

# **BÖLGESEL KALKINMA ARAÇLARI İLE KALKINMA AJANLARININ UYUM, İŞBİRLİĞİ VE KOORDİNASYONU**

**Naci AKIN**

*TOBB İş Geliştirme ve Yatırım Danışmanlığı Müdürü*

## **TÜRKİYE'DE BÖLGESEL GELİŞME**

### **Bölgesel Gelişme Kavramı Üzerine**

Bölgesel gelişme ya da bölgesel kalkınma kavramının klasik tanımında, bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının en aza indirilmesi ve geri kalmış bölgelerin kalkındırılmasına vurgu yapılmıştır. Bu tanım çerçevesinde Türkiye'de de bölgesel gelişme stratejileri, kalkınmada öncelikli yöreler politikaları üzerine bina edilmiştir. Buna göre; alt yapı yatırımları ile teşviklerin gerice yörelere aktarılması temel politika olarak benimsenmiştir. Bu güne kadar tüm Cumhuriyet Hükümetlerinin programlarında bu hususlara yer verilmiş, planlı kalkınma dönemine geçişle birlikte de tüm kalkınma planlarında yer almıştır.

Çağdaş bölgesel gelişme kavramı yaklaşımında ise, klasik tanımda yer alan bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarının en aza indirilmesi amacının yanı sıra, özellikle AB üye ve aday ülkeleri arasındaki gelişmişlik düzeylerinin birbirlerine yaklaştırılması, bölgelerin kendi içindeki kırsal ve kentsel gelişmişlik düzeyleri farklılıklarının giderilmesi, bölgelerin global rekabet güçlerinin artırılması, yerel dinamiklerin harekete geçirilerek bölgesel potansiyelin değerlendirilmesi, ve ülkelerin topyekun kalkındırılması amaçlanmaktadır.

Bunun doğal sonucu olarak da, bölgesel gelişme sadece geri kalmış yörelerin kalkındırılmasına yönelik çabaları değil tüm bölgelerin sürdürülebilir ve global rekabete dayalı bir kalkınma çabasına girmesini ve özellikle özel sektör ve yerel yönetimler ile diğer bölgesel aktörlerin süreçte yer almasını sağlayacak bir yerelleşme ve bölgeselleşme politikalarının uygulanmasını zorunlu hale getirmiştir. BKA'lar işte bu değişim sürecinin bir ürünüdür.

## **BKA'lar öncesindeki durum**

Bölgesel kalkınma çabaları yukarıda sözünü ettiğimiz klasik yaklaşım çerçevesinde tüm Cumhuriyet Hükümetlerimizin programlarında ve beş yıllık kalkınma planlarında yer almıştır. Gerçekten bu çabalar iyi niyetli ve takdire şayandır. Merkezi yönetim tarafından hazırlan planlar, programlar ve politikalar doğrultusunda bu bölgelere yatırımların yönlendirilmesine çalışılmıştır.

Ancak, bu çabalar bölgesel gelişmenin temel amaçlarından olan bölgeler arası gelişmişlik farklılıklarını ortadan kaldırmadığı gibi bu bölgelerin kalkınmasına da ciddi anlamda bir katkı sağlamamıştır. GAP projesi gibi, çok yönlü, çok amaçlı ve çok araçlı entegre bir programın dışında başarılı sonuç veren başkaca da bir proje hayata geçirilememiştir.

Bunun başlıca nedenleri arasında plan ve programların merkezden hazırlanması, yerel ihtiyaç ve potansiyelin yeterince ortaya çıkarılamaması, ayırım gözetmeksizin geri kalmış yörelerde tek tip teşvik ve destek politikalarının uygulanmış olması, sektörel ve bölgesel farklılıklara dayalı politikaların gözetilememesi, yerel dinamiklerden yararlanılamaması, kamu kesimi ile özel sektör, yerel yönetimler ve üniversiteler arasında işbirliği ve koordinasyonun tesis edilememiş olması sayılabilir.

Bunun sonucunda, geri kalmış yöreler arzu edilen düzeyde kalkınmadığı gibi, gelişmiş bölgeler haricinde, bu bölgelerin dışında kalan orta halli bölgeler ise geri gitmiştir.

## **Sivil İnisiyatifler**

Kalkınmada öncelikli yöreler politikaları ve belirli dönemlerde çıkarılan özel teşvik kanunları ile yönlendirmeye çalışılan bölgesel gelişme çabaları, kapsam dışında kalan bölgelerde olumsuz etki yarattığından bu bölgelerin kalkınmasına yönelik sivil inisiyatifler devreye girmiştir. Böylece, bir anlamda bugünkü kalkınma ajanslarının da ilk temelleri atılmıştır.

Bu oluşumlar, genellikle illerde ve bölgelerde ticaret ve sanayi odaları ile yerel yönetimlerin girişimleri ile yerel dinamikleri harekete geçirmiş, vakıflar, dernekler, şirketler, güç birliği Holdingleri, bölgesel platformlar şeklinde örgütlenmiştir. Bu konu diğer bildirimlerde ayrıntılı olarak ele alındığından detaylarına inmeyeceğiz. Bunların başlıcaları arasında, EGEV, BAGEV, Mersin Kalkınma Ajansı, Kelkit Platformu gibi oluşumlar sayılabilir.

## **Bölgesel Gelişmenin Temel Araçları**

Bölgesel gelişme kavramındaki yeni bakış açısıyla birlikte, bu konu tüm dünyada artan oranda bir ilgi odağı haline gelmiştir. Bu hem teorik tartışma zemininde hem de politika ve uygulama alanında kendini göstermektedir. Küreselleşme eğiliminin hızla artması, rekabete dayalı kalkınma stratejilerinin öne çıkması, bölgelerin de, kendi kalkınmalarını sağlayacak stratejilerinin geliştirilmesinde, merkezi

yönetimin dışında kaynak yaratma, işbirliğini geliştirme, bilgi ve teknolojiden yararlanma çabalarına hız kazandırmıştır.

Bu, merkezi hükümetlerin de bir takım kamusal hizmetlere ilişkin yetkilerini yerel yönetimlere aktarmasına, bölgesel gelişmeye ve inovasyona daha fazla kaynak ayırmasına, yerel dinamiklere ve sivil inisiyatiflere daha fazla destek sağlamalarına, neden olmuştur.

Bunun doğal sonucu olarak bölgesel gelişmenin temel araçları da büyük önem arz etmeye başlamıştır. Dünya uygulamaları dikkate alındığında, bölgesel gelişmeyi destekleyici temel araçlarda çok çeşitlilik gözlenmektedir. Çok sayıda, farklı niteliklerde ve farklı işlevlerdeki bu araçlar giderek önemini daha da artırmaktadır.

Bölgesel Kalkınma ajanslarından, girişim sermayesi ve iş meleklerine, sanayi bölgeleri, teknokentler, teknoparklar, iş geliştirme merkezleri, kuluçkahaneler, iş kümelerine, kadar bir dizi yeni araçlar önemini artırmaya başlamıştır. Bir de bunlara oda ve borsalar, üniversiteler, yerel yönetimler gibi geleneksel araçları eklediğimizde bölgesel gelişme araçlarının ne kadar çeşitli olduğu açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Henüz ülkemizde uygulaması olmayan veya henüz çok yeni olup belki birçoklarımızın dahi haberdar olmadığı girişimciliği desteklemeye yönelik yeni yeni bölgesel gelişme araçlarının da var olduğunu belirtmek isterim. Sempozyumun bu kısa süresi içerisinde bunları detaylandırmak çok fazla yararlı olmayacaktır. 9. Kalkınma planı Bölgesel Gelişimde Temel Araçlar ÖİK raporunda bunlar çok detaylı bir şekilde anlatılmıştır.

Bölgesel Kalkınma Ajansları, bu araçlardan sadece bir tanesi, ama belki de işlevi ve yapısı itibarıyla de en önemlisidir diyebiliriz. Zira bir anlamda BKA'lar tüm diğer araçları yönlendirebilecek, temel strateji ve politikaları, plan ve programları hazırlayacak veya hazırlatacak, kaynakların etkin kullanımını ve adil dağılımını sağlayacak, yerel potansiyel ve ihtiyaçları belirleyecek, diğer araçlarla işbirliği ve uyumu gerçekleştirecek bir koordinasyon merkezi niteliği taşımaktadır.

Esasen, bölgesel gelişimde başarı elde edilmesinin ön şartı da BKA'ların diğer araçlarla uyumlu, koordineli ve işbirliği içinde çalışması ve temel görevleri etkin bir şekilde yerine getirmesidir.

### **Bölgesel Gelişimde Koordinasyon Sorunu**

Türkiye'de merkezi planlama anlayışı uzun yıllar bölgesel gelişmeye yönelik uygulamaların kamu eliyle yürütülmesine ve yönlendirilmesine neden olmuştur. Beş yıllık kalkınma planları bölgesel politikaların içeriğini ve ana yaklaşımını belirleyen temel dokümanlar olmuşlardır. Ancak kalkınma planları, bölgesel kalkınma politikalarını tasarlama, uygulama, izleme ve değerlendirme konularında yetersiz kalmış; yatırım programları ve bütçeler bu anlamda bölgesel politikaların belirleyicisi haline dönüşmüştür. Bu planların ve programların hazırlanmasında, temel ihtiyaçların ve potansiyelinin belirlenmesinde bölge halkının ve bölgesel aktörlerin rolü ise son derece sınırlı kalmıştır. Bunun doğal sonucu olarak da vatandaşlar

da her şeyi devletten bekleme alışkanlığını edinmişlerdir. Buna mukabil, Ankara her şeyi yöneten ve yönlendiren konuma gelmiş, yerel bürokrasi ise sınırlı orandaki yetkilerini dahi kullanmayarak Ankara'nın direktifleri ile hareket eder hale gelmiştir. Bunun doğal sonucu olarak da siyasi tercihler ön plana çıkmış, tuttuğunu koparan yatırımları bölgesine çekebilmiş, dengeli bölgesel gelişme yerine atıl yatırımlar belli merkezlerde kümelenmiştir.

90'lı yıllardan itibaren ise, gerek serbest piyasa ekonomisinin iyice yerleşmesi, özelleştirmenin artması, kamu yatırımlarının hız kesmesi, küresel rekabetin ön plana çıkması ve gerekse yerel yönetim reformlarının konuşulmaya başlaması ve kamu yönetiminde ademi merkezizetiğin yavaş yavaş benimsenmeye başlaması gibi nedenlerle yerel ve bölgesel aktörler de bölgesel gelişmede daha aktif rol oynamaya başlamışlardır. Oda ve borsalar daha etkin görevler üstlenmişler, sivil örgütlenmeler de yavaş yavaş sürece girmişlerdir.

Günümüzde hem iş dünyası örgütlerinin ve hem de sosyal amaçlı STK'ların artan oranda bölgesel gelişmede rol oynamaya başlamasının yanı sıra katılımcılık anlayışının da bölgesel gelişmede temel ilke haline gelmesi sivil inisiyatiflerin bölgesel gelişme konusundaki işlevlerini zenginleştirmiştir.

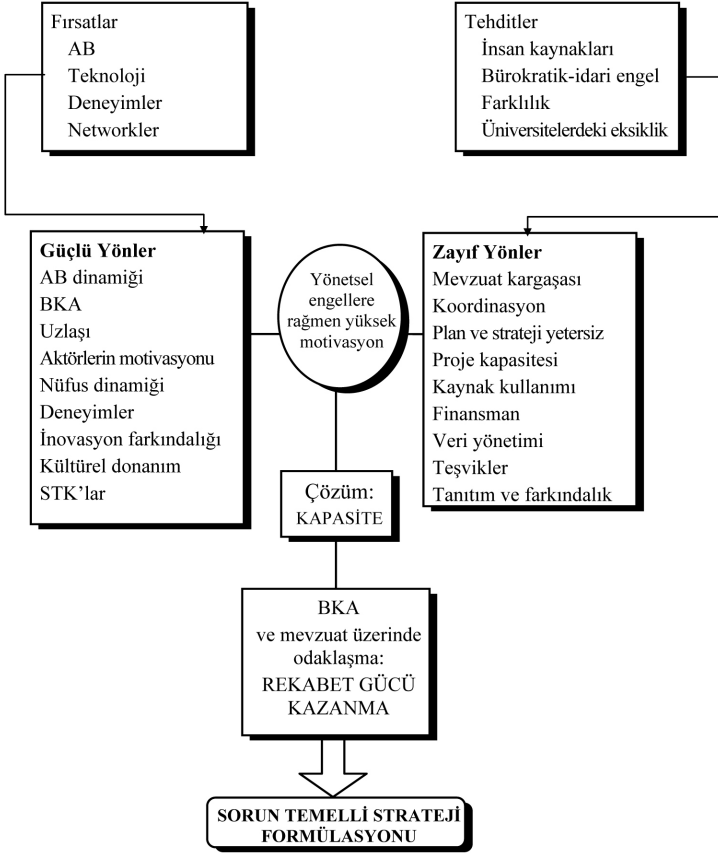
Ancak, özel kesimin dinamizmine yetişemeyen yerel kamu yönetiminin zaten kendi arasında dahi yerleştiremediği işbirliği ve koordinasyon anlayışında yetersiz kalması giderek önemli bir sorun haline gelmiştir. Bir de buna mevzuatın henüz yeteri düzeyde düzeltilememiş olması eklenince işbirliği ve koordinasyondaki yetersizlik bölgesel gelişmenin önünde önemli bir engel olarak durmaktadır.

9. Kalkınma planı çalışmaları çerçevesinde Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar Özel İhtisas Komisyonu bünyesinde gerçekleştirilen SWOT analizinde bu sorun mevzuat karmaşası ile birlikte zayıf yönlerin en başında gelmiştir.

Raporda koordinasyon sorunu ile ilgili olarak şu bulgulara yer verilmiştir:

Mevzuat ile uygulamadan kaynaklanan koordinasyon ve iletişim yetersizlikleri

- Yetki kargaşası, çelişen mevzuatlar, eşgüdüm eksikliği
- Koordinasyonun yönetimle eşdeğer görülmesine bağlı darboğazlar
- Merkezi ve yerel kamu kurumları arasındaki işbirliği ve koordinasyon eksikliği
- Bölgesel hedefler üzerinde uzlaşımın olmaması
- Mevzuatta koordinasyon tanımının açık olmamasına bağlı yetki ve görev kargaşası
- Merkezi ve yerel kamu kurumlarının bireysel hareket etmesi
- Merkezizetiğe bağlı yetki ve sorumluluk paylaşmama isteği
- Eylem aşamasında uyum ve birliktelik eksikliği



Şekil 1. GZFT Analizi Bulguları

## **KOORDİNASYON VE İŞBİRLİĞİ AÇISINDAN BÖLGESEL KALKINMA AJANSLARI VE YAPISAL AVANTAJLARI**

Bölgesel Gelişimde koordinasyon ve işbirliği eksikliği ile ilgili olarak ÖİK raporunda sıralanan GZFT bulgularının çözümünde en önemli görev Ajanslara düşmektedir. Yukarıdaki şekilde sistematik olarak belirtilen çözüm önerisinin başarıya ulaşması için Ajansların yapısı önemli bir avantajdır. BKA'ların yönetim yapısı Merkezi Yönetim, Yerel Yönetimler ve Özel kesimin birlikte karar alacağı bir şekilde tasarlanmıştır. Üç büyük il için tasarlanan model daha demokratik, daha katılımcı, sivil inisiyatifin daha çok söz sahibi olacağı bir şekilde arz etmektedir. Diğer bölgelerde ise bu yapı daha merkezîyetçi, siyasi iradede ile daha fazla etki-leşim içinde olabilecek tarzdadır.

Bölge Kalkınma Kurulu yapısı ise daha katılımcı bir anlayışla tasarlanmıştır. İşbirliğini, koordinasyonu sağlayabilecek tarafları bünyesinde bulundurmaktadır.

Bölgesel gelişmenin temel araçlarından sayılan kurumlar arasındaki uyumu sağlayabilecek niteliktedir. Ancak, uygulama henüz çok yeni olduğundan bu kurumların yapılandırılmasında doğru tercihlerde bulunulup bulunulmadığının irdelenmesi gerekir. Seçimin doğru yapılması bu kurulların çalışmaları ile işbirliği ve koordinasyon açısından önemli bir avantaj teşkil edecektir.

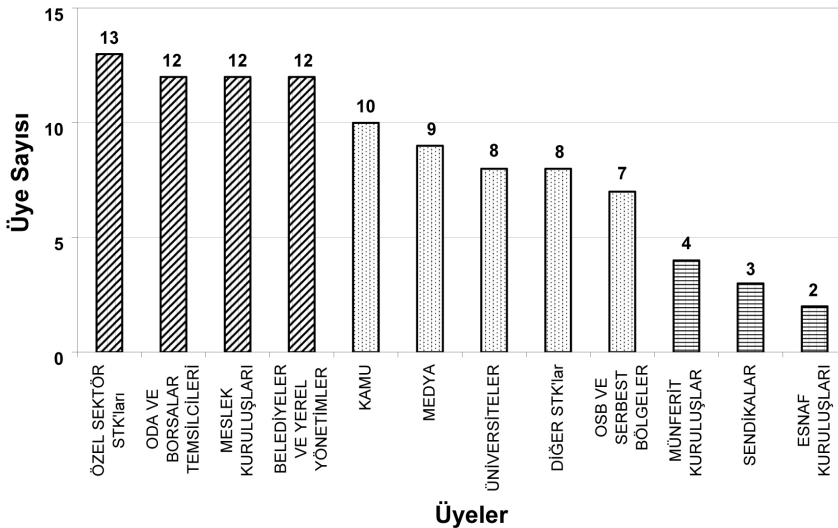
Kurullar henüz çalışmalarına tam olarak başlamadığından bu konuda bir değerlendirme yapmak mümkün değildir. Ancak, kurullarda yer alan temsilcilerin kurumsal dağılımları açısından bir değerlendirme yapılabilir.

### İzmir ve Çukurova Kalkınma Ajanslarının Yapısal Değerlendirmesi

#### İzmir Kalkınma Ajansı

Üç büyük il için tasarlanan modelin daha demokratik ve katılımcı olduğundan söz etmiştik. İzmir Bölge Kalkınma Kurulunun, Yönetim Kurulunun teşkili için yaptığı seçimde, işbirliği ve koordinasyonun etkin kılınması açısından isabetli tercihte bulunduğunu düşünüyorum. Zira Kanunla doğrudan Yönetim Kurulu üyesi olarak tespit edilenlerin dışında seçilen üç üyeden, birinin esnaf ve sanatkârlar ile mikro ölçekli sanayicileri temsil etmesi, bir diğerinin tarım kesimi ile köprü görevi üstlenecek borsa temsilcisi olması bir diğerinin ise ülkemizde kalkınma ajanslarının ilk sivil örneklerinden olan EGEV'in temsilcisi olması Ajansın gelecekteki başarısı açısından umut vericidir. Keza, Kalkınma Kurulu Başkanının İzmir'in en çok üyeye sahip Odasının temsilcisi olması ve Başkan vekilinin de üniversite temsilcileri arasından seçilmiş olması da dengelerin teşkili açısından önemli bulunmaktadır.

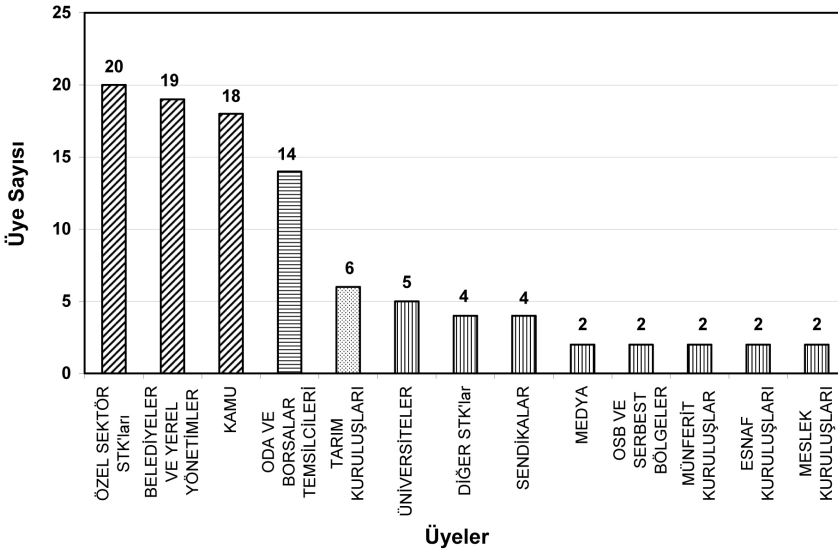
Bölge Kalkınma Kurulunun dağılımı da tabloda görülmektedir:



Şekil 2. İzmir Bölge Kalkınma Kurulu Dağılımı

### *Çukurova Kalkınma Ajansı*

Birden fazla ilden oluşan bölgelerde maalesef Kanun gereği bölge kalkınma kurulunun yönetim kurulu üyelerinin seçimi konusunda bir tercih hakkı bulunmamaktadır. O nedenle bu bölgelerde katılımcılık anlayışında bir zafiyet vardır. Ancak bölge kalkınma kurulunun işlevleri ile nispeten katılımcılık sağlanabiliriz. Adana Mersin İllerini kapsayan Çukurova Bölge Kalkınma Kurulunda İzmir'in aksine kamu kesiminin ve yerel yönetimlerin ağırlığını gözlemleyiz. Keza, medya ve üniversitelere ağırlıkları ölçüsünde temsilci verilmemiştir. Dağılım tabloda gösterilmektedir:



Şekil 3. Çukurova (Adana-Mersin) Bölge Kalkınma Kurulu Dağılımı

## **DEĞERLENDİRME**

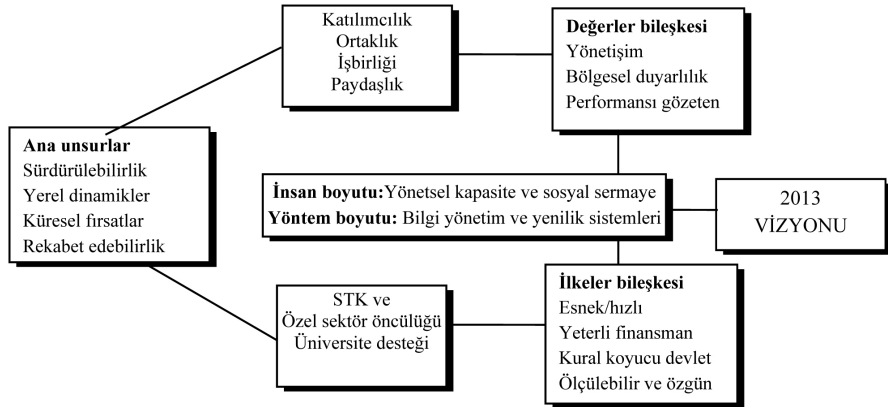
Her iki kalkınma ajansının genel sekreterlikleri henüz teşekkül etmediğinden ve organları tam olarak faaliyete geçmediklerinden, bölgesel gelişmede nasıl bir işbirliği ve koordinasyon sağlayacakları, belirsizdir. Ancak, her ikisi için de iyi bir başlangıç yaptıkları söylenebilir. Bundan sonraki aşamada, kurumsal kapasitelerini süratle güçlendirmeleri, uyum ve koordinasyona dönük olarak ÖİK raporunda çizilen 2013 vizyonuna yönelik tedbirleri almaları, beklenmelidir.

### **2013 Vizyonu**

9 Kalkınma Planı Bölgesel Gelişmede Temel Araçlar Özel İhtisas Komisyonu yaptığı vizyon çalışmasında, girişimci ve iş dünyası odaklı rekabet gücüne dayalı

bir vizyon çerçevesi çizmiştir. Rekabet gücü, bölgesel gelişme araçlarının yapısını sistem ve alt sistemlere bağlı olarak tanımlamıştır. Bu çerçevede 2013 vizyonu;

“Ulusal stratejileri ve sürdürülebilirlik ilkelerini dikkate alarak bölgesel-yerel dinamik ve potansiyelleri küresel-ulusal-yerel fırsatlar doğrultusunda değerlendirerek rekabet gücünü arttıran; özerk, adillik, şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, etkinlik bileşenlerini kapsayan yönetişimi esas alan; yerel yönetimler, üniversiteler, Ar-Ge kuruluşları ile işbirliği içinde özel sektör ve STK’ların aktif yönlendirici, diğer aktörlerin katılımcı, devletin ise ulusal düzeyde kural koyma işlevi üstlendiği bir ortaklık ve paydaşlık anlayışını benimseyen; uygulamada bürokrasiden ve idari engellerden arındırılarak hız kazanan ve bu hız için gerekli finansman imkânlarına sahip olan; AB’nin bölgesel perspektifi ile uyumlu biçimde performansının ölçülebilir ve bilgi yönetim ile yenilik sistemlerinin etkin kullanıldığı özgün ve esnek araçları geliştirebilen; bölgesel insani, kültürel, sosyal, tarihi ve çevresel değerleri koruyan ve geliştiren; bölgesel kapasite ve sosyal sermayeyi geliştirmiş bir bölgesel gelişme araçları ile koordinasyon yapısına sahip Türkiye’ye ulaşmak.” şeklinde tanımlanmıştır.



Şekil 4. 2013 Vizyon Haritası

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Bölgesel gelişmede 2013 vizyonundaki hedeflere ulaşmak, bölgelerin kalkındırılmasıyla ülkede sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için kalkınma ajansları önemli bir araçtır. Ajansların başarısı ise bölgesel gelişmenin temel araçları ile uyumlu, işbirliği ve koordinasyona dayalı bir çalışma sistemini oturtmaktan geçer. Bununla birlikte, merkezi ve yerel kamu birimlerinin ve yerel yönetimlerin de bu sisteme uyumlu çalışabilecek şekilde organize olmaları gerekir. Bölgesel gelişmenin temel araçları arasında bu uyum, işbirliği ve koordinasyonun sağlanabilmesi için şu tedbirler önerilebilir:



- Her bölgenin kendi özelliklerine ve kurumsal yapılarına uygun olarak, odalar, borsalar, organize sanayi bölgeleri ve serbest bölgeler, ABİGEM'ler veya benzeri iş geliştirme merkezleri, teknoparklar, üniversitelerin araştırma merkezleri, KOSGEB, ve benzeri kuruluşlar ve meslek teşekkülleri ile yatırımcı hizmetleri veren kamu ve yerel yönetim birimlerinin temsilcilerinden oluşan dar kapsamlı bir danışma kurulu oluşturulmalıdır. Bu kurul kurumlar arası koordinasyon görevini de üstlenmelidir.
- Kamu ve yerel yönetim birimlerindeki yetki çakışmaları önlenmeli bu yönde mevzuat eksiklikleri giderilmelidir.
- Merkezi ve yerel kamu birimleri ve yerel yönetimlerin mükerrer ve münferit hareketleri önlenmeli koordinasyon sağlanmalıdır.
- Bölgesel planlar ve hedefler üzerinde, toplumsal uzlaşmanın sağlanması
- İzleme değerlendirme ve geri besleme mekanizmalarının oluşturulması
- Tüm ilgili kurumların katılımıyla yerel bazda istatistiki veri tabanının oluşturulması.
- Kuruluşların kendi iç bilgi bankalarını paylaşımına açması.
- Üniversiteler ve araştırma kuruluşları ile işbirlikleri geliştirilmeli.
- İşletmeler için sağlanan destekler, arge yardımları ve benzeri devlet yardımlarının hedef kitleye ulaşımını sağlama yönünden güçlü bir enformasyon ve iletişim yapısı oluşturulmalı
- Paydaşlar ve hizmet sağlayıcılar arasında güçlü bir network oluşturulması
- Mevzuat konusunda STK'lar ile özel sektörün kamu ile olan iletişimini; kamu kurum ve kuruluşlarının kendi aralarındaki iletişimini ve kamu kurum ve kuruluşlarının kamu oyu ile olan iletişiminin güçlendirmesi
- Mevzuat konusunda uygulamadan kaynaklanan problemlerin ortadan kaldırılması
- İlgili mevzuatlardaki düzenlemelerin, paydaşların ve yerel ortakların ihtiyaçlarına yönelik olarak katılımcı bir anlayışla hazırlanması
- Kamuoyunun araçların faydasını anlamasının sağlanması
- Koordinasyon, sürdürülebilirlik, karşılık verebilirlik, güncelleşmeye yönelik yatay düzenlemeler yapılması
- Bölgesel Gelişme İşbirliği Platformu: BKA kalkınma kurulundan daha kapsamlı Bölgesel Gelişme İşbirliği Platformlarının kurulması için altyapının hazırlanması.

- İşbirliği portalı: Yukarıda sözü edilen Bölgesel Gelişme İşbirliği Platformlarının birbirini bilgi ve deneyim paylaşımını kolaylaştırmak üzere bir portal oluşturulmalıdır.
- Stratejik Ortaklık: Mekânsal ve bölgesel planlama çalışmalarının dikeyde ve yatayda iletişim ve koordinasyonu güçlendirecek stratejik ortaklıkların (kamu-özel, merkez-yerel, ulusüstü-ulusal-yerel) kurulması sadece bölgelerarası değil, bölge-merkez ilişki ve bilgi akışını da güçlendirecektir. Bu tür yapılanmalar ulusal mekan ve kalkınma stratejilerinin bölgelere daha iyi yansımaları sağlayacaktır.
- Diğer bölgelerle bilgi ve deneyimlerin paylaşılması amacıyla ajanslar arası bir platform oluşturulması.