



Kalkınma Ajanslarının Geleceğini Nasıl Bir Çerçeve Düşünmeliyiz?

“Bölgesel kalkınma kuruluşlarının”² dünyada yapısal dönüşümleri de içeren hatırı sayılır bir tarihi bulunmaktadır. Bu tür kuruluşların ilk örnekleri Avrupa’da 2. Dünya Savaşı sonrasında yeniden yapılanmak, Kuzey Amerika’da 60’lar ve 70’lerdeki sanayisizleşme sorununu çözmek, Doğu Asya’da 80’ler ve 90’larda hızlı kentleşme ve sanayileşmeyi yönetmek, Latin Amerika, Güney Asya, Afrika ve Doğu Avrupa’da ise 2000’lerde ekonomik bütünleşmeyi sağlamak amacıyla kurulmuştur. Bu notta, bu kuruluşların günümüze gelene kadar geçirdikleri dönüşümler incelenmiş, bugünün ve geleceğin bölgesel kalkınma kuruluşlarının başarısını belirleyen eğilimler ortaya konulmuş ve Türkiye’nin içinde bulunduğu koşullar göz önünde bulundurularak bölgesel kalkınma politikasının ve kalkınma ajanslarının geleceği için bir düşünce çerçevesi oluşturulmaya çalışılmıştır.

¹ <http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/96/Selcuk+Sertesin>

² Dünya’da ülkemizdeki kalkınma ajanslarına benzer kuruluşlar çok farklı örgütsel yapılar şeklinde kurulmaktadır. Bu nedenle yazıda bu kuruluşlardan bahsederken “bölgesel kalkınma kuruluşları” terimi kullanılmaktadır.

Özellikle 80'li ve 90'lı yıllarda giderek yaygınlaşan kalkınma kuruluşlarının ortak niteliklerini tanımlamak üzere "model kalkınma ajansları"³ kavramı ortaya atılmıştır. Buna göre bölgesel kalkınma kuruluşlarının en dikkat çekici ortak özellikleri i. yarı kamusal yapıya sahip olmaları yani yönetimlerinde özel sektöre de yer vermeleri, ii. temel önceliklerinin yetkili oldukları bölge içindeki firmalara yönelik stratejik ve mali destek sağlamak olması ve iii. yine yetkili oldukları bölgenin çeşitlilik gösteren sorunlarına farklı araçlar kullanarak fakat tek elden, bütüncül çözümler sunmaları olarak gösterilmiştir.

Ülkemizde de 2010 yılında 26 bölgede tamamen işlevsellik kazanmış olan kalkınma ajansları modeli birçok açıdan Henrik Halkier ve arkadaşları tarafından tanımlanan bu modelle benzerlikler taşımaktadır. Kamu dışındaki paydaşları da bünyesinde barındıran yönetim kurulları ve kalkınma kurulları sayesinde kalkınma ajansları yarı kamusal kimliğe sahiptir. Ajanslar ağırlıklı olarak kendi sınırlarının içindeki paydaşlara yönelik stratejiler geliştirmekte ve destekler sunmaktadır. Son olarak ürettikleri bölge planları ile kendi bölgelerindeki illerin tümünün sorunlarına bütüncül, çok sektörlü çözümler üretme eğilimindedirler. Ajansların kapsayıcı ve çok boyutlu görevleri arasında yerel yönetimlerin planlama çalışmalarına destek sağlamak, bölge planı hazırlamak ve planın uygulanmasını sağlamak adına projelere destek vermek, yerel işbirliklerini geliştirmek, bölgesel rekabet gücünü arttırmak adına araştırmalar yapmak, bölgedeki yatırım ortamını geliştirmek ve tanıtmak ile girişimciliği desteklemek sıralanabilir.

Fakat bugün Türkiye'nin de ajans sistemini benzer bir yapıda oluşturduğu model dünyada artık sayısı 15.000'i geçen kalkınma kuruluşları için geçerliliğini yitirmiştir. Bugün bilgiye erişimin artan önemi bölgesel kalkınma kuruluşlarını daha dışa dönük olmaya zorlamaktadır. Artık eski modelin içe dönük, yerel firmaları destekleme odaklı yaklaşımı terk edilmiştir. İkinci olarak, hem yerel düzeyde hem de uluslararası düzeyde artan yönetim kademeleri, artan yerelleşme eğilimleri ve özel sektörün yerel kalkınmaya ilişkin artan ilgisi eski modelin tek elden, çok fonksiyonlu bir yapıyla tüm sorunlara çözüm üreten yaklaşımını geçersiz kılmıştır.

Türkiye'deki kalkınma ajanslarının işlevsellikleri ile ilgili son dönemde ortaya konulan eleştiriler bir bakıma bu geçerliliği kalmamış modelin sürdürülmesinin eleştirisi olarak da okunabilir⁴. Türkiye'de kalkınma ajansları bölgelerin tüm meselelerine çözüm üretme eğilimi nedeniyle günün sonunda aynılaştan stratejiler geliştirmekle, sadece kendi yetki sınırları için stratejiler geliştirerek komşu bölgeler ve dış dünya ile bağlantıları yeterince değerlendirememekle, yerel işbirlikleri kurma ve koordinasyon sağlama işlevlerinin geri planda kalıp (kalkınma kurullarının işlevsizliği de göz önünde bulundurularak) ağırlığın mali destek sağlama işlevine verilmesiyle eleştirilmektedir. Sisteme ve kurumsal yapıya yönelik eleştiriler artırılabilir. Örneğin, geçtiğimiz yıl Devlet Denetleme Kurulu tarafından hazırlanan raporda kalkınma ajanslarının farklı bölgesel ihtiyaçlara uygun şekilde tasarlanmak yerine tek tip kurumsal yapılar olarak tasarlandığı, düzey 2 bölgelerinin sınırlarının illerin işlevsel, coğrafi, ekonomik ve sosyal açıdan ilişkilerini temsil etme konusunda yetersiz kaldığı, bölge planlarının uygulamaya yansımadağı, kamu ağırlıklı bir yönetim yapısının yerel öncelikleri yansıtmada

³ Halkier, H. , Danso, M. (1997) "Regional Development Agencies in Europe: A Survey of Key Characteristics and trends", European Urban and Regional Studies 4 (3), 243-56

⁴ Dünya'da geçerliliğini yitirmiş bir politikanın ülkemizde hayata geçirilmesinin eleştirisine bir diğer örnek için:[http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312063r1374.Bolgesel Gelismede Yeni Bir Politika Araci Cazibe Merkezleri.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1271312063r1374.Bolgesel%20Gelismede%20Yeni%20Bir%20Politika%20Araci%20Cazibe%20Merkezleri.pdf)

yetersiz kaldığı, proje kredisi dağıtmanın işlevsel olarak ön plana çıktığı gibi eleştiriler yer almaktadır.⁵

Peki model çökerken ne gibi eğilimler ortaya çıkıyor?

Bugün artık bir modelden söz etmek mümkün değildir. Bunun yerine amaçları, araçları ve çalışma biçimleri itibarıyla birbirinden ayrıışan kurumsal yapılardan söz edilebilir. Artık genel amaçlı, çok fonksiyonlu bölgesel kalkınma kuruluşlarının sayısı giderek azalmaktadır. Buna ek olarak bölge ölçeği politika geliştirme tekeli diğer ölçeklerle paylaşmakta, kentlere daha yakın, deneyliliğe ve yeniliğe daha açık kuruluşlar ortaya çıkmaktadır.⁶

OECD, bugünün artık çok fonksiyonlu olmayan bölgesel kalkınma kuruluşlarını şu şekilde sınıflandırmaktadır.⁷: i. Kalkınma ve yeniden canlandırma kuruluşları, ii. Verimlilik ve büyüme kuruluşları, iii. Bütüncül ekonomik gelişme kuruluşları, iv. Uluslararasılaşma kuruluşları ve v. Vizyon ve ortaklıklar geliştirme kuruluşları. Bugün dünyanın çeşitli yerlerindeki bölgesel kalkınma kuruluşlarının odaklandığı ve uzmanlaştığı konular arasında büyüme odaklı ortaklıkların kurulmasını sağlamak bölgesel ekonomik gelişmeleri düzenli olarak izlemek ve raporlamak, bölgeye merkezi yönetim tarafından altyapı yatırımları yapılması için aracılık etmek, arazi ve taşınmaz geliştirme faaliyetleri yürütmek, beceri geliştirme ve işgücü yaratma odaklı programlar yürütmek, sektör ve küme geliştirme programlarını yönetmek, yerelde kapasite geliştirmek, bölgeye yabancı yatırımcı çekmek gibi konular yer almaktadır. Bununla birlikte bu işlevlerin tamamını yerine getiren kuruluş sayısı giderek azalmakta, bölgesel kalkınma kuruluşları genellikle bir ya da birkaç alanda uzmanlaşmaktadır.

Bu çerçeveden bakıldığında ülkemizdeki kalkınma ajanslarının görev tanımlarının ne kadar geniş bir alanı kapsadığı daha net görülmektedir. Ülkemizdeki kalkınma ajansları hemen her sektör ve yatay alanda stratejiler geliştirirken örneğin "Barcelona Activa" kent ekonomisindeki krizi çözmek amacıyla farklı aktörleri hızlı bir şekilde harekete geçirmeye odaklanmakta, "Invest Toronto" tüm enerjisini bölgeye doğrudan yatırım çekmek için yatırımcılarla diyalog kurmaya ayırmakta, "The Cape Town Partnership" kamu/özel ortaklıkları kurarak strateji geliştirmekte ve yatırım bütçeleri oluşturmakta, "Madrid Global" ise kentin/bölgenin küresel sistemdeki çekiciliğini arttırmak amacıyla tanıtım işlevi üstlenmektedir.

⁵ İlgilenenler için Devlet Denetleme Kurulu'nun kalkınma ajanslarına yönelik eleştirilerini içeren raporu: <http://www.tccb.gov.tr/ddk/20140130-2014-03.PDF>

⁶ Örneğin, İngiltere'deki dönüşüm için bkz: Pike, A., Tomaney J., Coombes, M., McCarthy, A., (2012) Governing Uneven Development: The Politics of Local and Regional Development in England ", Regional Development Agencies: The Next Generation?" edited by Bellini, N., Danson, M., Halkier, H. (2012) Routledge

⁷ OECD/Mountford D., "Organising for local development: the role of local development agencies. Summary Report", 26-27 November 2009, working document, CFE/LEED, OECD: www.oecd.org/dataoecd/54/41/44682618.pdf?contentId=446

Bölgesel kalkınma kuruluşlarının işlev ve yapılarındaki bu dönüşüm söz konusu kuruluşların başarılarına ilişkin ölçütleri de yeniden düşünmemizi gerektirmektedir. Bugünün bölgesel kalkınma kuruluşları için “yeni başarı ölçütleri” aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- i. **OECD’nin tespitine göre en başarılı bölgesel kalkınma kuruluşları iyi tasarlanmış ve koordine edilen “yerel kalkınma sistemleri” içinde faaliyet gösteren kuruluşlardır.** Politik sahiplenmenin üst düzeyde olduğu, yerel/bölgesel yönetimler, özel sektör, medya, sivil toplum örgütleri ve üniversiteler ile yakın ilişkiler geliştirebilen kuruluşlar öne çıkmaktadır. Bununla birlikte ülkemizdeki “yerel kalkınma ortamı”nı incelediğimizde karşımıza oldukça çetrefilli, yetkileri yer yer çakışan kurumların olduğu bir ağ çıkmaktadır. Bu ağın ilk akla gelen unsurları arasında yeni yasa ile yetki alanı il bütününe genişleyen büyükşehir belediyeleri, il ölçeğinde kalkınma ajansları ile benzer görevlerle (ilde kurumsal kapasitenin artırılması, ilin çeşitli alanlarda potansiyelini ortaya koyacak analizlerin yapılması, ilin tanıtımı vs) kurulan valiliğe bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları, tarım, turizm, sanayi, çevre ve şehircilik alanlarında merkezi yönetimin taşra teşkilatı konumundaki il müdürlükleri, büyükşehir statüsünde olmayan illerin il özel idareleri, KOSGEB’in il hizmet merkezleri, il ve ilçelerde örgütlenen ticaret ve sanayi odaları/borsaları, OSB’ler, teknoloji geliştirme bölgeleri, üniversiteler, kent konseyleri vb. sayılabilir. Bunlara ek olarak örneğin Karayolları Genel Müdürlüğü ve Orman ve Su İşleri Bakanlığı’nın bölge müdürlüklerinin yetki sınırları ilin ve yer yer kalkınma ajanslarının da sınırlarını aşmaktadır. Özünde yerel kalkınmanın yer yer farklı, yer yer benzeşen unsurlarını geliştirmeye odaklanan bu kurumların bileşiminden bir “**yerel kalkınma ortamı**” değil de bir “**yerel kalkınma sistemi**” doğabilmesi için tüm bu kurumların işlevlerinin ve ölçeklerinin gözden geçirileceği bir kamu yönetimi reformu gereklidir. Dolayısıyla ülkemizdeki kalkınma ajanslarının bugün ve gelecekteki başarısının en önemli belirleyicisi bu reformun hayata geçirilmesidir.
- ii. **Dış dünya ile güçlü ilişkiler kurabilme bugünün kalkınma kuruluşları için bir başka kilit başarı faktörü olarak görülmektedir.** Çok aktörlü, çok sektörlü ve çok ölçekli etkileşim biçimleri artık idari sınırların belirleyiciliğini büyük ölçüde ortadan kaldırmaktadır. Bu nedenle günümüzün başarılı bölgesel kalkınma kuruluşları dış ilişkilere, uluslararası ağlara ve komşu bölgelerle etkileşim kurabilmeye geçmişe oranla daha fazla önem vermektedir. Türkiye’deki kalkınma ajansları arasında uluslararası ağlarla etkileşim anlamında öne çıkan örnekler bulunsa da henüz bu uygulamalar yaygınlaşmamıştır. Buna ek olarak birbirleri ile sosyo-ekonomik ilişkileri yüksek komşu bölgelerin kalkınma ajansları arasında da sistematik ilişkiler halen kurulabilmiş değildir. Dolayısıyla hem bölgeler arası hem uluslararası etkileşimin artırılmasını kolaylaştırıcı/özendirici düzenlemelere ihtiyaç bulunmaktadır.
- iii. **Bilgiye erişebilen, günümüzün bilgi dinamiklerini iyi yorumlayabilen, bölge içi ve dışındaki araştırma kuruluşları ile yakın iletişim kurabilen ve böylece bölgenin bilgiyi işleme kapasitesini arttıran bölgesel kalkınma kuruluşları bir adım öne çıkmaktadır.** Bu anlamda ülkemizde de birçok kalkınma ajansı bölgelerinin yenilik ekosistemini geliştirme odaklı olumlu adımlar atmaktadır.
- iv. **Çoğu ülkede bölgesel kalkınma kuruluşları, kamusal harcamaların azaltılması eğilimleri nedeniyle kamuoyunun dikkatle izlediği kurumlar konumundadır. Bu nedenle söz konusu kurumlar işlevselliklerini ispatlamak adına etki değerlendirmesi çalışmaları yaparak kendilerine bir hesap verebilirlik çerçevesi çizmektedir.** Dolayısıyla günümüzde “hesap verebilir olmak” belirleyici bir ölçüt olmaya başlamaktadır. Ülkemizdeki kalkınma ajansları bu işlevi kalkınma kurulu toplantılarında

kurul üyelerine faaliyetler ve bütçe gerçekleştirmeleri hakkında bilgi vererek yerine getirmektedir. Fakat bölge planlarının ve mali desteklerin bölgeye etkilerini analiz edecek uygulamalar henüz yaygınlaşmamıştır.

v. **Günümüzde geleneksel analitik araçların yanı sıra eylem araştırması (action research) gibi modern teknikleri kullanan bölgesel kalkınma kuruluşları daha başarılı olmaktadır.**⁸ İspanya'nın Bask Bölgesi'ndeki "Goieki County Kalkınma Ajansı" bu alanda iyi bir örneği hayata geçirmiştir. Söz konusu kuruluş ilk olarak bölgedeki KOBİ'lerin dış dünya ile bağlantılarının zayıf olduğunu ve bunun bölgedeki büyük firmaların kendilerinden talep ettiği yenilik düzeyine ulaşmalarını engellediğini tespit etmiştir. Ardından 16 firmanın katılımı ile bir KOBİ Forumu kurarak tartışma ortamı yaratmış, böylece hem tespit edilen sorunu çözmeye hem de KOBİ'lerin diğer meselelerini çözmeye yönelik yeni fikirler üretilmiştir. Görüldüğü gibi bu yaklaşım klasik, tek yönlü bir fayda sağlayan sektör seçimi yoluyla firma desteği modelinin çok ötesine geçmiştir. Burada Ajans önce kendi uzmanlığını kullanarak bir sorun tespit etmekte, ardından bu sorun temelinde bir araya getirdiği paydaşların yeni fikirler üretmesini sağlayarak iki yönlü bir faydanın ortaya çıkmasını sağlamaktadır. Bu tür modern yaklaşımlar günümüz bölgesel kalkınma kuruluşlarının başarısı için kilit öneme sahiptir. Ülkemizdeki kalkınma ajanslarının tamamı 2014-2023 dönemi için bölge planlarını tamamlamıştır. Planlamanın dinamik ve sürekli yaşayan bir süreç olması sebebiyle 2023 yılına kadar örnekte verilen analizlere benzer analizler yapılabilir ve mevcut planın malumat içeriği ve stratejik çerçevesi düzenli aralıklarla güncellenebilir.

vi. **Son olarak, günümüzde örgütsel yapısını farklı ölçekler, sektörler ve paydaşlar arası artan koordinasyon ihtiyacına cevap verebilecek nitelikte dönüştürebilen bölgesel kalkınma kuruluşları öne çıkmaktadır.** Ülkemizde de yukarıda ifade edildiği gibi yerel kalkınma ortamındaki aktörler arasındaki koordinasyon ihtiyacı her geçen gün artmaktadır. Kalkınma ajanslarının bölgelerinde bir koordinasyon platformu işlevi üstlenebilmeleri de yine yukarıda ifade edilen kamu yönetimi reformu kapsamında ele alınabilecek köklü bir dönüşümü gerektirmektedir.

Sonuç olarak dünyadaki kalkınma kuruluşları giderek yerel ihtiyaçlar doğrultusunda uzmanlaşmakta, dış dünya ile güçlü ilişkiler kurmakta, içinde bulundukları yerel kalkınma sistemi ile çakışmayan, birbirini tamamlayan işlevler üstlenmekte, bilgiye erişim ve yenilik alanlarına önem vermekte, faaliyetlerinin etkilerinin ölçmekte ve kamuoyu ile paylaşmakta, analiz yöntemlerini farklı disiplinleri de içerecek şekilde geliştirmekte ve kurumlar arası koordinasyon yeteneklerini artırmaktadır.

Kuşkusuz ülkelerin kalkınma politikalarını ve kurumsal çerçevelerini dünyadaki eğilimler kadar, hatta onlardan daha önemlisi ülkelerin kendi ihtiyaçları belirlemelidir. Bununla birlikte söz konusu kalkınma ajansları olduğunda dünyadaki değişim nedenlerinin ülkemiz için de büyük ölçüde geçerli olduğu görülmektedir. Bu nedenle dünyadaki eğilimler Türkiye için öğretici olabilir. Yine unutulmaması gereken bir diğer husus kalkınma ajanslarının, bölgesel politikanın çok katmanlı ve aktörlü yapısı içindeki araçlardan biri olduğu, yerel kalkınma sistemi üzerine düşünmeden

⁸ Estensoro M., ve Larrea Miren, (2012) The Evolution of Basque Local Development Agencies from Service Providers to Facilitators in Knowledge Networks, Regional Development Agencies: The Next Generation?" edit: Bellini, N., Danson, M., Halkier, H. (2012) Routledge

yalnızca kalkınma ajanslarını hedefleyen reformların etkilerinin sınırlı olacağıdır. Sektörel politikalarla mekânsal önceliklerin uyumlaştırılması ya da sektörel politikalara bölgesel bir bakış açısı kazandırılması, bölge planlarının uygulanmasına yönelik program bazlı bir çerçevenin oluşturulması, bu bağlamda il ve bölge düzeyinde hazırlanan diğer mekânsal planların koordinasyonu, çeşitli teşvik mekanizmalarının yerel koşullara uyumlaştırılması, yerel kamu aktörlerinin yereldeki sivil kuruluşlarla ortak çalışabileceği elverişli ortamın yaratılması ve kamu kuruluşlarının yerel koşullara uygun politika ve projeler yapmaları konusunda yetkilendirilmesi ve teşvik edilmesi gibi pek çok mesele bu yerel kalkınma sisteminin belirleyicilerindendir ve bir bütünlük içinde ele alınmalıdır.