise, genel olarak nüfus ve ekonomik benzerliklerden hareket edildiği anlaşılmaktadır. Birin üzerinde ili kapsayan ajansların merkezleri olarak Tekirdağ, Balıkesir, Aydın, Manisa, Bursa, Kocaeli, Ankara, Konya, Antalya, Adana, Hatay, Kırıkkale, Kayseri, Zonguldak, Kastamonu, Samsun, Trabzon, Erzurum, Ağrı, Malatya, Van, Gaziantep, Şanlıurfa ve Mardin illeri seçilmiştir (Tablo 1). Ancak bu sınıflandırmada çoğu zaman, coğrafi kriterlere bağlı kalınmayıp yalnızca nüfus ve ekonomik göstergeler dikkate alınmıştır. Kaldı ki düzey 3 kapsamındaki istatistiki bölge birimlerini oluşturan 81 il içerisinde bazen ekonomik göstergeleri benzemeyenler de bir araya getirilmişlerdir (Tablo 2). Esasında, günümüzde, istatistiki bölge birimlerinin tanımlanmasında, nüfus, bölgesel kalkınma planları, illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması, temel istatistiki göstergeler ve coğrafi konum gibi ana faktörler kullanılmaktadır. Ülkemizde ise, istatistiksel bölge birimi ayrımlarında, bu farklı kıstasların dikkate alınmamış olması, kalkınma ajanslarının kendi içerisinde tutarsız olduğunu göstermektedir. Özellikle bu durum, bölgesel kalkınma ajanslarının kurulduğu düzey 2 bölgelerinin merkez kentleri ile aynı alt bölge içerisindeki diğer kentler arasında dikkat çekmektedir. Düzey 2 alt bölgelerinin bir kısmında, sosyo-ekonomik gelişmişlik, temel istatistiki göstergeler ve coğrafi bağlantılar gibi kıstaslar dikkate alınmadan kurulan kalkınma ajanslarına rastgele merkez kentler seçilmiştir. Merkez kentlerin birçoğunun seçiminde, asıl belirleyici kriter olarak il nüfusları alınmıştır.

Alt bölge merkezleri ve içerisinde yer alan illerin 2003 yılı sosyo -ekonomik sıralaması dikkate alındığında, bu durum açık bir şekilde gözlenmektedir (Tablo 2). Örneğin Kocaeli alt bölgesi içerisinde yer alan ve merkez il rolünü üstlenen Kocaeli, gelişmişlik açısından 4.sırada, aynı bölgede Düzce 45. sırada bulunmaktadır. Aynı şekilde Manisa alt bölgesi kapsamına giren illerden Manisa 25, Afyonkarahisar 44. Sıradadır. Bursa alt bölgesi kapsamında kalan Bursa 5, Bilecik 18. Sıradadır. Antalya alt bölgesi içerisinde kalan Antalya 10, Isparta 28, Burdur 31. Sıradadır. Kayseri alt bölgesi kapsamında kalan Kayseri 19, Sivas 53, Yozgat 64. sıradadır, Samsun alt bölgesi içerisinde kalan Samsun 32, Tokat 61. Sıradadır. Trabzon alt bölgesi içerisinde kalan Trabzon 38, Ordu 62, Gümüşhane 71. Sıradadır. Malatya alt bölgesi içerisinde kalan, Malatya 41, Elazığ 36, Bingöl 76, Tunceli 52. sırada yer almaktadır. Verilen örneklerden de anlaşıldığı gibi aynı alt bölge içerisinde yer alan illerin ekonomik göstergeleri, birbirine pek benzememekte, hatta bazıları arasındaki farklılıklar yüksek değerlere ulaşmaktadır.

Tablo 1: Türkiye’nin NUTS Bölgeleri ve Kalkınma Ajansları

Düzye 1 (12 Alt Bölge)	Düzye 2 (26 Alt Bölge)	Düzye 3 (81 İl)	Ajans Adı
İstanbul	İstanbul Alt Bölgesi	İstanbul	İstanbul Kalkınma Ajansı
Batı Marmara	Tekirdağ Alt Bölgesi	Tekirdağ, Edirne, Kırklareli	Trakya Kalkınma Ajansı
	Balıkesir Alt Bölgesi	Balıkesir, Çanakkale	Güney Marmara Kalkınma Ajansı
Ege	İzmir Alt Bölgesi	İzmir	İzmir Kalkınma Ajansı
	Aydın Alt Bölgesi	Aydın, Denizli, Muğla	Güney Ege Kalkınma Ajansı
Doğu Marmara	Manisa Alt Bölgesi	Manisa, Afyonkarahisar, Kütahya, Uşak	Zafer Kalkınma Ajansı
	Bursa Alt Bölgesi	Bursa, Eskişehir, Bilecik	Bilecik, Eskişehir, Bursa Kalkınma Ajansı
Batı Anadolu	Kocaeli Alt Bölgesi	Kocaeli, Sakarya, Düzce, Bolu, Yalova	Doğu Marmara Kalkınma Ajansı
	Ankara Alt Bölgesi	Ankara	Ankara Kalkınma Ajansı
Akdeniz	Konya Alt Bölgesi	Konya, Karaman	Mevlana Kalkınma Ajansı
	Antalya Alt Bölgesi	Antalya, Isparta, Burdur	Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı
Orta Anadolu	Adana Alt Bölgesi	Adana, Mersin	Çukurova Kalkınma Ajansı
	Hatay Alt Bölgesi	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye	Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı
Batı Karadeniz	Kırıkkale Alt Bölgesi	Kırıkkale, Aksaray, Niğde, Nevşehir, Kırşehir	Ahiler Kalkınma Ajansı
	Kayseri Alt Bölgesi	Kayseri, Sivas, Yozgat	Orta Anadolu Kalkınma Ajansı
Doğu Karadeniz	Zonguldak Alt Bölgesi	Zonguldak, Karabük, Bartın	Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı
	Kastamonu Alt Bölgesi	Kastamonu, Çankırı, Sinop	Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı
Kuzeydoğu Anadolu	Samsun Alt Bölgesi	Samsun, Tokat, Çorum, Amasya	Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı
	Trabzon Alt Bölgesi	Trabzon, Ordu, Giresun, Rize, Artvin, Gümüşhane	Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı
Ortadoğu Anadolu	Erzurum Alt Bölgesi	Erzurum, Erzincan, Bayburt	Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı
	Ağrı Alt Bölgesi	Ağrı, Kars, Iğdır, Ardahan	Serhat Kalkınma Ajansı
Güneydoğu Anadolu	Malatya Alt Bölgesi	Malatya, Elazığ, Bingöl, Tunceli	Fırat Kalkınma Ajansı
	Van Alt Bölgesi	Van, Muş, Bitlis, Hakkâri	Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı
Güneydoğu Anadolu	Gaziantep Bölgesi	Gaziantep, Adıyaman, Kilis	İpekyolu Kalkınma Ajansı
	Şanlıurfa Alt Bölgesi	Şanlıurfa, Diyarbakır	Karacadağ Kalkınma Ajansı
Kaynak: tuik.gov.tr	Mardin Alt Bölgesi	Mardin, Batman, Şırnak, Siirt	Dicle Kalkınma Ajansı

Tablo 2: Türkiye'nin NUTS Bölgeleri ve Sosyoekonomik Gelişmişlik Sıralaması

Düzye 2	Düzye 3		Düzye 2	Düzye 3			
	Gelişmişlik sırası (2003)	Nüfus Miktarı (2000)		Gelişmişlik sırası (2003)	Nüfus Miktarı		
İstanbul Alt Bölgesi	İstanbul	1	10 018 735	Kayseri	19	1 060 432	
Ankara Alt Bölgesi	Ankara	2	4 007 808	Kayseri Alt Bölgesi	Sivas	53	755 091
İzmir Alt Bölgesi	İzmir	3	3 370 866	Yozgat	64	682 919	
	Bursa	5	2 125 140	Kırıkkale	33	383 508	
Bursa Alt Bölgesi	Eskişehir	6	706 009	Kırıkkale Alt Bölgesi	Nevşehir	34	309 914
	Bilecik	18	194 326	Kırşehir	42	253 239	
	Kocaeli	4	1 206 085	Niğde	49	348 081	
	Yalova	9	168 593	Aksaray	56	396 084	
Kocaeli Alt Bölgesi	Bolu	14	270 654	Samsun	32	1 209 137	
	Sakarya	23	756 168	Samsun Alt Bölgesi	Amasya	39	365 231
	Düzce	45	314 266	Çorum	46	597 065	
	Tekirdağ	7	623 591	Tokat	61	828 027	
Tekirdağ Alt Bölgesi	Kırklareli	11	328 461	Rize	37	365 938	
	Edirne	16	402 606	Trabzon	38	975 137	
Adana Alt Bölgesi	Adana	8	1 849 478	Trabzon Alt Bölgesi	Artvin	43	191 934
	Mersin	17	1 651 400	Giresun	50	523 819	
	Denizli	12	850 029	Ordu	62	887 765	
Aydın Alt Bölgesi	Muğla	13	715 328	Gümüşhane	71	186 953	
	Aydın	22	950 757	Elâzığ	36	569 616	
Antalya Alt Bölgesi	Antalya	10	1 719 751	Malatya Alt Bölgesi	Malatya	41	853 658
	Isparta	28	513 681	Tunceli	52	93 584	
Balıkesir Alt Bölgesi	Burdur	31	256 803	Bingöl	76	253 739	
	Balıkesir	15	1 076 344	Kastamonu	51	375 416	
Zonguldak Alt Bölgesi	Çanakkale	24	464 975	Kastamonu Alt Bölgesi	Sinop	57	255 574
	Zonguldak	21	615 599	Çankırı	59	270 355	
	Karabük	27	225 102	Erzincan	58	316 841	
Manisa Alt Bölgesi	Bartın	55	184 178	Erzurum Alt Bölgesi	Erzurum	60	937 389
	Manisa	25	1 260 169	Bayburt	66	97 358	
	Uşak	30	323 313	Şanlıurfa Alt Bölgesi	Diyarbakır	63	1 362 708
Konya Alt Bölgesi	Kütahya	40	656 903	Şanlıurfa	68	1 443 422	
	Afyon	44	812 416	Batman	70	456 734	
	Konya	26	1 152 166	Mardin Alt Bölgesi	Mardin	72	705 098
Gaziantep Alt Bölgesi	Karaman	35	243 210	Siirt	73	263 676	
	Gaziantep	20	1 285 249	Şırnak	78	353 197	
Hatay Alt Bölgesi	Kilis	54	114 724	Kars	67	325 016	
	Adıyaman	65	623 811	Ağrı Alt Bölgesi	Iğdır	69	168 634
	Hatay	29	1 253 726	Ardahan	74	133 756	
Van Alt Bölgesi	Osmaniye	47	458 782	Ağrı	80	528 744	
	K.Maraş	48	1 002 384	Van	75	877 524	
				Hakkâri	77	236 581	
				Bitlis	79	388 678	
				Muş	81	453 654	

Kaynak: sbb.gov.tr/ tuik.gov.tr

Esasında, alt bölgeler içerisindeki illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması, daha farklı bir gruplamayı gerektirmektedir. Örneğin, Kocaeli alt bölgesi içerisindeki Düzce İli, Zonguldak alt bölgesine, Gaziantep alt bölgesinde bulunan Adıyaman İli, Malatya alt bölgesine, Kayseri alt bölgesinde bulunan Yozgat İli, Kırıkkale alt bölgesine, Samsun alt bölgesinde bulunan Tokat İli, Trabzon alt bölgesine, Trabzon alt bölgesinde bulunan Gümüşhane İli, Erzurum alt bölgesine, Malatya alt bölgesinde bulunan Bingöl İli, Van alt bölgesine, Zonguldak alt bölgesinde bulunan Bartın İli, Kastamonu alt bölgesine daha yakın gözükmetedir. Ayrıca düzey 2 bölgelerine merkez olarak seçilen illerde de ekonomik göstergelere her zaman dikkat edilmediği anlaşılmaktadır. Bu hususta; Aydın alt bölgesinin merkezi olan Aydın İli, aynı bölgedeki Denizli ve Muğla illerinin gerisinde bulunmaktadır. Aynı şekilde Trabzon alt bölgesinin merkezi olan Trabzon, Rize’den daha sonra, Erzurum alt bölgesi merkezi olan, Erzurum, Erzincan’dan sonra, Şanlıurfa alt bölgesi merkezi olan Şanlıurfa, Diyarbakır’dan sonra, Mardin alt bölgesi merkezi olan Mardin, Batman’dan sonra gelmektedir. Ağrı alt bölgesi merkezi olan Ağrı ise, aynı bölgedeki illerin hepsinden daha az gelişmiş gözükmetedir. Verilen bu örnekler, alt bölgelere merkez seçilirken, sosyoekonomik göstergelerin dikkate alınmadığını, nüfus büyüklüğüne göre hareket edilmiş olduğunu göstermektedir. Halbuki sosyoekonomik göstergelere göre, Aydın alt bölgesinde Denizli, Trabzon alt bölgesinde Rize, Erzurum alt bölgesinde Erzincan, Şanlıurfa alt bölgesinde Diyarbakır, Mardin alt bölgesinde Batman, Ağrı alt bölgesinde Kars, merkez olmaya daha uygun gözükmetedir.

Ülkemizdeki istatistiki bölge sınıflandırmasında her il, en küçük istatistiki bölge birimini karakterize etmektedir. Düzey 2 istatistiki bölge birimi içerisindeki alt bölgeler, düzey 3 kapsamında yer alan komşu illerin bir araya getirilmesiyle tanımlanmış olup 26 adettir (Tablo 1, Şekil 3). Yukarıda da belirtildiği gibi, düzey 2 bölgeleri içerisindeki alt bölgeler, düzey 3 kapsamındaki illerden merkez olarak seçilenle adlandırılmaktadır. Düzey 1 istatistiki bölge birimi ise, düzey 2 istatistiki bölge biriminin (alt bölge) gruplandırılması sonucu tanımlanmış olup 12 adettir (Tablo 1-2, Şekil 1). Bölgesel kalkınma ajansları, bu sınıflandırmada, merkezleri de belirtilmiş olan düzey 2 kademesinde kurulmuşlardır (Şekil 2-3). Düzey 1 ve düzey 2 bölgelerinin isimlendirilmeleri ve sınırlarının belirlenmesinde, coğrafi kriterlerden faydalanılmadığı anlaşılmaktadır (Şekil 2, 3, 4). Düzey 1 bölgeleri adlandırılırken, bazen il sınırlarından hareketle ilin adı verilmiştir. Bu duruma, düzey 1, 2, 3 bölgelerine ve kalkınma ajansına da adını vermiş olan İstanbul, Ankara ve İzmir illeri tipik örneklerdir. Halbuki coğrafi kriterlerin esas alındığı bölge ayırımında, il adına ve idari sınırlara bağlı kalınmamaktadır.



Şekil 1: Türkiye'nin Düzey 1 Bölgelerinin Coğrafi Bölgelere Göre Durumu

Aynı şekilde, coğrafi bölgelerin bazen adları kullanılmış olsa da coğrafi bölüm adları ve sınırları dikkate alınmamıştır. Örneğin Marmara Coğrafi Bölgesi içerisinde; coğrafi kriterlere dayanmayan, İstanbul, Batı Marmara ve Doğu Marmara olmak üzere 3 farklı bölge birimi teşkil edilmiştir. Üstelik Doğu Marmara düzey 1 bölgesinin içerisine, Sarıcakaya İlçesi dışında, İç Anadolu Bölgesi'nde kalan Eskişehir İli de dahil edilmiştir. Aynı şekilde, coğrafi anlamda, Batı Anadolu kavramı, Ege Bölgesi'nin Kıyı Bölümü'ne verilen isim olmasına rağmen, burada düzey 1 bölgesi olarak düşünülmüş ve Ankara, Konya gibi düzey 2 alt bölgelerine ayrılmıştır. Oysa Ankara ve Konya illerinin topraklarının büyük bir bölümü İç Anadolu Bölgesi'nde kalmaktadır. Orta Anadolu düzey 1 bölgesi, coğrafi bir anlam taşımakla beraber, daha önce bahsedildiği gibi

coğrafi anlamda bölge sınırları ile çelişmektedir. Ayrıca diğer ajansların Orta Anadolu Bölgesi'nin sınırları dışında kaldığı anlamını taşımaktadır. Aynı şekilde Ankara Kalkınma ajansı, kuzey kısımlarında Karadeniz Bölgesi'ne, Mevlâna Kalkınma Ajansı güneyde Akdeniz Bölgesi'ne sokulmaktadır. Doğu Anadolu Bölgesi'nde, Serhat Kalkınma Ajansı, Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı, Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı, Fırat Kalkınma Ajansı, olmak üzere 4 adet ajans kurulmuştur. Bu bölgede yer alan ajansların sınırları ve isimleri tartışmaya açık durumdadır. Örneğin, bölgede Kuzeydoğu Anadolu kavramı, herhangi bir bölümün adı değildir. Zaman zaman Erzurum- Kars Platosu için kullanılan bir kavramdır. Doğu Anadolu kavramı, sadece bir ajans için kullanılamaz. Zira, bu bölgenin bütünü için kullanılmaktadır. Fırat Kalkınma Ajansı olarak belirtilen alan ise, Yukarı Fırat Bölümü'nde kalmaktadır. Fırat Havzası'nın aşağı çığı ise, Güneydoğu Anadolu Bölgesi sınırları içerisinde. Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı, bölge sınırları dışına taşarak, Doğu Karadeniz'den Bayburt İlini ve Erzurum İlinin bazı ilçelerini de kapsamına almıştır. Güneydoğu Anadolu Bölgesi üzerinde, Dicle Kalkınma Ajansı, Karacadağ Kalkınma Ajansı ve İpekyolu Kalkınma Ajansı kurulmuştur. Bu bölgede de coğrafi bölge sınırlarının göz ardı edilerek kurulan kalkınma ajansları vardır. Örneğin, Dicle Kalkınma Ajansı, Şırnak İlini de içine alarak bir miktar Doğu Anadolu Bölgesi'ne sokulmuştur. Karacadağ Kalkınma Ajansı da Diyarbakır ve Batman kuzeyinde bölge sınırları dışına taşıp Doğu Anadolu'dan alan kazanmıştır. Aynı şekilde, ajansların isimleri de coğrafi kriterlerden uzak bulunmaktadır. Şöyle ki Karacadağ ve İpekyolu Kalkınma Ajansları, Orta Fırat Bölümü'nde olup, Urfa, Gaziantep ve Adıyaman Platolarını kapsamaktadır. İlgili plato isimlerinin kullanılması, ajans isimlerine coğrafi bir nitelik kazandırabilirdi. Diğer taraftan, Dicle Kalkınma Ajansı'nın sınırlandırılmasında, Dicle Havzası'nın bütünlüğü bozulmuş olup, Diyarbakır İli dışarıda bırakılmıştır.

TÜRKİYE'NİN BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARINA YÖNELİK ELEŞTİRİLER

Bilindiği üzere, Türkiye'de bölgesel kalkınma ajansları, Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı'na bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla kamuoyunda kalkınma ajanslarına dair olumlu ve olumsuz yönde birçok görüş belirmiştir. Türkiye'de kalkınma ajansı politikasının hangi ihtiyaçlar sonucunda ortaya çıktığı sorusu, tartışma konusu olduğu gibi, bu politikaya dair diğer alternatiflerin ve fırsatların dikkate alınmadığına da işaret edilmektedir. Birçok araştırmacıya göre alternatiflerin aranmayışının temel nedeni ise, Avrupa Birliği kökenli transfer bir politika olmasıdır. Kalkınma ajansları politikası ekonomik gelişmeye kısa sürede yansıyamamıştır. Ayrıca bazı araştırmacıların ulusal değerleri zedeleyeceği yönünde eleştirilerine maruz kalmıştır. Bu politika, özellikle üniter devlet yapısını korumaya çalışılanlar açısından Türkiye için bir tehdit unsuru olarak görülmüştür. Bölgesel kalkınma ajanslarının mevcut sorunlarıyla birlikte bizzat hukuki, siyasi ve ekonomik fonksiyonlarına yönelik birçok eleştiriden (Cankorkmaz, 2011: 126-129) bahsedilebilir. Esasında bölgesel kalkınma ajansları, siyasi ve hukuki açıdan olduğu kadar, ekonomik, yönetim, koordinasyon, finans, görev alanı çatışması, kalkınma politikaları alanlarında da birçok sorun barındırmaktadırlar. Bu hususta kamu yönetimi açısından yapılan eleştiriler dikkat çekmektedir. Araştırmacıların birçoğunda, öncelikle kalkınma ajanslarının, küreselleşme sistemi içerisinde nasıl bir pozisyon kazanacağı merak uyandırmaktadır. Bu kuruluşlar, bir taraftan birbiriyle yarışan bölgeleri doğururken, diğer taraftan bölgeler arası eşitsizlikleri nasıl gidereceği cevap bekleyen sorular arasındadır (Erzi, 2005: 30). Diğer yandan, bölgesel kalkınma ajansları ile yerel yönetimlere gereğinden çok yetki verilmiş ve güç devri yapılmıştır. Bu durum, başlangıçta ulus devlet yapısının zayıflatılmasına ve parçalanmasına neden olarak, eyalet sistemine ve federal devletlere geçişi tetikleyecektir. İkinci aşamada ise küçük, zayıf ve bağımlı devletlerin oluşumuna sebep olabilecektir (Berber ve Çelepci, 2005: 154). Zamanla ajansların, siyasi otorite ve yerel dinamiklerin müdahaleleri ile hantal, siyasi müdahalelere açık, geniş kadrolu bir yapıya dönüşme riski bulunmaktadır (Gençyürek, 2006: 15). Merkezi yönetimlerin denetimlerinden uzak olarak, yarı özerk veya özerk yapıları nedeniyle, aktörler arasında çatışmalar, yönetimde sorunlar yaşanabilmektedir.

Ayrıca kalkınma ajanslarının, ekonomik açıdan Türkiye'nin bölgesel gelişme politika ve stratejilerine yapacağı olumlu ve olumsuz etkiler değerlendirilmiştir. Özellikle bölgesel kalkınma ajanslarının amaçları doğrultusunda bölgesel dengesizlikleri gidermesi beklenmektedir. Ancak Avrupa Birliği aday ülkelerinin bazılarındaki deneyimlerin bölgesel rekabet politikalarının dengesizliği gidermek yerine, artırdığına dair araştırmalar bulunmaktadır. Örneğin Polonya'da 1990'dan beri uygulanan benzer politikaların bölgesel dengesizliği artırıcı sonuçlar doğurduğuna, diğer ülkelerde de benzer durumlar olduğuna (Tomaney, 2000: 471-478) dikkat çekilmektedir. Aynı şekilde, Türkiye'de aynı idari ünite içerisinde çeşitli kesimler arasındaki gelişmişlik farkları henüz giderilememiştir. Bu durumda, ekonomik gelişmişlik seviyeleri farklı olan illeri kapsayan kalkınma ajanslarının iller arasında nasıl bir denge kuracağı henüz belirsizdir (Oyan, 2006: 9). Bu süreç, üretimin yerelleşmesine ve KOBİ'lerin üretimdeki ağırlığının artmasına neden olacağından, ulusal ekonomi ve ulusal kalkınma anlayışı zayıflayacak, yerelleşme ve yerel kalkınma güçlenecektir. Türkiye'deki kalkınma ajanslarının, AB bölgesel yatırım fonlarından gerektiği gibi faydalanamaması, bölgesel dengesizlikleri kısa sürede giderilebilmesini mümkün kılmamaktadır (Berber ve Çelepci, 2005: 157). Ajansların gelirleri, bulunduğu bölgenin ekonomik gelişmişliğine bağlı bulunmaktadır. Dolayısıyla bu durum, bölgesel dengesizliğin giderilmesi açısından, az gelişmiş bölgelere daha fazla fon ayrılmasını gerektirirken, yasa tasarısında açıklığa kavuşturulmamıştır. Ajansların, fonlarının kullanımına dair temel ilkeleri, yasa tasarısında yer almamaktadır (Özmen, 2008: 338). Fiziki ve beşeri-

ekonomik şartlar itibarıyla avantajlara sahip bölgelerde kurulacak Kalkınma Ajansları, mevcut ve zamanla kazanılacak olan yapısal güçleri sayesinde, kuruldukları bölgeleri daha da çekici hale getireceklerdir. Dezavantajlı bölgeler, gelişmiş bölgelerle rekabet edemeyeceklerinden, ekonomik gelişme istenen ölçülerde yakalanamayacaktır. Yerel aktörler arasındaki koordinasyon ve iletişim sorunları, ajansların işleyişinde de sorun yaratmaktadır. Ulusal kurumlar tarafından bölgelere göre hazırlanan kalkınma planlarıyla bölgesel kalkınma ajanslarının programları arasındaki farklılıklar ise, bölgesel kaynakların yanlış kullanımına neden olarak bölgesel gerilemeyle sonuçlanabilmektedir. Aynı şekilde ajanslarla bölgesel kalkınmadan sorumlu diğer kurumlar arasında görev ve yetki sorunları ile birlikte, kurumlar arası güç çatışmaları doğabilmektedir (Özmen, 2008: 338). Ayrıca, Kalkınma ajansları, diğer yerel-bölgesel kurumlarla desteklenmediklerinden ve merkezi kurumlarla aralarında iş bölümü gerçekleştirmediğinden, etkinlikleri sınırlı kalmaktadır (Arslan, 2005: 286).

Türkiye’de kurulmuş olan bölgesel kalkınma ajansları hukuki açıdan da birçok eleştiriye maruz kalmaktadır. (Karanfil, 2006: 5) Bu eleştirilerden bazıları şöyledir:

- Bölgesel kalkınma ajansları, Anayasal tanımlarla örtüşmeyen, yerel, merkezi, özel ya da kamu idaresi niteliği dışında bir yapıya sahiptir.
- Kuruluşlarında veya kaldırılmalarında, Bakanlar Kurulu’na yetki verilmesi, Anayasaya aykırıdır.
- Yönetim kurulu başkanının toplanan fonları, dar bir kesime kullanılabilecek riski vardır.
- Kamu kaynakları ve AB yardımları gibi fonların, kullanım ilke ve politikaları yasa da belirtilmemiştir.
- Kamu gücü ve kamu kaynağı aktarılmasına rağmen, kamu denetimi dışında bırakılmıştır.
- Devlet İhale Kanunu, Kamu İhale Kanunu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine tabi olmayıp Sayıştay denetiminden muaf tutulmuştur.
- Bölgesel kalkınma ajanslarıyla yeni idari kademeler ve denetim harici harcama birimleri ortaya çıkmıştır.

Türkiye’de kalkınma ajansları, daha ziyade mali ve teknik destek, sosyal sorumluluk, eğitim, tanıtım, rehberlik gibi faaliyet alanlarında aktiftir. Ancak bu faaliyetlerin bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını ne derece giderdiğini gösteren verilere ulaşılamamaktadır. Kalkınma ajansları faaliyet raporlarında; bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarının giderilmesi çalışmaları, bölge kaynaklarının etkin kullanımı, bölgeler arası nüfus dengesizliğinin azaltılması gibi bilgilere rastlanmamaktadır. Daha ziyade mali ve teknik destek sayısı, gerçekleştirilen eğitim programları gibi bilgiler yer almaktadır. Halbuki, kurumsal faaliyetlerin sadece sayısal verilerle ifade edilmesi yeterli değildir. Aksine, bu faaliyetlerin bölgesel ölçekte etkinliğinin ve verimliliğinin de belirtilmesi gerekir. Ayrıca kalkınma ajanslarının, bölgesel kalkınmadaki rolleri hep birlikte değil, ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Ancak bu durumda, kalkınma ajanslarının bölge potansiyelini ne derece dikkate aldığı ve faaliyetlerinin bölge kalkınmasına hangi düzeyde yansıdığı saptanabilir.

SONUÇ

Ülkemizde, bölgeler arası sosyo-ekonomik gelişmişlik farkları, geçmişten beri yüksekliğini korumakta olup, daima kalkınmada problem teşkil etmiştir. Esasında, Türkiye’de 1960-2000 yılları arası, dengeli bölgesel kalkınma politikası dönemi olarak bilinmektedir. 2000’li yıllar ise, Avrupa Birliği sürecinde, Türk kamu yönetiminde önemli değişikliklerin gerçekleştiği bir dönemi temsil etmektedir. Bu dönemde hem merkezi yönetimde hem de yerel yönetimlerde önemli yasal değişiklikler olmuştur. 2011 yılında kurulan Kalkınma Bakanlığı da bu sürecin bir parçası sayılmaktadır. 2011 yılında, bazı Devlet Bakanlıklarında gerçekleşen değişimle birlikte yeni bakanlıklar da kurulmuştur. Bu süreçte, Kalkınma Bakanlığı’nın kurulmasıyla Devlet Planlama Teşkilatı kapatılmıştır. Esasında, Kalkınma Bakanlığı’nın kurulması, kalkınma ajansı yapılanmasıyla yakından bağlantılı olup bu yeni süreçte bölgesel kalkınma ajanslarını bünyesinde toplamıştır.

Avrupa Birliği tarafından, Türkiye’ye, kalkınma ajansları vasıtasıyla yeni bir anlayış çerçevesinde bölgesel kalkınmayı sürdürmesi yönünde telkinlerde bulunulmuştur. Bu husus, Avrupa Birliği’ne tam üyelik müzakereleri kapsamında, “Katılım Ortaklığı Belgesi” içerisinde yer almıştır. Türkiye, bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerini yapmak, bölgesel politikalarını oluşturmak ve Avrupa Birliği Bölgesel İstatistik Sistemi ile karşılaştırılabilir veri tabanına sahip olmak maksadıyla üç farklı düzeyde istatistiki bölge birimine ayrılmıştır. Bu sınıflandırmada, düzey 3 içerisinde kalan istatistiki bölge birimleri, il ölçeğinde olup 81 adettir. Burada her il bir istatistiki bölge birimini tanımlamaktadır. Diğer taraftan, ekonomik, sosyal ve nüfus büyüklüğü açısından benzerlik gösteren komşu iller bir araya getirilerek “düzey 1” ve “düzey 2” olmak üzere, hiyerarşik istatistiki bölge sınıflaması yapılmıştır. Bunlardan düzey 2 istatistiki bölge birimi, düzey 3 bölgesi içerisindeki komşu illerden teşkil edilmiş olup 26 adettir. Düzey 1 istatistiki bölge birimlerinde ise, komşu düzey 2 istatistiki alt bölge birimleri bir araya getirilmiştir. Düzey 1 bölgesinde 12 adet istatistiki bölge bulunmaktadır. Türkiye için belirtilen istatistiki bölge sınıflandırmasında, bölgesel kalkınma ajansları, düzey 2 alt bölgesinde kurulmuşlardır. Düzey 1 bölgeleri adlandırılırken; bazen il sınırlarından hareketle ilin adı verilmiş, bazen de coğrafi bölgelerin adları kullanılmış olsa da coğrafi bölüm adları ve sınırları dikkate alınmamıştır. Özellikle düzey 1 bölgeleri sınıflamasında, coğrafi kriterlere bağlı kalınmamıştır. Burada 7 adet coğrafi bölge sınırlarına bağlı kalınması ve bizzat bölgelerin ismiyle tasnif yapılması, bölgelere işlevsellik kazandırabilirdi. Aynı durum, düzey 2 alt bölgelerinin isimlendirilmeleri ve sınırlarının geçirilmesi açısından da

geçerlidir. Bu bakımdan da coğrafi bölgeler içerisinde ayrılmış olan 21 adet coğrafi bölümün isimlerinin ve sınırlarının korunması, daha isabetlidir. Düzey 2 alt bölgeleri esas alınarak kurulan bölgesel kalkınma ajanslarının coğrafi dağılımları ve fonksiyonellikleri de ayrıca tartışmaya açıktır.

Ancak bu sınıflandırmada, çoğu zaman, coğrafi kriterlere bağlı kalınmamış, yalnızca nüfus ve ekonomik göstergeler dikkate alınmıştır. Kaldı ki düzey 3 kapsamındaki istatistiki bölge birimlerini oluşturan 81 il içerisinde bazen ekonomik göstergeleri benzemeyenler de bir araya getirilmişlerdir. Esasında, günümüzde, istatistiki bölge birimlerinin tanımlanmasında, nüfus, bölgesel kalkınma planları, illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik sıralaması, temel istatistiki göstergeler ve coğrafi konum gibi temel faktörler kullanılmaktadır. Ülkemizde ise, istatistiksel bölge birimi ayrımlarında, bu farklı kıstasların dikkate alınmamış olması, kalkınma ajanslarının kendi içerisinde tutarsız olduklarını göstermektedir. Özellikle bu durum, bölgesel kalkınma ajanslarının kurulduğu düzey 2 bölgelerinin merkez kentleri ile aynı alt bölge içerisindeki diğer kentler arasında dikkat çekmektedir. Düzey 2 alt bölgelerinin bir kısmında, sosyo-ekonomik gelişmişlik, temel istatistiki göstergeler ve coğrafi bağlantılar gibi kıstaslar dikkate alınmadan, kalkınma ajansları kurulmuş ve merkez kentler seçilmiştir. Merkez kentlerin birçoğunun seçiminde, asıl belirleyici kıstas olarak il nüfusları alınmıştır.

Bütün bu değerlendirmeler, bölgesel kalkınma ajanslarının coğrafi dağılımlarının ve işlevlerinin tartışmaya açık olduğu sonucunu doğurmaktadır. Ayrıca, bölgesel kalkınma ajansları, siyasi ve hukuki açıdan olduğu kadar, ekonomik, yönetim, koordinasyon, finans, görev alanı çatışması, kalkınma politikaları alanlarında da birçok soruna sahiptir. Ulusal kurumlar tarafından bölgelere göre hazırlanan kalkınma planlarıyla bölgesel kalkınma ajanslarının programları arasındaki farklılıklar, bölgesel kaynakların yanlış kullanımına neden olabilmektedir. Kalkınma ajanslarının sunduğu verilerle bölge potansiyelini ne derece dikkate aldığı ve faaliyetlerin bölge kalkınmasına hangi düzeyde yansıdığı belirlenmemektedir. Kalkınma ajanslarıyla desteklenen projelerin, Türkiye'nin bölgesel kalkınma sorununu giderebileceği mümkün gözükmemektedir. Özellikle mevcut istihdam imkanlarının yerel kurumların yetkisinde olması, kalkınma politikasını negatif yönde etkilemektedir. Çalışmada ulaşılan sonuçlar; Türkiye'nin ileriye yönelik bölgesel kalkınma modellerini yeniden gözden geçirmesi ve daha gerçekçi, daha uygun modelleri tercih etmesi yönünde belirlemiştir.

EXTENDED ABSTRACT

EVALUATION AND INTERREGIONAL DISTRIBUTIONS OF DEVELOPMENT AGENCIES IN TURKEY IN THE CONTEXT OF REGIONAL DEVELOPMENT

INTRODUCTION

Regional development policy in Turkey; with the aim of reducing development differences since 2000s, was aimed to increase the competitiveness of the regions and to strengthen the economic - social integration. At the same time, the 2000s began as a period of significant changes in the Turkish public administration within the framework of the European Union (EU) process. In this period, there were important legal changes both in central administration and local administration. The establishment of the Ministry of Development in 2011 is also part of this process. 2011 is known as a process in which some of the State Ministries were removed or new ministries were established. In this process, the Ministry of Development was established and the operation of State Planning Organization (SPO) was terminated. Thus, a new organizational structure emerged as the ministry and an institution whose main function was to plan at the national level ended. In fact, the establishment of the Ministry of Development is closely linked to the development of the development agency, which is the product of the new development approach. Because the Ministry of Development has assumed an umbrella role for development agencies in this new process. Development agencies, in a sense, are structured as the provincial organization of the relevant ministry.

With this development, in the Turkish public administration system, the planning institution of the state since 1960 has now been replaced by a ministry of development. There are some differences in terms of the duties of the State Planning Organization and the Ministry of Development. For example, when the characteristics of the plans to be prepared are approached; The State Planning Organization prepared annual plans with development plans in line with the objectives set by the government. The Ministry of Development prepares the development plan, medium-term program, annual programs, strategies and action plans by conducting analyzes and studies at the national and local level in the areas of macroeconomic, sectoral and regional development in line with the objectives set by the government. The Ministry of Development has also participated in different planning activities in addition to the development plan and the annual program. (Övgün, 2011: 264-265) The Ninth Development Plan covering 2007-2013 period, which is prepared as the main strategy document that will contribute to the EU membership process, has an important place in regional development. In this section, it is aimed to ensure regional development as one of the axes of development considered as one of the development axes in order to sustain economic growth and social development in a stable manner and to enable regional development policy at a central level (Ninth Development Plan, 2007-2013). On the other hand, during this Plan period, Southeastern Anatolia Regional Development Project (GAP), Zonguldak-Bartın-Karabük Regional Development Project (ZBK), Eastern Black Sea Regional Development Plan (DOKAP) and Eastern Anatolia Project (DAP) Yeşilirmak Watershed Development Project (YHGP) works are underway. The Ninth Five-Year Development Plan foresees the need to address the GAP project not only as an infrastructure project consisting of energy and irrigation investments, but also as an integrated regional development program that mobilizes local initiatives by taking advantage of the co-operation platform of newly established development agencies. The Ninth Five-Year Development Plan aimed at sustainable development by reducing regional disparities in terms of regional development, in order to integrate sectoral priorities and spatial dimensions within the framework of the objectives and strategies of development plans. In the Tenth Development Plan (2014-2018), regional development was handled with regional competitiveness in line with 2023 targets. This means that the change and transformation on the global scale in regional development policies, in other words, the new generation of regional development approach, is also found in policy documents.

In order to establish socio-economic analysis of regions, to establish regional policies and to create a comparable database with the EU Regional Statistical System, in three different levels across the country, statistical district units were created. However, NUTS- 2 classification to conform to the classifications created 26 statistical regions in Turkey is far

from being dependent on geographical criteria are taken into account only economic indicators. Determination of NUTS-1 and NUTS-2 of the nomenclature and the area does not rely on geographical criteria, far from the functionality. In this classification, most of the time, geographic criteria are taken into account and only population and economic indicators are taken into consideration. Regional development agencies in Turkey, as well as the political and legal, economic, management, coordination, finance, involved in the conflict, has many problems in the field of development policy. The fact that the existing production facilities are at the initiative of local institutions adversely affects the overall development policy.

DATA AND METHOD

In this study, determining the location of development agencies in the planning of regional development agencies in Turkey, geographical distribution and evaluated within the context of their role in regional development, problems and shortcomings encountered in these areas have been discussed. 26 of the statistical classification created for the purpose of compliance with the NUTS-2 classification in Turkey, has investigated to what extent they are compatible with the geographical criteria and economic indicators. Maps showing the distribution of statistical regions and development agencies compared with the maps showing the geographic regions and sections of Turkey and problems have been tried to be identified. Thus, the extent to which the naming and boundaries of NUTS-1 and NUTS-2 regions are correlated with geographical conditions is examined. It was tried to determine whether the cities which are superior in terms of socio-economic development, basic statistical indicators and environmental links are considered as the central city and what is effective as the main determining criterion. Critical perspectives on regional development agencies which have many problems in the fields of economic, management, coordination, finance, field of conflict, development policies as well as political and legal aspects of our country have been evaluated. In the analysis and synthesis of the subjects discussed in the study, visual materials such as tables and maps were created and used frequently, and events were interpreted in terms of connection, distribution principle and functionality. The material used in the study is composed of the relevant statistical data of institutions such as TUIK and SPO. In addition, many scientific studies on regional development agencies have been utilized.

CONCLUSION

The need to be addressed with a new understanding of the planning regions have been made to Turkey by the European Union and it is suggested that the regional development agencies were the promoter(?). Thus Turkey, with the planned periods, regional development imbalances in regional development and interregional began to implement the model in relieving direction, policies and re-entered into a restructuring, leaving aside their vehicles. This together with the change, regional development agencies in Turkey, has taken a new shape as an organic part of the Basic Law of Public Administration Draft.

In order to establish socio-economic analysis of regions, to establish regional policies and to create a comparable database with the EU Regional Statistical System, three regional statistical units have been established. In this classification, the statistical regional units within the scope of NUTS-3 are 81 provinces and they are at the provincial level. Each province defines the statistical regional unit. The neighboring provinces, which are similar in economic, social and geographical terms, are grouped as "NUTS-1" and "NUTS-2" by considering regional development plans and population sizes, and hierarchical statistical region unit classification is made. NUTS-2 statistical region unit is defined as the result of grouping of neighboring provinces within the scope of NUTS-3. The NUTS-1 statistical region unit is defined as the result of grouping the statistical unit of NUTS-2 and there are 12 of them. Regional development agencies have been established in this classification, at NUTS-2, where their centers are mentioned.

However, NUTS-2 classification to conform to the classifications created 26 statistical regions in Turkey is far from being dependent on geographical criteria are taken into account only economic indicators. Determination of NUTS-1 and NUTS-2 of the nomenclature and the area does not rely on geographical criteria, far from the functionality. In this classification, most of the time, geographic criteria are taken into account and only population and economic indicators are taken into consideration. Moreover, among the 81 provinces that make up the statistical region units within the scope of NUTS-3, those who do not resemble the economic indicators are also brought together. In fact, nowadays, the basic factors such as the population used in the definition of statistical regional units, regional development plans, the socio-economic development ranking of the provinces, basic statistical indicators and geographic location indicate that the disparities of statistical regional unit are in itself inconsistent. This is especially the case in the central cities of the NUTS-2 regions where the regional development agencies are established and among the other cities in the level they are in. In some of

the NUTS- 2 regions, the cities that are superior in terms of socio-economic development, basic statistical indicators and environmental links are not accepted as the central city and the population is taken as the main criterion.

All these evaluations suggest that the geographical distribution and functions of regional development agencies are disputable. In addition, regional development agencies have many problems in terms of political and legal aspects, as well as economic, management, coordination, finance, field of conflict and development policies. First of all, development agencies in Turkey, cannot adequately benefit from EU regional funds, the effects in the reduction of regional imbalances is weak. Differences between regional development agencies' programs and the development plans prepared by national institutions may lead to misuse of regional resources. With the data provided by development agencies, it is not possible to determine the extent to which the region takes into account the potential of the region and to what extent the activities are reflected in the regional development. It does not seem possible of the projects supported by development agencies can resolve the problem of regional development in Turkey. In particular, the existing production facilities on the initiative of local authorities, affects negatively the overall development policy. Results obtained in the study; Turkey's prospective regional development models to reconsider and more realistic, the direction appears to prefer more affordable models.

Kaynakça / References

- Arslan, K. (2005). Bölgesel Kalkınma Farklılıklarının Giderilmesinde Etkin Bir Araç: Bölgesel Planlama ve Bölgesel Kalkınma Ajansları. *İstanbul Ticaret Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, 7, 275- 294.
- Berber, M. & Çelpeç, E. (2005). Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, *13-14 Ekim Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu Bildiriler Kitabı* içinde (s. 149-157).
- Cankorkmaz, Z. (2011). Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Bu Ajanslara Yönelik Eleştiriler. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 26(1), 113-138.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (2000). *Bölgesel Gelişme, VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (2003). *İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması*. Ankara
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (2004). *Bölgesel Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı* (s.20). Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), (2008). "Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)", "Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara. 14.02.2018 tarihinde www.kalkinma.gov.tr/Docobjects/Download/3112/Oik702.Pdf adresinden Edinilmiştir.
- DPT (2011). 20.04.2011 tarihinde www.dpt.gov.tr/kalkinmaajanslari adresinden edinilmiştir.
- Erzi, G. (2005). Yeni Bölgecilik Akımı ve Bölgesel Kalkınma Ajansları. *8 Kasım Dünya Şehircilik Günü 29. Kolokyumu Planlamada Yeni Politika ve Stratejiler Riskler ve Fırsatlar' da* sunulmuştur. İTÜ Mimarlık Fakültesi, İstanbul.
- EURADA (2010). 10.07.2010 tarihinde www.eurada.org/report_1999 adresinden edinilmiştir.
- Garipağaoğlu, N. (2017). *Bölge Planlama ve Türkiye'de Mekânsal Planlama Yaklaşımları*. İstanbul: Yeditepe Yayınevi.
- Gençyürek, L. (2006). Kalkınma Ajansları'nın Geleceği. 13.01.2017 tarihinde http://www.alomaliye.com/agustos06/levent_gencyurek_kalkinmaajans.html adresinden edinilmiştir.
- Hasanoğlu, M-Aliyev, Z. (2006). Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajansları. *Sayıştay Dergisi*. 60, 81-103.
- Karanfil, N. (2006, 15 Şubat). Pilot Bölgede Başarı Sağlanırsa Kalkınma Ajansları Yaygınlaşacak, *Referans Gazetesi*.
- Oyan, O. (2006, 27 Ocak), Kalkınma Ajansları Ne İşe Yarar? *Dünya Gazetesi*.
- Övgün, B. (2011). Türk Kamu Yönetiminde Yeni Bir Örgütlenme: Kalkınma Bakanlığı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 66(3), 263-281.
- Özmen, F. (2008). AB Sürecinde Türkiye'de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Karşılaşabilecekleri Temel Sorun Alanları. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(3), 327-340.
- SBB (2018). 13.09.2018 tarihinde www.sbb.gov.tr adresinden edinilmiştir.
- Tamer, A. (2010). *Kalkınma ajanslarının türk hukuk sistemindeki yeri*. (Yüksek Lisans Tezi) (Kalkınma Bakanlığı-Eski DPT). Ankara.
- Tomaney, J. & Ward N. (2000). England and New Regionalism, *Regional Studies*. *Sayıştay Dergisi*, 60..
- TUIK (2018). 01.08.2018 tarihinde www.tuik.gov.tr adresinden edinilmiştir.
- T. C. Kalkınma Bakanlığı, (2006). Kalkınma Planları Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), Ankara.
- T. C. Kalkınma Bakanlığı, (2013). Kalkınma Planları Onuncu Kalkınma Planı (2014-2018), Ankara.