

KALKINMA AJANSLARI VE YEREL YÖNETİŞİM

Ali YILMAZ *

ÖZET

Ülkemizde son dönemde hızlanan kamu yönetimi reformu çerçevesinde gündeme gelen kalkınma ajansları, mevcut yönetim yapısında yeni bir örgüt olarak kurulmaya başlanmıştır. Geleneksel bürokratik kurumlardan farklı bir örgütlenme ve işleyiş sürecinin egemen olduğu bu kuruluşların, günümüzde giderek kamu yönetimine hâkim olan yönetim paradigmasıyla bire bir uyumlu olduğu görülmektedir. Bu anlamda Kalkınma Ajansları, kapitalizmin ulaştığı küresel rekabet düzeyine en uygun yerel kalkınma aktörü olarak ön plana çıkmakta ve küresel rekabet ortamında yerel kalkınmanın itici gücü olmaları hedeflenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kalkınma Ajansları, Bölgesel Kalkınma, Yönetişim, Post-Fordizm.

ABSTRACT

Development Agencies and Regional Governance

In Turkey, setting up (regional) development agencies in every parts of the country has come into prominence as an important part of larger public administration reform agenda. These agencies, which operate very differently from classical bureaucratic departments with regard to both of their organisation and functioning, emerged as a pillar of governance paradigm that increasingly pervades all public administration. In this respect, as the most appropriate regional actor working in perfect harmony with a competitive environment of the global capitalism, the agencies are supposed to play the "lead" role in implementing regional development policies.

Key Words: *Regional Development Agencies, Turkey, Regional Development, Governance, Post-Fordism.*

GİRİŞ

Türkiye'de Avrupa Birliği desteklerinden yararlanabilmek için kamu yönetimi reformu çerçevesinde gündeme gelen (*bölge*) *kalkınma ajansları*, mevcut yönetim yapısında yeni bir örgüt olarak kurulmaya başlanmıştır. Bu kuruluşların, yarı-kamusal bir nitelik taşımaları, geleneksel bürokratik yönetim anlayışından farklı bir "yönetişim" paradigması çerçevesinde bölgelerindeki

* Şabanözü Kaymakamı, TODAİE Yönetim Bilimi Doktora Öğrencisi.

merkezi ve yerel yönetim organları, piyasa aktörleri, sivil toplum kuruluşları(STK) ile işbirliği içinde "...küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemeleri" (5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un 5. md.) öngörülmektedir. Bu suretle, hem bölge kalkınmasının mimarı olarak tasarlanmışlar hem de yönetişimci yapılanmalarıyla bölgelerini günümüzün küreselleşmiş dünya ekonomisine eklemleyebilecek temel kamu yönetimi kuruluşları statüsüne yükseltmişlerdir.

Bu çalışmada, öncelikle, ana hatlarıyla artık tamamen dünya ekonomisine hâkim olan kapitalizmin gelişim süreci ortaya konacak, gerek Batılı ülkelerde gerekse Türkiye'de özellikle 1980'lerden sonra etkileri iyice hissedilen ve halen içinde bulunduğumuz "Post-Fordist" olarak da nitelenen dönemin kamu yönetimi anlayışı olan yönetişimin asıl üzerine inşa edildiği ekonomi politik zemin ortaya çıkarılmaya çalışılacaktır. Çünkü "Post-Fordist" üretim biçiminin, ekonomik hayatın yanı sıra toplumsal yapıda, devlet anlayışında, kültürde ve hayatın hemen her alanında köklü yenilikler yapma potansiyeline sahip olduğu değerlendirilmekte olup bu altyapı anlaşılmadan yönetişim paradigmasının özüne inmek mümkün olmayacaktır.

Devlet, piyasa aktörleri ve özellikle de sivil toplumun karşılıklı etkileşim halinde olduğu yeni bir kamu yönetimi anlayışını ifade eden "yönetişim" kavramı, siyasal ve ekonomik çerçevesi de vurgulanmak suretiyle açıklandıktan sonra, çalışmanın asıl konusu olan "Kalkınma Ajansları" ele alınacaktır. Elbette bu yapılırken bu kuruluşların Batılı ülkelerde gelişim sürecine de zaman zaman değinilmesi gerekecektir, ancak asıl konu ülkemizdeki kurumsallaşma çalışmaları olacaktır. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında ise "(Bölge) Kalkınma Ajanslarının", "yönetişim" anlayışı çerçevesinde yasal ve idari yapılarının, çalışma biçimlerinin incelenmesi hedeflenmektedir. Tüm bunların sonunda, bu kuruluşların makro ekonomik ve toplumsal sistem içinde yerine getirecekleri temel işlevin ortaya konulması temel amaç olacaktır.

Ancak hemen şunu da belirtmek gerekir ki, ülkemizdeki uygulamanın nispeten daha yeni olduğu, halen az sayıda kalkınma ajansının tam anlamıyla faaliyete geçtiği, ancak bunların da henüz uygulama sonuçlarının ölçülebilir şekilde ortaya çıkmadığı bir gerçektir. Bu nedenlerle, bu kuruluşların kuramsal yönetişim ilkelerini ne oranda hayata geçirdikleri ve kendilerinden beklenen bölgesel kalkınma işlevini ne oranda yerine getirdiklerinin somut olgularla bu çalışmada ortaya konulması mümkün olmayacaktır. Dolayısıyla, bu çalışmanın amaç ve kapsamı da dikkate alınarak, ilgili mevzuat ve kalkınma ajanslarının kamuoyuna açık faaliyet tanıtımlarının dışında belge ve doküman incelemesi

ya da görüşme teknikleri kullanılamamış olup daha ziyade literatür incelemesi yapılmıştır. Bu nedenle, çalışmanın bu temel kısıtlar dikkate alınarak okunması gerekmektedir.

1. YÖNETİŞİM PARADİGMASI

1.1. Yönetişimin Zemini: Post-Fordizm ve Küreselleşme

Gelişmiş Batılı ülkelerde özellikle 1940'larla-1960'lı yıllar arasında egemen olan(Thompson, 2008) ekonomik anlamda "Fordizm", standart sanayi üretiminin kitlesel üretime dayandığı, idari nitelikli işlerle beden gücü gerektiren işlerin Taylorist bir yönetim anlayışıyla belirlendiği katı bir iş bölümüne dayanan bir üretim biçimini ifade eder. Ancak Fordist üretimin iş örgütlenmesiyle sınırlı kalmadığı, hegemonik bir anlayışla yaşamın diğer alanlarını da bu birikim stratejisine uygun olarak "düzenlediği"; kendine uygun bir devlet anlayışı(refah devleti) ve toplumsal yaşam biçimi yarattığı görülmektedir. Ancak bu sayededir ki egemen olduğu ülkelerde çoğunlukla ithal ikamesine dayalı kendine uygun kalkınma politikaları geliştirerek ürettiği mallara duyulacak talebi garantiye almıştır(Eraydın, 1992:15-16).

1970'lere gelindiğinde ise "Fordist" üretim biçiminin giderek bir kriz ortamına girdiği görülmektedir. Bu durumun esas nedeni konusunda farklı yaklaşımlar olsa da genellikle "Fordist" sistemin kendi iç dinamiklerinden kaynaklanan yapısal sorunlarla çevre ülkelerin rekabeti gibi dışsal etkenlerin birlikte değerlendirilmesi gerektiği görüşü daha ağırlık kazanmaktadır.

Her şeyden önce, "Fordist" üretim organizasyonunun yüksek düzeyde işbölümü sonucunda ortaya çıkan aşırı uzmanlaşmayla çalışanların giderek işe yabancılaşmaları, verimlilik artışlarının artık sağlanamamasına neden olmuştur. Ayrıca bir taraftan iç piyasanın giderek doyuma ulaşması, diğer taraftan devletlerin yaşadığı finansal krizler nedeniyle refah devleti harcamalarında kısıntıya gitmeleri, toplam talebi daraltmış ve tüm bunlar "Fordist" üretim sürecinin talep düzeyine karşı "katı-rigid" organizasyon yapısıyla bir araya gelince, ekonomiler kaçınılmaz şekilde durgunluk dönemine girmiştir.

Bunlara ek dışsal bir faktör olarak, "Fordist" üretimin egemen olduğu gelişmiş Batılı ülkelerde devletin ve genel olarak ekonominin karşılaştığı bir diğer handicap ise 1973'te Arap-İsrail Savaşı sonrasında endüstriyel üretimin temel hammaddesi olan petrol fiyatlarındaki hızlı artış olmuştur(Eraydın, 1992:18). Emek yoğunlaşmasının fiziki ve ruhsal sınırlarına ulaşılması sonucunda "Fordist" ülkelerde bir taraftan kârlılık-verimlilik düşüşleri yaşanırken, diğer taraftan az gelişmiş ülkeler, ulusal sınırları içinde uyguladıkları ithal ikamesi

politikalarını tamamlayarak, çok uluslu şirketlerin de yatırımlarını ucuz işgücü nedeniyle kendilerine çekmek suretiyle, gelişmiş ülke sanayileri için rakip olmaya başlamışlardır(Eraydın, 1992:17 vd).

Keynesyen sosyal devlet ya da refah devleti yapılanmasıyla "Fordist" üretim biçimi arasında yakın bir ilişki vardır. Bu yapılanmada devletin tam istihdam ve refah politikaları toplam talebin istikrarlı bir şekilde sürdürülmesini sağlamakta, kalkınma politikaları da ulusal çapta-merkezi düzeyde ele alınmaktaydı. Ancak özellikle üretim sürecindeki verimlilik düşüşü, buna rağmen sendikaların gücü nedeniyle ücretlere bunun yansıtılamaması sistemin başarısızlığa uğramasına yol açmıştır. Bu durumun doğal bir sonucu olarak, giderek artan kamu harcamalarıyla ortaya çıkan finansal kriz, Batılı ülkelerde enflasyonu arttırmış ve sonuçta da ekonomiler bunalıma girmiştir(Aslan, 2005:96).

Kapitalist sistemin "birikim rejiminde"² ortaya çıkan bu bunalımlar "düzenleme biçimiyle" büyük bir uyumsuzluğun ortaya çıkmasına neden olmuş; ekonomilerdeki bahsi geçen bu sorunlar "birikim rejiminin" istikrarlı bir şekilde sürdürülmesini sağlayan tüm kurumsal ve toplumsal mekanizmaları büyük bir dönüşüme zorlamıştır. Artık sistemin mevcut şekliyle devam edemeyeceği anlaşılınca tüm ekonomide harcamaların kısılması, giderek artan bilgi ve iletişim teknolojilerinin de yardımıyla talep düzeyine karşı çok daha "esnek bir üretim" modeline geçilmesini zorunlu kılmıştır.

Gelişmiş kapitalist ekonomilerin içine düştükleri bu kriz ortamı karşısında krizden çıkabilmek için buldukları "esnek" ya da "Post-Fordist" üretim biçimi olarak kavramsallaştırılan yeni küresel kapitalist sistemin temel dinamiklerini kavramadan günümüz devletlerinin kamu yönetimlerinde giriştikleri yeniden yapılandırma sürecini anlamak mümkün olmayacaktır. Çünkü "Post-Fordist" paradigmaya göre bu sistem, toplumdaki belirli bir üretim ve tüketim modelinden öteye geçerek daha geniş çerçeveli sosyo-ekonomik, siyasal bir düzeni inşa etmeye yönelmektedir.

1970'lerden itibaren gelişmiş kapitalist ekonomilerin, ekonomideki yapısal krizlere karşı geliştirdikleri temel üretim modeli, adına çoğunlukla "esnek üretim" de denen "Post-Fordist" üretim modeli olmuştur. "Fordizmin" darboğaza

² Sermayenin istikrarlı bir dönemde örgütlenme, üretim, tüketim, bölüşüm biçimleri olarak tanımlanabilecek olan "birikim rejimi" ve daha kapsayıcı olarak da, bu ortamı sağlayan yasal, kurumsal, yönetsel yapılar-kurallar bütünü olarak "düzenleme biçimi"(www.wikipedia.org), kapitalizmin dönüşümünün temel dinamiklerini daha açık bir şekilde ortaya koyabilmek adına, tarihsel olarak sermaye birikiminin nasıl *düzenlendiği* sorusu üzerinde yoğunlaşan özellikle M. Aglietta, A. Lipietz, R. Boyer D. Harvey, B. Jessop gibi yazarların başını çektiğini *Düzenleme Okulu'nun* geliştirdiği yaklaşımın temel kavramlarıdır.

girmesinin esas nedenlerinden biri olarak kabul edilen "katılığın" tersine, yeni üretim sürecinin temel özelliği, hiç şüphesiz, gerek üretim teknikleri anlamında gerekse emeğın kullanımı anlamında uygulamaya sokulan "esneklik" anlayışı olmuştur. Bu tip üretim biçiminde üretilen mallara talep en önemli belirleyici unsur olmuştur, stok üretimi yerine farklı ve değişen talebe anında cevap veren, bireysel seçiciliğın ön planda olduğu esnek bir yapı ortaya çıkmıştır.

Yeni sistemde artık firmalar arası rekabet ulusal sınırları aşarak küresel düzeyde cereyan etmektedir. Küresel çapta çok uluslu şirketler çoğalarak maliyetin, özellikle de emeğın en ucuz olduğu ülkelere kaymıştır. Bununla yakından ilişkili olarak da; esnek istihdam ve esnek ücretlendirme yöntemleriyle toplu sözleşmelerin yerini bireysel sözleşmeler almıştır. Bu anlamda, ücret ilişkileri, ulusal değil, küresel düzeyde kurularak ücret düzeyi, uluslararası rekabet ve maliyetin önemli bir unsuru olarak görülmüştür(Aslan, 2005:125).

"Post-Fordist paradigmada", devletin temel ekonomik fonksiyonları yeniden tanımlanmıştır. Kapitalist devletler, uluslararası rekabet ortamında artık arz yönlü ekonomi üzerinde odaklanmışlar; "esnekliğin" gerekleri karşısında sosyal devlet döneminde uygulamaya koydukları refah politikalarını terk etmişlerdir. ABD'de Reaganizm, İngiltere'de Thatcherizm, ülkemizde Özal hükümetlerinin 1980 sonrası politikaları gibi neo-liberal siyasal sistemlerin uygulamaya geçmesinde gözlemlenebileceği gibi kapitalist devletler, "Post-Fordist" "birikim rejiminin" ihtiyaç duyduğu mekanizmaları hayata geçirmişler, hatta devletlerin kendileri de artık "esnekleşmiştir" (Jessop, Bob, www.geo.ut.ee). Bu yeni dönemde kapitalist devletler yeniden yapılanma sürecine girmiş, kamu işletmeleri özelleştirilerek piyasaya açılmış, mali serbestleşmeyle de adeta devletin piyasaya müdahale araçları minimum düzeye indirgenmiştir (Aslan, 2005:133).

1.2. Yönetişim

Yukarıda da belirtildiği üzere, küresel düzeyde tüm kapitalist ülkelerde hâkim olmaya başlayan bu yeni küreselleşme düzeninde, hemen her ülkede devletlerin bizzat kendileri de bu "esnekleşmeye" ayak uydurmak zorunda kalmışlardır. Sosyal kaygılar bir tarafa bırakılarak etkin ve verimli bir kamu yönetimi anlayışına dayanan "yeni kamu yönetimi" ya da "kamu işletmeciliği" akımlarının sonucu olarak bürokraside ve kamu personeli istihdamında bu yeni dünya düzenine uyum sağlamayı amaçlayan reformlar yapılmıştır. İşte bu süreçte genel olarak yönetim paradigması da tüm kamu yönetimine egemen olmaya başlamıştır.

1989'da ilk defa Dünya Bankası tarafından gelişmemiş Afrika ülkeleri için bir kalkınma reçetesi olarak kullanılan(Güler, 2003: 95) yönetim, 1980 sonrasında, daha 1970'lerden itibaren ekonomide uygulamaya sokulan "Post-Fordist" politikaların bir yansıması olarak kamu yönetiminde temel yönetim anlayışı haline gelmiştir. Özellikle Sovyetler Birliği'nin çöküşüyle birlikte Dünya Bankası, İMF, OECD, BM gibi uluslararası kuruluşların ve son olarak da AB gibi ulus-üstü örgütlerin desteğini arkasına alarak artık tek kutuplu dünyaya egemen olmaya başlamıştır.

Dünyada gelişmiş kapitalist ülkelerle gelişmemiş ülkeler arasındaki milli gelir farkı da giderek artmaktadır. Bu nedenle, özellikle Dünya Bankası ve İMF'nin kalkınma formüllerinin yaygın kabul görmesinde hiç şüphesiz gelişmemiş ülkelerin bu kuruluşlarla kredi ve borç ilişkisi içerisine girmek durumunda kalmaları en önemli etkenlerden biri konumundadır. Son yirmi-otuz yıl boyunca İMF ve Dünya Bankası'nın uyguladığı temel ortak stratejik program ise kapitalizmin dünya ölçeğinde kurumsallaştırılmasına dönük mekanizmaların oluşturulması ve az gelişmiş ülkelerde bu sürecin denetlenmesidir(Cammack, 2003). Bunun sonucunda uygulamaya sokulan neo-liberal politikaların kamu yönetimine yansıması ise büyük oranda yönetim paradigmasının yaygınlaşması şeklinde olmaktadır.

Yönetişimi, sermayenin yeni bir siyasal iktidar tarzı olarak alan Sonay Bayramoğlu'nun(Bayramoğlu, 2005) araştırmasına göre, bu yeni model, Yeni Sağın, devlet-toplum karşıtlığı yerine, eşit statüde karşılıklı bağımlılık içeren "birlikte yönetim " ilkesine dayanır. Hükümetin yanı sıra hükümet dışı aktörler de yönetime katılır. Devlet(bürokrasi), piyasa aktörleri ve diğer tüm toplumsal kesimleri ihtiva eden sivil toplum yönetişimin başlıca aktörleridir.

Yine Bayramoğlu'nun analizini takiple, yönetişimin evreleri ise şu şekilde sıralanabilir: a)Âdemi merkezileşme ve özelleştirme; b)Hesap verebilirlik(Yerelleşme ve kamu harcamalarının kontrolüyle mümkündür); c) Kalkınma amacına yönelik yasal çerçeve: Özel sektör ve piyasa ekonomisinin hâkim kılınması; d)Şeffaflık; e)Bu süreçlerle ekonomik alanla siyasi alan ayrıştırılarak ekonomik karar alma süreçleri, iktisadi ve teknik bir soruna indirgenmektedir. Bu ayrıştırma sayesinde, az gelişmiş ülkelerde istikrarlı bir rekabetçi sistem kurulmasına dönük politikaların sert bir siyasi mukavemetle karşılaşmadan hayata geçirilmesi sağlanarak kalkınmanın gerçekleştirilebileceği savunulmaktadır.

1.3. Yerel Yönetişimle Bölgesel Kalkınma

Diğer taraftan günümüzün "Post-Fordist" rekabete dayalı küresel kapitalist sistemi çerçevesinde ulus devletler giderek güç kaybetmekte, yetkilerinin bir kısmını uluslararası örgütlere devrederken, diğer yandan da kendi içlerinde yerleşmektedirler. Burada, esasında paradoksal bir şekilde iki zıt akım("küreselleşme-yerelleşme") aynı amaç doğrultusunda "ulus devletin" altını oymaktadır; yeni ekonomik "birikim rejiminin" gereklerine uygun olarak bir taraftan sermaye sınır tanımaz bir akışkanlık yeteneği kazanmakta, devletler daha fazla yabancı yatırım çekebilmek, uluslararası rekabet şartlarına ayak uydurabilmek için "küçülerek" ulusal yetkilerinden vazgeçmekte, ancak diğer taraftan da önceden ulusal düzeyde kullanılan bir takım yetkiler, "yönetişim" paradigmasına dayalı olarak merkezi düzeyde bağımsız düzenleyici kurullara, yerelde ise küreselleşmeye ayak uydurabilecek yerel-bölgesel kalkınma ajanslarına devredilmektedir. Bu anlamda, örneğin ülkemizde kırsal kalkınmayı gerçekleştirmeye yönelik politikalar geliştirme konusu da 5549 sayılı Kanunla kalkınma ajanslarının görev ve yetkileri arasında sayılmıştır.

Konuya küresel düzlemde bakıldığında, başta Dünya Bankası ve İMF gibi uluslararası örgütlerin, serbest ticaretin, yönetim anlayışına göre çalışan düzenleyici merkezi ve bölgesel yarı-kamusal örgütlerin yaygınlaştırılması gibi dünya çapında rekabetçi kapitalizmin gereklerini hayata geçirmeye yönelik politikalar uyguladıkları gözlemlenmektedir. Sonuçta, üretimin ve finansın küreselleştiği bir ortamda ekonominin ulusal sınırları problemlili bir hale gelmekte, ulusal sınırları aşan yerel-bölgesel bağlantılar giderek önem kazanmaktadır. Ancak küreselleşmenin sadece ticaret ve sermaye akışkanlığının arttığı dışsal bir ekonomik süreç olarak algılanması yanıltıcı olur; aynı zamanda ekonomik yönetişimin uygulandığı ulusal politika alanını da dönüştürdüğü gözden kaçırılmamalıdır(Jayasuriya, 2008).

Yine bu süreç içerisinde, Türkiye'deki gelişmeleri de yakından etkileyen bir olgu olarak, Avrupa Birliği'nin(AB) de bölgeselleşmeyi, geleceğin birleşik AB devletinin yaratılması yolunda siyasi bir politika olarak ele aldığı söylenebilir. Nitekim AB'nin hemen tüm politikalarında yerel kültürel farkların öne çıktığı, bölgesel farklılıkların ve rekabetin vurgulandığı görülmektedir. Çünkü zaten, gerçekleşmesi durumunda, birleşik bir AB devleti çok sayıda bağımsız devletin bir bölgeye-eyaletle dönüştürüleceği bir ideal değil midir? Örneğin, işgücü eğitim düzeyinin yükseltilmesi, girişimciliğin teşviki, kamu işletmeciliğinin tasfiyesi, araştırma-geliştirme faaliyetlerinin artırılması vb. tedbirlerle genel olarak küresel çapta AB ülkelerinin rekabet gücünü arttırmayı hedefleyen Lizbon

Stratejisiyle tüm bu süreci yerel düzeyde izleyecek bir devletler-arası yönetim mekanizması(OMC)kurulmuştur(http://en.wikipedia.org/wiki/Open_Method_of_Coordination). Aynı şekilde, Avrupa İstihdam Stratejisi(EES) de bölgesel rekabete dayanan, firma ve çalışanları daha rekabetçi bir küresel ekonomiye adapte etmeye dönük bir anlayışa dayanmaktadır(Jayasuriya, 2008).

Bu anlamda, yerel kalkınma anlayışının(aynı zamanda Türkiye'de kalkınma ajanslarının) dayandığı kuramsal yaklaşımın temelinde, "Fordizmden" "Post-Fordizme" ve merkezizetçi yapıdan adem-i merkezizetçi yapıya geçiş bulunmaktadır. Büyük ölçekli kitlesel üretimden küçük ölçekli esnek üretime geçiş anlamına gelen bu süreç, öz kaynak ve yerel girişimciliğin öne çıktığı küçük ve orta boy işletmeleri (Türkiye'de KOBİ'leri) esas almaktadır. KOBİ'lerin günümüzün küresel rekabet koşullarına uyum yetenekleri ve ihracata dönük yapılanmaları bu işletmelere ekonomik gelişmenin lokomotifi görevinin verilmesi sonucunu doğurmuştur(Ataay, 2005). Bu arada yönetim yapısı da buna göre şekillenecek, giderek daha fazla devlet yetkisi kullanan yerel yönetimler ve kalkınma ajansları, özellikle alt yapı yatırımları ve yabancı sermayenin önünü açıcı tedbirlerle tüm güçleriyle bu sürece dahil olacaklar; bölgelerine sermaye yönelimi için küresel rekabet ortamında diğer kentlerden-bölgelerden daha cazip koşullar üretmeye programlanacaklardır.

Bu süreç içinde bölgesel nitelikte kurulan kalkınma ajanslarının temel rolü, iş çevreleriyle kamusal örgütleri, yönetim anlayışı çerçevesinde örgütleyerek, bölgesel kalkınma üzerine odaklamak olacaktır. Sonuçta yerel girişimciliğin artırması, yerel halkın becerilerinin geliştirilmesi, bilgi ve bilgi teknolojilerinin kullanımının yaygınlaşması ve böylece de uluslararası küresel rekabette bölgeye daha fazla yatırım yapılmasının sağlanması bakımından mukayeseli bölgesel bir üstünlük elde edilmesi beklenmektedir(Özer, "Küresel Rekabet-Bölge Kalkınma Ajansları ve Türkiye").

Elbette, kalkınma ajanslarının kuramsal temellerini çok güçlü bir şekilde ortaya koymakla birlikte bu analizler daha ziyade neo-liberal politikaların uygulamada olduğu kapitalist ülkeler için geçerlidir. Başka bir deyişle, devletin ekonomik faaliyetlerden büyük oranda çekildiği, ülkenin ekonomik kalkınmasında tamamen özel girişimciliğe üstünlük tanındığı bu sistemde, günümüzün küresel rekabet ortamında ülke içinde bölgesel rekabet üstünlükleri geliştirmekten başka yol gözükmemektedir. Ayrıca bu kalkınma anlayışına eleştirel yönden bakan yazarların ortak görüşlerinden biri ise, bu rekabet üstünlüğünün daha çok düşük emek ücretlerine dayandığı, sermaye sahibi olmayan yoksul kesimlerin de yönetim yapılanmasına katılımlarının sağlanması gerektiği noktasında yoğunlaşmaktadır.

2. TÜRKİYE'DE YÖNETİŞİM VE KALKINMA AJANSLARI

2.1. Genel Olarak 1980 Sonrası Ekonomide Küreselleşme ve Liberalizasyon Politikaları

Bilindiği gibi, Türkiye'de Kurtuluş Savaşı'ndan Demokrat Parti dönemine kadar uzun bir süre boyunca ekonomide millileştirme ve devletçilik politikaları uygulanmış; başta hammaddesi Türkiye'de mevcut olan demir-çelik, çimento, kâğıt üretimi olmak üzere devlet eliyle yerli sanayi kurulmaya çalışılmıştır. O yıllarda Batılı ülkelerde egemen olmaya başlayan görüş de, özellikle 1929 ekonomik buhranının sonucunda, devletin ekonomiye müdahale etmesi gerektiğini savunan görüşlerdir.

Demokrat Parti döneminde, özel sektörün ön plana çıkmasıyla bir süre kesintiye uğrayan bu sanayileşme çabası 1960 Askeri Müdahalesinden sonra yeniden ivme kazanmış, KİT'lerin desteklenmesinin yanı sıra otomobil ve dayanıklı tüketim malları başta olmak üzere yerli üretimin dış piyasalara karşı korunduğu bir ortamda yerli sermaye oluşturulmaya çalışılmıştır. İşte bu yıllar Türkiye'de, Batılı ülkelere benzer şekilde, "Fordist" politikaların hâkim olduğu dönem olmuştur denebilir. İthal ikamesine dayalı sanayileşme politikaları, aşırı değerli kur ve düşük faiz oranlarının ithalatı kısıtlayıcı etkisinin yanı sıra yerli sanayi sermayesine sağlanan çok ucuz girdiler, çoğu KİT'lere ait olmak üzere büyük ölçekli fabrikalar ve buralarda giderek yaygınlaşan güçlü işçi sendikaları, dönemin belirleyici özellikleri olarak ön plana çıkmaktadır.

1980'den sonra hemen her alanda önemli dönüşümlerin gerçekleştirildiği yıllar olmuş; başta İMF ve Dünya Bankası olmak üzere uluslararası örgütlerin sunduğu reçetelerle uygulamaya sokulan neo-liberal politikalarla Batı kapitalizmine eklenme süreci hızlanmıştır. Bu kapsamda, 1980 öncesi dönemde egemen olan ithal ikameci sanayileşme politikaları terk edilerek, yaşanan askeri müdahalenin kurduğu zemin üzerinde, 1970'lerde gelişmiş dünya ekonomisinde yaşanan kriz ve yeniden yapılanma dönemine uygun tarzda liberal politikalar izlenmeye başlanmıştır.

Küresel ekonomiye çok uluslu şirketlerle, onların gelişmiş ulus-devletlerinin ve uluslararası örgütlerinin taleplerinin egemen olduğu bu yeniden yapılandırma döneminde, sermaye ve uluslararası ticaretin küresel düzeyde dolaşımının üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması başlıca hedef haline gelmiştir. Türkiye'de de bu süreçte, stratejik ekonomi politikalarının uygulanmasının siyasi tartışmaların dışına çıkarıldığı, devletin yeniden yapılandırılması olarak adlandırılan reformların bu sayede tartışılmadan devreye sokulabildiği görülmektedir(Yeldan, 2008: 170).

Bunun yanı sıra, özellikle 2001 krizinden sonra olmak üzere bu dönemde dış borçların da önemli oranda arttığı, dış ticaret açıklarının ve yıllık yüksek oranda büyümenin, özelleştirme gelirlerinin yanı sıra çoğunlukla dış borçlanma ve yabancı sermaye girişiyle finanse edildiği anlaşılmaktadır. Toplam dış borç stoku, 2001 kriz yılında 113.6 milyar dolar iken 2007 yılında 247.2 milyar dolara çıkmış; diğer taraftan 2003-2007 yılları arasında ülkeye 170.6 milyar dolar finansal sermaye girişi sağlanabilmiştir(Yeldan, 2008:182). Ancak ülkeye çok miktarda yabancı sermaye girişi olmakla birlikte bunun sadece 1/3'ü doğrudan yabancı yatırıma dönüşmekte, geri kalan kısmı ise reel anlamda üretim ve istihdama dönüşmek yerine, borçlanma ve spekülasyon nitelikli sıcak para şeklinde olmaktadır.

Bu anlamda, "Post-Fordist" analizle de uyumlu şekilde, uygulanan politikaların temel hedefi şu şekilde özetlenebilir: Küçük ve orta ölçekli işletmeler temelinde, ihracata dönük, sektör-ürün bazında uzmanlaşmış, ağ tarzı ilişkiler kurmuş, değişimi algılayan, teknolojiyi yenileyen, girişimci, rekabetçi" tarzda bir sanayileşmenin, bir taraftan ülke ekonomisi içindeki ağırlığını arttırmak, diğer taraftan bu yerel girişimler sayesinde bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak(DPT, 2000:179-181). Kısacası "Post-Fordist" ya da "esnek uzmanlaşmaya" dayalı ulusal ve bölgesel kalkınma stratejileri, uygulanan neo-liberal politikaların özünü oluşturmaktadır.

2.2. Kamu Yönetimi Reformu-Yerelleşme

Türkiye'de kamusal hizmetlerin hemen her alanında yeniden yapılandırmayı öngören bir "reform" süreci yaşanmaktadır. Yeniden yapılanma ya da uyum süreci olarak tanımlanan bu reformlar da özellikle küresel değişime ayak uyduramadığı savından hareketle devlet kurumları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Devletin yeniden yapılandırılmasına ilişkin reform programları, "sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişi" ve "küreselleşme" süreçlerine uyumu sağlamak olarak açıklanmaktadır. Genel olarak devletin yeniden yapılandırılmasına, özelde de yerelleşmeye ilişkin neo-liberal ya da "Pos-Fordist" yaklaşımın temelinde, devletin ağır bir "yönetilemezlik krizi" içinde bulunduğu tespiti vardır. Bu nedenle de, bir taraftan artık aşırı büyüyen merkezi devletlerin işlevleri yerel birimlere devredilmeli, diğer taraftan da küreselleşmeye uyum sağlanarak tüm ülke küresel rekabete açılırken yerel küçük ve orta boy işletmeler de, bunlarla rekabet edecek şekilde desteklenmelidir. Böylece devlet, hantallık ve verimsizlikten kurtulacak, küreselleşme sürecine uyumlu, dinamik, rekabetçi bir toplum hedefine ulaşmanın önündeki en önemli engel aşılmış olacaktır. Bu yeni sistemin devlet anlayışı ise "küçültülmüş düzenleyici devlettir"(Kumar, 1999: 56-57).

Bilindiği üzere, kamu yönetimi reformu kapsamında son dönemde ülkemizde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5286 sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması Hakkında Kanun, 5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kanunu, Sözleşmeli Sağlık Personeli Çalıştırmayı öngören 4924 sayılı Kanun ve mali alanda ise kamu bütçe sistemini düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası çıkarılarak yürürlüğe sokulmuş durumdadır(Ancak tüm kamu yönetiminde daha kapsamlı bir değişikliği öngören 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ise 2005 yılında Cumhurbaşkanlığıınca Meclise iadesinin ardından yasalaştırılmamıştır). Bu kanunların hepsinde, kamu hizmeti sunumunun özel sektöre açılması, kamu yönetiminde ve istihdamda esnekliğin sağlanması, merkezi yönetimin işlevlerinin kısıtlanarak yerel yönetimlere bırakılması mantığı egemendir.

“Post-Fordist” kuramdan hareketle daha anlaşılabilir hale gelen bu yeniden yapılanma ve gelişme stratejisine yönelik başlıca eleştiri ise, bu yaklaşımın, Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerin, mevcut küreselleşme sürecinde geçerli olan uluslararası işbölümüne tabi konumlarını meşrulaştıran bir sonuç doğuracağıdır. Bu anlamda bu gelişme stratejisinin, az gelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelere empoze edilen ihracata yönelik emek yoğun sanayileri geliştirme stratejisine temel oluşturduğu tespiti yapılmaktadır(Kumar, 1999).

2.3. Kalkınma Ajanslarının Kuruluş Süreci

Çalışmanın bu kısmından itibaren, Türkiye’de Avrupa Birliği desteklerinden yararlanabilmek için kamu yönetimi reformu çerçevesinde gündeme gelen kalkınma ajansları ele alınacaktır ki bu yeni kurumların da temel kuruluş amaçları önceki bölümde özetlenen politikalarla bire bir örtüşmektedir. Mevcut yönetim yapısında yeni bir örgüt olarak kurulmaya başlayan bu kuruluşlar, yarı-kamusal bir özellik taşımakta, bölgedeki şirket, sivil toplum kuruluşları(STK) ve yerel yönetimlerle işbirliği içinde kuruldukları bölgelerin küresel rekabet düzeylerini yükseltmeyi amaçlamaktadır.

Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak, yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak”(5449 sayılı Kanun) amacıyla kurulan kalkınma ajansları, 2006 yılında kabul edilen Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanuna dayanmaktadır.

Ajansların kuruluş sürecinde aslında ilk adım Eylül 2002’de atılmıştır. Bu tarihte çıkarılan bir Bakanlar Kurulu kararı ile 5449 sayılı yukarıdaki yasanın idareleri kurduğu 26 istatistikî düzey-bölge belirlenmiştir. Bunun esas yapıma nedeni ise 2001 tarihli “Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara” ilişkin AB Konseyi kararıdır. Bu belgenin “4. Öncelikler ve Orta Vadeli Hedefler” başlığı altında “Topluluk kurallarına uygun olarak bir NUT (istatistikî amaçlarla bölgesel birimlerin isimlendirilmesi) sınıflandırmasının hazırlanması, etkin bir bölgesel politika geliştirilmesi için bir strateji benimsenmesi, Türkiye’nin planlama sürecinde proje seçimi bakımından bölgesel politika kriterleri oluşturulması”(<http://www.abgs.gov.tr>) koşulları yer almaktadır. Bu koşulların yerine getirilmesi aynı zamanda AB katılım öncesi mali yardımlarından yararlanabilmek için zorunludur.

Ajanslarla ilgili diğer gelişmelere hızlıca göz atarsak, 6 Temmuz 2006 tarihinde “Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı” ile Adana ve Mersin illerini kapsayan Çukurova ve İzmir ilini kapsayan İzmir bölgelerinde Kalkınma Ajansları kurulduğu ve aynı yıl içinde de çalışma usul ve esaslarına, personele, muhasebe işlemlerine ilişkin yönetmeliklerin çıkarılarak 2007 yılının ilk ayında bu iki ajansın resmen faaliyete geçtiği görülmektedir. Ancak Kanunun Anayasa Mahkemesi’nde, Çalışma Yönetmeliği ve Kuruluş Kararnamelerine karşı Danıştay’da açılan davalar ve yürütmeyi durdurma kararları nedeniyle kurulmuş bulunan bu iki Ajans yaklaşık bir yıl faaliyet gösterememiştir. Anayasa Mahkemesinin nihai kararında Kanunu iptal etmemesi üzerine Mart 2008’de yeniden faaliyetlerine başlamış ve yeni ajansların kurulması süreci de hızlandırılmıştır. Bu kapsamda, 10 Kasım 2008 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile İstanbul, Samsun, Diyarbakır, Konya, Erzurum, Gaziantep, Mardin ve Van illerinin merkez olduğu, 23 ilde 8 kalkınma ajansı daha kurulmuştur. Yine “Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği” DPT Müsteşarlığı tarafından tamamlanmış ve 8 Kasım 2008 tarih Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiş olup böylece Ajansların mali destek faaliyeti için gerekli altyapı tesis edilmiştir.

Ajanslar, Kanuna göre, “bölgeler esas alınarak...Bakanlar Kurulu kararı ile kurulur”. 2006 yılında İzmir ve Çukurova kalkınma ajanslarının kurulmasıyla başlayan süreç, 2008 yılında 8, nihayet 2009 yılında da 16 adet olmak üzere toplamda 26 kalkınma ajansı sayısına ulaşarak tamamlanmış durumdadır.

2.4. Kalkınma Ajanslarının Yapısal Analizi

Bu kısımda, daha çok Yasa ve ilgili mevzuattan yararlanılarak, Ajansların görev ve yetkileri, organları, personel rejimi, bütçe ve denetim başlıkları altında yapısı ana hatlarıyla ortaya konulacaktır. Ancak şunu belirtmek gerekir ki bu yapılırken yasada ve ilgili mevzuatta ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş bulunan temel konular yerine, çalışmamız bakımından dikkati çeken önemli görülen noktalar üzerinde durulacaktır.

2.4.1. Görev ve Yetkiler

Ajansların görev ve yetkilerini 5449 sayılı çerçeve Kanun şu şekilde saymıştır:

a) Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.

b) Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığına bildirmek.

c) *Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.*

d) *Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek.*

e) *Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.*

f) 4 üncü maddenin ikinci fıkrasının (c) bendi çerçevesinde ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya yaptırmak.

g) *Bölgenin kaynak ve olanaklarını tespit etmeye, ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandırmaya ve rekabet gücünü artırmaya yönelik araştırmalar yapmak, yaptırmak, başka kişi, kurum ve kuruluşların yaptığı araştırmaları desteklemek.*

h) *Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak.*

i) *Bölge illerinde yatırımcıların, kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve*

yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek.

j) Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.

k) Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak.

l) Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayınlanacağı bir internet sitesi oluşturmak”.

Görüldüğü üzere Kanun pek çok görev saymış olsa da özetle, “kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek” suretiyle yönetim paradigması temelinde, özellikle KOBİ'lere ve dış kaynaklı yatırımlara dayalı olarak bölgesel kalınmayı sağlamanın asıl amaç olduğu açıkça anlaşılmaktadır(zaten yasa taslağında ve örnek alınan Batılı ülkelerde bu Ajansların adı “bölge kalkınma ajanslarıdır”).

Faaliyetlere örnek vermek gerekirse, fiilen faaliyete girmiş bulunan Çukurova Kalkınma Ajansı, 2009 yılında toplam 19 Milyon TL'lik bir hibe programı uygulamaktadır. Program başlıkları ise şu şekildedir; İktisadi Kalkınma Mali Destek Programı(11 Milyon) , Sosyal Kalkınma Mali Destek Programı(2 Milyon), Küçük Ölçekli Altyapı Projeleri Mali Destek Programı(4 Milyon), Kırsal Kalkınma Mali Destek Programı(2 Milyon).

2.4.2. Örgütlenme

Ülke düzeyinde koordinasyon görevinin Devlet Planlama Teşkilatı'na verildiği Kalkınma Ajanslarının örgütlenme yapısına baktığımızda ise; a) Kalkınma kurulu, b) Yönetim kurulu, c) Genel sekreterlik, d) Yatırım destek ofisleri karşımıza çıkmaktadır.

a) *Kalkınma Kurulu*: “Bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmekle” görevlidir.

Kalkınma Kurulu, sayısı ve görev süreleri kuruluş kararnamesinde belirtilen, o bölgedeki kamu kurum kuruluşları, özel sektör, sivil toplum örgütleri, yerel yönetimler, üniversitelerden temsilcilerden oluşmaktadır. En fazla yüz üyesi olacak olan bu kurulun başkanı, kurul tarafından kendi üyeleri arasından

seçeceği bir kamu görevlisi veya özel sektör, sivil toplum kuruluşu temsilcisi olabilecektir.

Örneğin pilot olarak belirlenen iki bölgeden biri olan İzmir Bölge Kalkınma Ajansının kurul üye sayılarına baktığımızda; toplam 100 üyenin 32'sinin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından; 29'unun dernek ve vakıf gibi STK'lardan; 8'er üyenin mahalli idareler, üniversiteler ve diğer kamu kuruluşlarından; 6'sını birliklerden; 5'inin ilçe kaymakamlarından; 3'ünün sendikalardan; son olarak 1'inin ise il idare kurulu üyesinden oluştuğunu görmekteyiz. Yine ikinci pilot bölge olan Çukurova Kalkınma Ajansı Kurulunun da benzeri bir yapısı bulunmaktadır.

b) Yönetim Kurulu: Kalkınma Ajanslarının temel karar organlarıdır. "Ajansların bütçesini onaylamak", "genel sekreterlik tarafından sunulan program, proje ve faaliyetlerin desteklenmesine ilişkin teklifler ile kişi ve kuruluşlara yapılacak yardımlara" karar vermek gibi Ajansların temel işlevlerine ilişkin kararları onaylamaktadır.

Üyelerine baktığımızda ise vali başkanlığında, il genel meclisi başkanları, il merkezindeki belediyelerin başkanları, illerdeki sanayi ve ticaret odası başkanları olmak üzere Ajansa göre sayısı değişebilecek olan 7-9 üyeden oluşmaktadır. Ayrıca Ankara, İstanbul, İzmir gibi bünyesinde tek bir il bulunan Ajanslarda bunlara ek olarak kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilci üye bulunacaktır.

c) Genel Sekreter: Kanuna göre kalkınma ajanslarının icra organı olup örgütün en üst yöneticisi konumundadır ve yönetim kuruluna karşı sorumludur. "Yönetim kurulu kararlarını uygulamak"; "özel kesim, sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimlerin proje ve faaliyet tekliflerini değerlendirerek malî destek sağlamak üzere yönetim kuruluna öneri götürmek"; "bölgesel gelişme ile ilgili ulusal ve uluslararası toplantılara katılmak ve yurt dışı temaslarda bulunmak" gibi önemli görevler verilmiştir.

Genel sekreter olarak atanacaklarda Ajansların ilgili alanlarında on yıllık deneyim(kamuda yada özel sektörde olabilir), Yasada belirtilen bölümlerde en az lisans düzeyinde eğitim almış olmak ve iyi düzeyde İngilizce bilmek şartları aranmaktadır.

d) Yatırım Destek Ofisi: Ajansların merkezinin bulunduğu illerde, yönetim kurulu kararı ile en çok beş uzmandan oluşan yatırım destek ofisleri kurulmuştur. Ajans bölgesinde, yatırımcıların izin ve ruhsat işlemlerini takip edip sonuçlandırmak ve bunları izlemekle görevlidir. Yatırım destek ofislerinde yatırımcılara sunulan hizmetler tamamen ücretsizdir.

Görüldüğü üzere, burada yatırımcının yatırım destek ofisine başvuru yapması ve diğer tüm iş ve işlemlerin bu ofislerce takip edilerek sonuçlandırılması öngörülmektedir. Yani Ajans, bölgesine dışardan(yerli ya da yabancı) sermaye girişi sağlayabilmek adına ücretsiz "iş takipçiliği" bile yapacaktır.

2.4.3. Personel Rejimi, Gelirleri-Giderleri ve Denetim

Ajanslarda, kuramsal temellerine uygun olarak, esnek bir istihdam biçimi benimsenmiş olup hizmetler iş mevzuatı hükümlerine tabi uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülmektedir. Bu çalışma düzenine uygun olarak genel sekreter ile diğer personelin malî ve sosyal hakları Yüksek Planlama Kurulu kararıyla tespit edilen alt ve üst limitleri geçmemek üzere yönetim kurulunca belirlenir.

Ajansların gelirlerini ise Kanun şu şekilde sıralamıştır:

a) Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından bazı tahsisatlardan sonra ayrılacak pay(binde 5 oranında).

b) Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar.

c) Faaliyet gelirleri.

d) Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için %1, belediyeler için yine %1 tutarında Ajansa aktarılacak pay.

e) Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin %1'i oranında pay.

f) Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar.

g) Bir önceki yıldan devreden gelirler.

Görüldüğü üzere gelirlerin hemen tamamı, en azından miktarı belirsiz olan muhtemel AB hibeleri hariç, kamu kaynaklarından oluşmaktadır.

Ajansların gider kalemleri ise plân, program ve proje giderleri, destekleme giderleri, araştırma ve geliştirme giderleri, yönetim ve personel vb. giderlerden oluşmaktadır. Özellikle bütçeye ve muhasebeye ilişkin konularda Kanun şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda kamuoyunun çeşitli dönemlerde bilgilendirilmesi gerektiğini hüküm altına almıştır. Ancak önemli Yönetim Kurulu kararları ise ancak özel izinle açıklanabilmektedir(Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in 18. Md, 25.07.2006 tarihli RG).

Denetim konusuna geldiğimizde ise Ajanslarda iç ve dış denetimin yapıldığını; geleneksel denetimin yanı sıra performans denetimini de kapsayan iç denetimin yönetim kurulu başkanı(vali), genel sekreter ve bir iç denetçi tarafından yapıldığını görmekteyiz. Dış denetim yetkisi ise geleneksel kamu yönetimi anlayışından çok farklı olarak bağımsız(özel) denetim kuruluşlarına bırakılmıştır.

Yine Ajanslar, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi tutulmadığı gibi Sayıştay denetiminden de muaftırlar(ancak bu Kanunda açıkça belirtilmemiştir). Bu anlamda, Kanunda kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları belirtilmemiş olsa da hak ve borç altına girebilen tüzel kişilik oldukları ve kamu kaynakları kullandıkları halde Kalkınma Ajansları geniş bir esnek çalışma sistemine sahip kılınmışlardır.

2.5. Kalkınma Ajanslarında Yönetişim

Çalışmanın önceki bölümlerinde de açıklandığı üzere, Kalkınma Ajansı anlayışının dayandığı kuramsal yaklaşımın temelinde, kapitalizmin "Fordizmden" "Post-Fordizme" ve merkezîyetçi yapıdan ademi-i merkezîyetçi yapıya geçiş süreci bulunmaktadır, denebilir. Büyük ölçekli sanayi üretiminden küçük ölçekli esnek üretime geçiş anlamına gelen bu süreç, yerel girişimciliğin öne çıktığı KOBİ'leri esas almakta, KOBİ'lerin günümüzün küresel rekabet koşullarına uyum yetenekleri ve ihracata dönük yapılanmaları bu işletmelerin en dinamik unsurlar olarak görülmesini sağlamaktadır. Diğer taraftan da devletlerin yönetim yapısı buna göre yeniden yapılandırılacak, yerel yönetimler ve kalkınma ajansları bölgelerinde bu ekonomik sistemi teşvik edecek bir şekilde giderek daha fazla devlet yetkisi kullanacaklardır. Ancak bu yetkiler, "düzenleyici" devlet yapılanmasına uygun olarak özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarıyla paylaşılmak suretiyle; başka bir deyişle yerel yönetim paradigması çerçevesinde kullanılacaktır. Yerel yönetim yapılanması, bölgesel düzeyde yatırımcı sermayenin önünü açıcı tedbirlerle bu sürece destek olacak; bölgelerine sermaye yönelimi için küresel rekabet ortamında cazip koşullar yaratacaktır.

Bu noktada, kalkınma ajansları yönetim paradigmasının belki en parlak yıldızları olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü bu kuruluşlara verilen temel görev de, iş çevreleriyle kamusal örgütleri yönetim anlayışı çerçevesinde örgütleyerek, yerel düzeyde yarattığı sinerjiyle bölgesel kalkınmayı sağlamak olarak tanımlanmaktadır. Ülkemizdeki Kalkınma Ajansları da bu anlayış çerçevesinde kurulmuştur. Zaten faaliyetlerine tam olarak başlamış olan

İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajanslarının en önemli organlarının yapısına bakıldığında yönetim anlayışı açık bir şekilde görülmektedir. Çalışmanın önceki kısımlarında ortaya konan yönetim anlayışıyla bire bir uyumlu şekilde, İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA) Kalkınma Kurulu'nun %30'u kamu, kalan %70'i özel sektör temsilcilerinden oluşurken; Çukurova Kalkınma Ajansında(ÇKA) bu oran sırasıyla %40'a-%60'tır (Avrupa'da Kalkınma Ajansları, 2008). Yine aynı şekilde her iki Ajansın karar organları olan yönetim kurullarında da kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları etkin bir kamu-özel sektör işbirliğini sağlayacak şekilde örgütlenmiştir ki Ajanslar özel hukuk hükümlerine tâbi olmaları yönüyle kamu kurumu olarak nitelenmeseler de, kurul başkanının da ildeki en büyük mülki amir olan vali olması Ajansın ildeki devlet kuruluşları nezdindeki yönetme kapasitesini son derece arttıran bir unsur olacaktır. Aynı şekilde, bölge illerinde yatırımcıların iş ve işlemlerini tek elden takip etmekle görevlendirilen Ajansların yatırım destek ofisleri de, çalışmamızda vurgulanan küreselleşmiş kapitalizmin yerel yönetim kuramıyla bire bir örtüşen bir yapılanmadır.

Görüldüğü gibi, tüm bu Ajans yapılanması çalışmanın birinci bölümünde belirtilen yönetim paradigmasıyla bire bir uyumludur: a)Kalkınma anlayışında önceki dönemlerin merkezi stratejileri terk edilerek "âdemi merkezileşme" sağlanmaktadır. b)Yerel düzeyde "hesap veren" bir yapılanmadan bahsedilebilir. c) "Yerel kalkınma amacına yönelik yasal bir çerçeve" içinde özel sektör ve piyasa ekonomisi tam anlamıyla hâkim kılınmıştır. d)Bu süreçte "ekonomik alanla siyasi alan ayrıştırılarak" ekonomik karar alma süreçleri(desteklemeler gibi) özerkleştirilerek iktisadi ve teknik bir soruna indirgenmiştir.

2.6. Kalkınma Ajanslarına Yönelik Başlıca Eleştiriler

- Özellikle AB hibelerinden yararlanmak üzere kurulan bu Ajansların kullanacağı hibe ve fonların yönlendirileceği alanların tespitinde ülkemizin ulusal çıkarları yerine AB ve diğer uluslararası sermaye kuruluşlarının ilkeleri ve önceliklerinin daha etkili olacağı iddia edilmektedir(Güler, "Ajanslar Sistemi Üzerine", s.2). Bu nedenle, bu eleştiri komplo teorisi olarak algılanmamalı; uygulanacak her programın ayrıntılı şekilde ülkemizin şartlarına ve çıkarlarına uygunluğu analiz edilerek mutabakatlar sağlanmalıdır(örneğin, henüz Ajanslar tarafından olmasa diğer kurumlar koordinatörlüğünde şimdiye kadar kullanılan pek çok AB hibesinin sanayileşme ve istihdamın artırılmasına değil, sivil toplumun gelişmesi, işgücü eğitimi vb. alanlara öncelik verdiği söylenebilir).
- Kalkınma Ajansları yapılanmasının iktisadi arka planında KOBİ'lere ve

esnek üretime dayanan Post-Fordist üretim sistemine dayandığı ayrıntılı şekilde açıklanmıştı. Bilindiği üzere, bu sistemin kalkınma anlayışında ulusal ekonomi, ulusal kalkınma anlayışını zayıflatıp yerine yerelleşme ve bölgesel Kalkınma Ajansları yapılanması güç kazanmaktadır. Post-Fordizmin daha ziyade gelişmiş Batılı ülkelerde doğmuş ve gelişmesini belki henüz tamamlamamış bir sistem olduğu hatırlandığında bizim gibi gelişmekte olan ülke ekonomilerindeki mevcut koşullar için başarısı oldukça tartışmalıdır. Bu nedenle söz konusu kuramın birtakım sorunları olduğu, özellikle Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelerde sorunlarla dolu olduğu, sanayileşmeyi sağlayamayacağı şeklinde eleştiriler yabana atılmamalıdır (Harvey'den aktaran Berber ve Çelepçi).

- Merkezi yönetimin görev ve yetkilerinin hemen tamamının yerel yönetimlere-bölgesel Kalkınma Ajanslarına devredilmesi otomatik şekilde katılımçılığın, demokratik yönetimin yanı sıra bölgesel kalkınmanın sağlanacağı anlamına gelmez. Çünkü bu takdirde merkezi planlamayla, bölgeler arası ekonomik gelişmişlik farklarının azaltılmasına dönük olmak üzere, topyekun ülkenin kalkınmasını amaçlayan politikaların uygulanamayacağı gibi giderek üniter devlet yapısının zayıflatılmasına da neden olacağı söylenebilir (bu tür kaygılar nedeniyle, tasarıda varken Kanunlaşma aşamasında Kalkınma Ajanslarının başındaki "bölge" kelimesi de yasalama aşamasında çıkarılmıştır).

SONUÇ

Kalkınma Ajansları ve bu kuruluşların yönetim anlayışının ele alındığı bu çalışmada, öncelikle merkezi kalkınma politikasından ve geleneksel bürokratik yapılanmadan bir kopuşu temsil eden yönetişimci Kalkınma Ajanslarının ne tür soyo-ekonomik, ekonomi politik bir işlev üstlendikleri ortaya konulmaya çalışılmıştır. Sonrasında ise ülkemizdeki uygulamaya bakılmış, sonuçları henüz alınmamış olsa da bölgesel kalkınma anlayışı eleştirel bir şekilde incelenmiştir.

Çalışmamızda, "Post-Fordist" teoriye göre, devletin temel ekonomik fonksiyonlarının yeniden tanımlandığı, kapitalist devletlerin uluslararası rekabet ortamında artık arz yönlü ekonomi üzerinde odaklanarak "esnekliğin" gerekleri karşısında neo-liberal politikaları devreye soktukları vurgulanmıştır. Ancak küreselleşmenin sadece ticaret ve sermaye akışkanlığının arttığı dışsal bir ekonomik süreçten öte, aynı zamanda ekonomik yönetişimin uygulandığı ulusal politika alanını da dönüştürerek yerelleşmeye-bölgeselleşmeye yöneldiği görülmektedir. Bu yerelleşme, kalkınma politikalarına da yansımaktadır. Küresel rekabet koşullarına uyum yetenekleri ve ihracata dönük yapılanmaları nedeniyle temelde KOBİ'lere dayanan bölgesel kalkınma politikaları ön plana çıkmıştır.

Tüm bunların kamu yönetimine yansımaları ise yönetim paradigmasının büyük oranda yaygınlaşması şeklinde olmaktadır. Devlet(bürokrasi), piyasa aktörleri ve diğer tüm toplumsal kesimler olarak sivil toplumun yönetime katılması olarak alındığında yönetim yerelde de bir iktidar tarzı” olarak ortaya çıkmakta; özellikle Kalkınma Ajansları uygulamasında hayat bulmaktadır.

Ülkemizde de Avrupa Birliği desteklemelerinden yararlanabilmek için kamu yönetimi reformu çerçevesinde gündeme gelen Kalkınma Ajansları, yarı-kamusal bir özellik taşımakta, bölgedeki şirket, STK’ları ve yerel yönetimlerle işbirliği içinde kuruldukları bölgelerin küresel rekabet düzeylerini yükseltmeyi amaçlamaktadır. Bu anlamda, Kalkınma Ajanslarının, 1980’lerden beri dünyada egemen olan neo-liberel kalkınma politikalarına ve kapitalizmin ulaştığı küresel rekabet düzeyine en uygun yerel kalkınma aktörü olarak tasarlandıkları ve herkesin bu kuruluşların faaliyete geçmesiyle bölgelerinde bir kalkınma atılımı gerçekleştirmelerini beklediği bir gerçektir. Ancak Türkiye gibi gelişmekte olan bir ülkede, sanayileşme ve istihdam artışını, dengeli bir bölgesel kalkınmayı sağlamada ne oranda başarılı olacaklarını kuşkusuz zaman gösterecektir

KAYNAKÇA

- Aslan, Onur Ender, 2005.** *Kamu Personel Rejimi*, TODAİE, Ankara.
- Ataay, Faruk, 2001.** “Türkiye Kapitalizminin Mekansal Dönüşümü”, *Praksis 2*.
- Ataay, Faruk, 2005.** “BKA Tasarımının ‘Kalkınma’ Anlayışı Üzerine”, *Bölgesel Kalkınma Ajans-ları Nedir, Ne Değildir?* içinde, Menaf Turan (Ed.), Paragraf Yayınevi, Ankara.
- Bayramoğlu, Sonay, 2005.** *Yönetişim Zihniyeti*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- Belek, İlker, 1997.** *Post-Kapitalist Paradigmalar*, Sorun Yayınları, İstanbul.
- Berber, Metin ve Çelepci, Ebru,** “Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, www.metinberber.com
- Cammack, Paul, 2003.** The Governance of Global Capitalism: A New Materialist Perspective”, *Historical Materialism*, cilt.11:2(37-59).
- Dura, Yahya Can, 2006.** Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni bir Adım: Kalkınma Ajansları ve Türk Planlama Faaliyetleri Açısından Değerlendirilmesi (İçişleri Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Uzmanlık Tezi).
- Eraydın, Ayda, 1992.** *Post-Fordizm ve Değişen Mekansal Öncelikler*, ODTÜ Mimarlık Fakültesi, Ankara.
- Güler, Birgül A.,** “Ajanslar Sistemi Üzerine”, www.yayed.org
- Güler, Birgül A., 2003.** “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, *Praksis*, Kış-Bahar, s.93-116.
- Güngen, Ali Rıza,** “1980’ler Türkiye’sinde Devletin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Yaklaşımlar Üzerine Eleştirel Notlar”, <http://www.geocities.com/argungen/kucukkuyu-yazi-duzeltilen.doc>
- Güzelsarı, Selime, 2008.** *Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü-Türkiye’de Mali İdarede Yeniden Yapılanma*, SAV, İstanbul.

Jessop, Bob, "Post-FordizmandtheState", http://www.geo.ut.ee/inimtool/referaadid/krap/referaat_palhus.htm

Jessop, Bob, *Hegemonya, Post-Fordizm ve Küresleşme Ekseninde Kapitalist Devlet*, (Der. Betül Yazar, Alev Özkanç), İletişim Yayınları, İstanbul.

Jayasuriya, Kanishka, 2008. "Regionalising the state: political topography of regulatory regionalism", *Contemporary Politics*, Cilt.14, No,1, Mart 2008, 21-35.

Kumar, Krishan (1999). *Çağdaş Dünyanın Yeni Kuramları: Sanayi Sonrası Toplumdan Postmodern Topluma*, Çev: M. Küçük, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.

Memduhoğlu, Hasan Basri, "Post-Fordist Üretim Örgütlenmeleri ve İşgörenler Üzerindeki Etkileri", *Üniversite ve Toplum*, Cilt 7, Sayı 4.

Saklı, Ali Rıza, 2008. "Kapitalist Gelişim Sürecinde Fordizm ve Post-Fordizm", [http://www.sakli.info/Fordizm.pdf\(23.11.2008\)](http://www.sakli.info/Fordizm.pdf(23.11.2008)).

Özer, Yunus Emre, "Küresel Rekabet-Bölge Kalkınma Ajansları ve Türkiye", <http://fbe.emu.edu.tr/journal/doc/9-10/19.pdf>

Tecer, Meral, 2005. *Türkiye Ekonomisi*, TODAİE, Ankara.

Thompson, Fred, "Fordism, Post-Fordizm and the Flexible System of Production",

Yeldan, Erinç, 2008. *küreselleşme, kim için?*, Yordam Kitap, İstanbul.

Yeldan, A.Erinç, "Assesing Privatisation Experience in Turkey- Report Submitted to EconomicPolicyInstituteWashingtonDC",

Avrupa'da Kalkınma Ajansları, 2008. İZKA, İzmir.

http://www.bilkent.edu.tr/~yeldane/EPI_Report2005_Yeldan.pdf

http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/Kob/Turkiye_Kat_Ort_Belg_2001.pdf

<http://www.cka.org.tr>

<http://www.izka.org.tr>

www.dpt.gov.tr/bgyu/kalkinmaajans/ajans.html

www.willamette.edu

<http://www.kosgeb.gov.tr/>

<http://www.sendika.org>, "Kamu Yönetimi Reformu Üzerine Değerlendirme"

<http://en.wikipedia.org/wiki/Fordism>

http://en.wikipedia.org/wiki/Post-Fordism#cite_note-5