



NAMIK KEMAL UNIVERSITY
FACULTY of ECONOMICS and ADMINISTRATIVE SCIENCES
NAMIK KEMAL ÜNİVERSİTESİ
İKTİSADİ ve İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ

Volume/Cilt:1 No/Sayı:1 January/Ocak-2012

BJS2

**BALKAN JOURNAL
OF SOCIAL SCIENCES**
**BALKAN SOSYAL
BİLİMLER DERGİSİ**

ISSN:1309-9841

BALKAN JOURNAL OF SOCIAL SCIENCES

BALKAN SOSYAL BİLİMLER DERGİSİ

Balkan Journal of Social Sciences is an international peer reviewed academic journal published biannually. /
Balkan Sosyal Bilimler Dergisi yılda iki kez yayınlanan uluslararası ve hakemli bir akademik dergidir.

Owner / Sahibi:

(On behalf of NKU FEAS Deanship / NKÜ İİBF Dekanlığı adına) Prof. Dr. M. İhsan SOYSAL (NKÜ
FEAS Dean / NKÜ İİBF Dekanı)

Editor in Chief / Baş Editör:

Asst. Prof. Dr. / Yrd. Doç. Dr. Çiğdem VATANSEVER

Editorial Board / Yayın Kurulu:

Assoc. Prof. Dr. / Doç. Dr. Aykut Hamit TURAN
Asst. Prof. Dr. / Yrd. Doç. Dr. Esra ALBAYRAKOĞLU
Asst. Prof. Dr. / Yrd. Doç. Dr. Leyla ATEŞ
Asst. Prof. Dr. / Yrd. Doç. Dr. Lütfü ŞİMŞEK
Asst. Prof. Dr. / Yrd. Doç. Dr. Oktay Salih AKBAY
Asst. Prof. Dr. / Yrd. Doç. Dr. Recep ERBAY
Asst. Prof. Dr. / Yrd. Doç. Dr. Seda GÜNGÖR
Asst. Prof. Dr. / Yrd. Doç. Dr. Süleyman Ahmet MENTEŞ

Advisory Board / Danışma Kurulu

Prof. Dr. Adem Kalça	Karadeniz Teknik Üniversitesi
Prof. Dr. Çetin Doğan	İnönü Üniversitesi
Prof. Dr. Diane Sunar	Bilgi Üniversitesi
Prof. Dr. İ. Hakkı İnan	Namık Kemal Üniversitesi
Prof. Dr. Kemal Yıldırım	Anadolu Üniversitesi
Prof. Dr. Nalan Ölmezogulları	Uludağ Üniversitesi
Prof. Dr. Rasim Yılmaz	Namık Kemal Üniversitesi
Prof. Dr. Recep Tari	Kocaeli Üniversitesi
Prof. Dr. Sami Taban	Eskişehir Osman Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Selçuk Akçay	Afyon Kocatepe Üniversitesi
Prof. Dr. Suna Tevrüz	Marmara Üniversitesi

Science Board / Bilim Kurulu

Prof. Dr. Birsen Ersel	Kırklareli Üniversitesi
Prof. Dr. Carol Daugherty Rasnic	Virginia Commonwealth University
Prof. Dr. Cem Kılıç	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Derman Küçükaltan	Trakya Üniversitesi
Prof. Dr. Devrim Ulucan	Maltepe Üniversitesi
Prof. Dr. Dr. Günther Löschnigg	University of Graz
Prof. Dr. Gerhard Ring	TU Bergakademie Freiberg
Prof. Dr. Kuvvet Lordoğlu	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Letlhokwa George Mpedi	The University of Johannesburg
Prof. Dr. Luca Nogler	University of Trento
Prof. Dr. Mehmet Yahyagil	Yeditepe Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa Yaşar Tınar	9 Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Müjdat Şakar	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Peter Herrmann	The Netherlands Inst. of Technology
Prof. Dr. Sudi Apak	Beykent Üniversitesi
Assoc. Prof. Dr. / Doç. Dr. Alpay Hekimler	Namık Kemal Üniversitesi
Assoc. Prof. Dr. / Doç. Dr. Ahmet Kubaş	Namık Kemal Üniversitesi
Assoc. Prof. Dr. / Doç. Dr. Levent Akin	Ankara Üniversitesi
Dr. Mi Jung Park	Freie Universität Berlin
Dr. Oscar Alberto Pombo	COLEF Mexico

Editorial Assistance / Dergi Yazı İşleri

Res. Asst. / Araş. Gör. Emre BAYSOY

Cover Design / Kapak Tasarım

Berrin ÇANKAYA TURAN

Printed By / Baskı Yeri

Toprak Ofset Matbaacılık, Bayol Pasajı No:75 Tekirdağ / Merkez Tel:02822635849

Mailing Address / Yazışma Adresi

Namık Kemal Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Değirmenaltı Kampüsü Merkez Tekirdağ Tel:

0282 - 2502800 Faks: 0282 - 2509927,

E-mail / E-Posta

iibf@nku.edu.tr

TABLE OF CONTENTS / İÇİNDEKİLER

Müslüm Akıncı	
Legal Aspects Of Regional Development / <i>Bölge Kalkınmasının Hukuki Düzeni...</i>	1
Fusun Özerdem	
University-Industry Cooperation in Turkey From The Perspective Of European Union and Examples of Trakya Region / <i>Avrupa Birliği Çerçevesinden Türkiye'deki Üniversite-Sanayi İşbirliği Ve Trakya Bölgesinden Örnekler.....</i>	24
Erdem Öngün, Dilek Altaş	
A Close Look At the Developmental Initiatives Related To The Communication Infrastructure in Thrace Region: The Case Of Edirne / <i>Trakya Bölgesi İletişim Altyapısı Kalkınma Hamlelerine Bakış: Edirne Örneği</i>	40
Salim Şengel	
The Importance of Logistics From The Respect of Regional Development, Problems and Solutions: The Case of East Thrace / <i>Bölgesel Kalkınma Açısından Lojistiğin Önemi ve Sorunlar, Çözüm Önerileri: Trakya Bölgesi Örneği.....</i>	52
Hakan Kildokum	
The Adventure of "Private Equity" in Turkey- An Opportunity Search for a Model / "Girişim Sermayesi" nin Türkiye Serüveni-Bir Modele Yönelik Fırsat Arayışı.....	67
Salih Yasa Erdoğan, Coşkun Akdeniz	
Determination of the Convergence of City Revenues in Marmara Region: 1987-2001 Period / <i>Marmara Bölgesi İllerine İlişkin Bölgesel Gelir Yakınsamasının Tespiti: 1987- 2001 Dönemi.....</i>	92
Erol Özkan, Harun Hurma, Başak Aydın, Erkan Aktaş, Gülen Özdemir, Ömer Azabağaoğlu	
Some Performance Indicators of Main Irrigation Cooperatives in Terms of Rural Development in East Thrace Region / <i>Trakya'daki Başlıca Sulama Kooperatiflerinin Kırsal Kalkınma Yönünden Bazı Performans Göstergeleri.....</i>	103
Derman Küçükaltan, Yasemin Bilir	
Tourism-Oriented Entrepreneurship Strategies in Kırklareli City Center / <i>Kırklareli İl Merkezinde Turizme Yönelik Girişimcilik Stratejileri.....</i>	117
Denizcan Kutlu	
Two Sides Of The Coin: New Development Paradigm and Poverty Reduction Strategies / <i>Madalyonun İki Yüzü: Yeni Kalkınma Paradigması ve Yoksulluğu Azaltma Stratejileri</i>	126
Seda Ş. Güngör	
Evaluation Of Bank Mergers Within the Context of Competition Law and the Permit Which Will Be Given to Proposed Bank Mergers by the Competition Board / <i>Banka Birleşmelerinin Rekabet Hukuku Kapsamında Değerlendirilmesi ve Banka Birleşmelerine Rekabet Kurulu Tarafından Verilecek İzin</i>	142

LEGAL ASPECTS OF REGIONAL DEVELOPMENT***Yazar: Assoc. Prof. Dr. / Doç. Dr. Müslüm AKINCI¹****Abstract**

In recent years regional development and the movement is given priority by activating the local dynamics. Development is a requirement of being a social state governed by the rule of law. The State tries to fulfill these obligations by means of special rules and institutions. In our age the state is an important actor in the development process and economic life that steering, not rowing. The state on the one hand achieves economic development and on the other hand is obliged to maintain social peace and public order. Regional development agencies that established to achieve socio-economic development in Turkey contain some legal problems both in terms of organizational structure and functions. While trying to overcome of bureaucratic obstacles on development process with this kind of the administrative structures, the question that "Is the development in spite of everything?" comes to mind. Certainly not. Development can not be considered destructive environmental values. State can not say "yes" to a socio-development process which ignores the right to live a healthy and balanced environment. The State must establish a balance with their rational legal instruments. Regional agencies in Turkey with the participation of public and private sector can be said to obtain positive results. However, regional development agencies should not protect the international capital, but should protect the public interest. Many experiences show that an economic growth which sacrifices of environmental values will not mean a real development.

Keywords: Economics and law, economic law enforcement, public policy, regional development, regional development agencies, environmental and development

BÖLGE KALKINMASININ HUKUKİ DÜZENİ**Özet**

Yerel dinamiklerin harekete geçirilerek, bölgesel kalkınma hareketine son yıllarda önem ve öncelik verildiği görülmektedir. Kalkınma hamlesi aynı zamanda sosyal hukuk devleti olabilmenin de bir gereğidir. Devlet, bu ödevini oluşturduğu kural ve kurumları aracılığıyla yerine getirmeye çalışmaktadır. Çağımızda devletin kalkınma ve ekonomik yaşamda önemli bir aktör durumundadır. Devlet bir yandan ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmek, diğer yandan da toplumsal barışı ve kamu düzenini korumakla ödevlidir. Türkiye’de sosyo-ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi maksadıyla son yıllarda idari teşkilata dahil edilen kalkınma ajansları, gerek kuruluş ve gerekse işleyiş yapıları bakımından birtakım sorunlar barındırmaktadır. Kalkınma sürecinin bürokratik engelleri bu türden idari yapılarla aşılmaya çalışılırken, “her şeye rağmen kalkınma mı?” sorusu akla geliyor Kuşkusuz değil. Çevresel değerleri yok edici bir kalkınma düşünülmemeyeceğine göre, devlet sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını göz ardı eden bir sosyo-kalkınma sürecine evet diyemez. Devlet, elindeki hukuk enstrümanları ile rasyonel bir denge kurmak zorundadır. Türkiye’nin kalkınma arayışında bölge ajansları kamu ve özel sektör paydaşlığında amacına uygun biçimde işletildiğinde olumlu sonuçlar elde edileceği söylenebilir. Ancak kalkınma ajanslarının uluslararası sermayenin doymak bilmeyen iştahını körüklemekten çok, toplum yararını kollaması şartıyla bu sonucun elde edilmesi mümkündür. Çevresel değerlerin feda edildiği ekonomik bir büyümenin kalkınma anlamına gelmeyeceğini acı deneyimler ortaya koymuştur.

Anahtar Kelimeler: Ekonomi ve hukuk, iktisadi kolluk, ekonomik kamu düzeni, bölge kalkınması, bölge kalkınma ajansları, çevre ve kalkınma

* Bu çalışma 3. Trakya Bölgesi Kalkınma ve Girişimcilik Sempozyumunda bildiri olarak sunulmuştur.

¹ Kocaeli Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku Anabilim Dalı öğretim üyesi, mushum.akinci@kocaeli.edu.tr.

1. Giriş

Kalkınma; ekonomik, sosyal ve kültürel bakımdan gelişmeyi, ilerlemeyi ifade eden dinamik bir kavramdır (Ezeala-Harrison, 1996). Ekonomik kalkınma, ekonomik öneme sahip varlıkların işletilerek daha büyük bir iktisadi güce ulaşmak ve bunun etkilerinden yararlanmak demektir. (Umar, 1976) Bir başka tanıma göre *ekonomik kalkınma*; ekonomideki niteliksel ilerleme; yeni teknolojilerin uyarlanması, tarıma dayalı ekonomiden sanayi temelli ekonomiye geçiş ve yaşam standartlarında genel bir ilerleme durumunu ifade eder (Business Dictionary). Kalkınma kimi durumda 'gelişme', 'büyüme', 'ilerleme', 'zenginleşme' gibi kavramlarla birlikte anılsa da, kamusal bir otoritenin etkisini gerekli kılan normatif nitelikli (Aytür, 1970) bir süreç bütünlüğüyle kavranması gereken bir kavramdır.

Özü ideolojik bir tercihi yansıtan kalkınmanın tepeden aşağıya (*top-down*) mı, yoksa aşağıdan yukarıya (yerelden ülke bütününe) mı olacağı soruna yönelik tercih arayışı (Halkier, 2011) son yıllarda yerel potansiyelin harekete geçirilmesinin önemine vurgu yapmaktadır.² Özellikle Avrupa eksenli uygulamaya bakılırsa sosyo-ekonomik kalkınmada alttan yukarıya (*bottom-up*), bölge eksenli (*region-specific*), uzun erimli (*longer-term*), ve çok aktörlü (*plural-actor*) politikalara rağbet edildiği gözlenmektedir (Amin, 1998).

Avrupa Birliği yaklaşımında özellikle bölgesel kalkınma, hizmette halka yakınlık ve hizmetlerin halka en yakın ve en uygun birim tarafından görülmesi biçiminde anlaşılacak üzere "bölgeselleşme" yerine daha çok yerellik (*subsidiary*) veya yerindelik kavramı kullanılmaktadır (Stöhr, 2001).

Yerel dinamiklerin hareketlenerek, kalkınma potansiyelinin sınırlarının genişletilmesi, geri-beslemeye dayalı eşgüdümün sağlanabilmesi, yetki yoğunlaşmasından kaynaklanan bürokratik engellemelerin çözülmesi, kalkınma sürecine ilgili aktörlerin dâhil edilerek sorumluluk ve risk paylaşımı çerçevesinde demokratik yönetişimin hayata geçirilebilmesi bu noktada önem taşımaktadır (Blakely ve Leigh, 2010). Toplumun eşitlik ve sürdürülebilirlik ilkesine dayalı olarak insani ve iktisadi yaşam standardı korunup, yükseltildiğinde sosyo-ekonomik kalkınmanın başarılmış sayılacağı söylenebilir. Bu çıkarımdan hareketle;

1) Ekonomik kalkınma, herkes için asgari bir hayat standardı kurma ve bu standardı zaman boyunca sürdürme konusundaki istenci ifade eder (Sadece iş olanakları yaratmak yetmez, çalışma karşılığında alınan ücretin asgari bir geçim için yeterli olması da gerekir. İnsan onuruna yaraşır bir hayat seviyesi emek karşılığının minimum ölçütüdür).

2) Ekonomik kalkınma demografik gruplar (yaş, cinsiyet, ırk ve etnisite), yoksullar, yerliler ile yabancılar, genç kuşak ile yaşlılar arasındaki gelir dağılımına dayalı eşitsizliği aşağıya çeker.

3) Ekonomik kalkınma sürdürülebilir kaynak kullanımı ve üretimini teşvik eder, artırır. (Buna karşın sürdürülebilirlik hedefleri ile birlikte yürütülmediği takdirde ekonomik kalkınma şimdiki ve gelecek kuşaklar arasındaki eşitsizliğe yol açar (Blakely ve Leigh, 2010).

² Avrupa Birliği süreci bölgelerarası kalkınmışlık düzeyindeki farklılıkların enaza (minimuma) indirilmesine yönelik kurumsal ve normatif yapılanmaya önem vermektedir. Nitekim AB dönem raporlarında bu konu önemle işlenmektedir.

2. Hukukun Kalkınma İşlevi: Kamçı mı, dizgin mi?

Toplumsal ve ekonomik ilişkilerdeki yapısal değişimler, bireyin özgürlüğünü amaç edinen hukuk devleti ile amacı *herkesin iyiliği* olan sosyal devlet anlayışının yenilenmesini zorunlu kılmıştır. Endüstri toplumundaki hızlı evrimleşmenin yarattığı toplum ilişkilerindeki yapısal değişimler, devletin işlev ve övgörevlerinin pragmatik bir esneklikle yeniden tanımlanmasına neden olmuştur. Klasik liberalist yaklaşımda hukuk devleti yaşam, özgürlük ve mülkiyet değerleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Yeni hak ve özgürlük demetleri hukuk devletinin anlam ve içeriğini de zenginleştirmiş, ona farklı bir misyon yüklemiştir. Hukuk devletinden beklenen bu özgürlük alanlarını resmi, yarı resmi ve özel müdahalelere karşı korumasıdır. Sosyal devlet ise geniş kitlelerin yararı için, onun içinde yaşama hakkı, tam istihdam ve çalışma gücünü korumaya çalışmaktadır (Huber, 1970).

Çağımızda devletin kalkınma ve ekonomik yaşam karşısındaki konumu ve işlevi tartışılırken ona yeni övgörevler de yüklenmektedir. “Düzenleyici ve teşvik edici devlet” kavramı böyle bir mistifikasyonun sonucudur. “Kürek tutan değil, dümen tutan devlet” (*Steering, not Rowing*) tanımlaması (Kolthoff, Huberts ve Heuvels, 2006) ekonomik yaşamda devletin üretim faaliyetinin “bizzat” aktörü olmaktan çok; güden, yönelten, düzenleyen ve normatif gerekler bakımından denetleyen rolüne vurgu yapar. Bu misyonu, hem “sosyal”, hem de “hukuk” devleti olmanın bir gereğidir.

Devlet yaşam hakkı başta olmak üzere, anayasal koruma altındaki bütün hak ve özgürlüklere yönelik müdahalelerde hareketsiz kalamayacağı gibi, sosyal haklarda “etkin” (aktif) bir rol üstlenmektedir. Bireyi korumaktan başlayarak, kamu düzeni, kamu yararı ve giderek genel yararı korumak maksadıyla geliştirilen enstrümanlar çağın geçerli hukuk anlayışında meşruluğunu bulmak zorundadır. Özellikle ekonomik yaşamın, vahşi rekabet güdüsüyle alt-üst edildiği bir ortamda bireyin sahip olduğu maddi ve manevi değerler ağır bir yıkıma uğramaktadır.³ Devlet, planlayıcı, uygulayıcı, eşgüdümleyici ve kaynak sağlayıcı olarak kalkınma faaliyetinde görev üstlenir (Akgüç, 2011). Bundan başka iş ilişkileri, doğa-insan ilişkisi, birey-devlet ilişkisi gibi ilişki zinciri de bireyin değerlerine yönelik tehlikeler içermektedir.

Devlet bir yandan ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmek, diğer yandan da toplumsal barışı, ekonomik dengeyi ve kamu düzenini korumakla ödevlidir. Kalkınmanın gerçekleştirilmesinde girişim özgürlüğü teşvik edilirken, ekonomik kamu düzeninin gereği olarak kamu yararı düşüncesiyle bu özgürlüğün disiplin altına alınması gerekebilir. Kamusal yarar önplana alınmadan kendi başına bırakılan kalkınma faaliyeti bir süre sonra eşitsizliğe, giderek özel yararın baskın tahribatına yol açabilir.

Kalkınma hamlesi özgürlükçü bir demokraside özel ve kamusal kaynaklı faaliyet alanlarındaki çokluk, katılım, çoğulculuğa saygı gibi gereklerin yerine getirilmesini zorunlu kılar. Ekonomik kaynak yönetiminde bu hassasiyetlerin gözetilmesi rasyonel aklın da bir gereğidir.

³ Buna karşın William Graham Sumner gibi düşünürler, rekabete dayanan kapitalist ekonomi sisteminin toplum bakımından en yararlı sonuçları doğurduğunu ve toplumun üstün yetenekli üyelerinin doğal bir seleksiyon süreci içinde kendi yeteneklerini en iyi şekilde geliştirebildiklerini kabul etmekte, “özgürlük içinde eşitlik” tezini ileri sürmektedir. Bkz. Güriz, Adnan, (1993) “*Kapitalizm ve Hukuk*”, *Anayasa Yargısı*, Ankara: Anayasa Mahkemesi Yay., s.200

Kalkınma hukuku açısından devletin ekonomik çıkar çatışmalarını kamu yararı ve kamu düzeni⁴ gerekleriyle birlikte ele alma zorunluluğu bulunmaktadır. Kalkınma hukuku bakımından kamu yararı, tarımsal ve sınai gelişmeyi sağlayıcı, fiyat denetimini gerçekleştirici, konut sorununu büyük çoğunluk yararına çözümleyici (Tanör, 1969), çalışanları, aileyi, kadını ve çocuğu koruyucu, haksız rekabeti önleyici, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamaya elveren önlemleri geliştirici işlevsel yanı olan ve ancak ampirik yöntemle içi doldurulabilecek kapsamı oldukça geniş bir kavramdır. Devletin *koruyuculuk*, *geliştiricilik* misyonu kamu yararının başlangıç ve bitiş noktalarını belirlemede yardımcı olur.

Kişi hak ve özgürlüklerini sınırlandıran önemli nedenlerin başında “ekonomik” ilişkiler gelmektedir. Üretim, dağıtım, bölüşüm, tüketim ve değer biriktirme gibi ekonomik faaliyetler, değişen koşullar karşısında bireyin özgürlük alanını da daraltmaktadır. 1929’daki Büyük Dünya Bunalımı (*The Great Depression*) sonucu egemen kılınan Neo-Klasik iktisat kuramı, piyasa mekanizmasına dayalı her türlü devlet müdahalesine karşı bir tez olarak ileri sürülürken, buna karşın Keynesyen Kuram, ekonomik yaşama devlet müdahalesinin kaçınılmaz olduğu görüşünü savunuyordu. İki karşıt görüş siyasi yaşamda da kısa zamanda etkili olmuş, buna bağlı olarak devletin ekonomik düzen üzerindeki rolü de değişmiştir. Devletin ekonomik kalkınma konusundaki rolü, yeni kurumsal yapılarla birlikte farklılaşmıştır. Tekelleşme, kaynakların savurgan kullanımı, ekonomik yenileşmenin yavaşlatılması gibi riskler ister istemez devletin ekonomik kamu düzenini sağlamak için müdahale etmesini gerektirmektedir. Asgari bir fırsat eşitliği ve girişim olanağı güvence altına alınmaksızın ekonomik yaşam içerisinde bireyin temel hak ve özgürlüklerinin sağlanmasından da söz edilemez. Demokrasi ve sosyal hukuk devleti bireyler arasındaki iktisadi dengeyi korumak durumundadır. Sosyal hukuk devleti toplumsal Darwinist yaklaşıma ödün vermez. Ne pahasına olursa olsun zayıf olanın ayıklanması, güçlü olanın ayakta kalması düşüncesi “insan hakları”na dayalı bir hukuk devletinde yer bulamaz. Devlet ekonomik faaliyetlerin kamu yararı yönünde yürütülmesi için, girişim özgürlüğüne müdahale ederek, çeşitli yaptırımlarla bunu düzene sokabilir. Doğal kaynakların kullanımında “ölçülülük” (*proportionality*) esaslarına dayalı olarak kalkınma faaliyetleri düzenlemeye tabi tutulmakla bireyin sosyal hakları da koruma altına alınmış olmaktadır. Bireyin mal ve can güvenliğinin yanı sıra, ekonomik gelişmesi de artık “kamu düzeni”nin bir parçası olarak görülmektedir (Garvey ve Aleinikoff, 1991).

Devlet, piyasanın denetimine ilişkin ekonomik kamu düzenini “*iktisadi kolluk*” yetkileriyle sağlamaktadır. İktisadi kolluk demokratik siyasal sistem içinde

⁴ Hemen belirtelim ki, hukuk uygulamasında ve öğretiminde ne kamu yararı, ne de kamu düzeni tam olarak tanımlanabilmiştir. Kamu yararı, özünde kamu düzenini de içeren geniş kapsamlı, günün koşullarına göre yorumlamaya elverişli, işlevsel özelliği olan bir ölçüttür. Bireysel yararın toplamından oluşan bir *ortak iyilik* düşüncesiyle uyumlaştırılmış özgürlük sınırıdır. Kamu yararı kavramı, değişik türdeki toplumsal çıkarların arasında bir “hakemliği”, bir “dengeyi” ifade eder. Buna karşın “kamu düzeni” toplumsal yaşamda dirlik ve düzenliğe, güvenliğe ilişkin “maddi ve fiziksel” düzeni ifade eder. Toplum halinde yaşamaktan kaynaklanan ve olağan sınırları aşan rahatsızlıkları, düzen bozukluklarını önlemek ve gidermek için tasarlanmış bir formüldür. Toplumsal yaşamın enaz (minimum) birlik ve uyum koşulu ve siyasal iktidarın varlık nedeni olarak da tanımlanan kamu düzeni, bireylerin her yerde ve günün her saatinde dirliğini ve dinginliğini bozucu dışsal etkenlerle rahatsız edilmemesidir. Bu anlamda “güvenlik”, “dirlik ve esenlik” (huzur ve selamet) ve “sağlık” gibi toplumsal yaşamın maddi düzenini oluşturan öğeler, kamu düzeninin tanımlanmasına yardımcı olmaktadır. Bkz. Duran, Lütfi, (1982), *İdare Hukuku*, İstanbul: Fakülteler Matbaası, Shf: 25; Akalhoğlu, Tekin, (1988), “Kamu Yararı Kararı Üzerine Düşünceler”, *İHİD*, Sayı: 1-3, Yıl: 9, (L. Duran’a Armağan Özel Sayısı), Shf. 11; Tanör, Bülent, (1969), *Siyasi Düşünce Hürriyeti ve 1961 Anayasası*, İstanbul: Öncü Yay., Shf. 132.

bireyin temel özgürlüklerini esas alarak bireysel girişimlere birtakım kayıtlamalar getirebilmektedir. Özellikle “izin verme” ve “yasak koyma” temelinde gerçekleşen denetim, ekonomik yaşamın kamu düzeni amacıyla dengelenmesini içermektedir (Akıllıoğlu, 1979).

Kıt kaynakların doğurduğu bölüşüm zorlukları ilgili kimseler üzerinde ağır baskılar yaratmaktadır. Bu baskıların azaltılması, iktisadi faaliyetlerin toplum yararıyla uyumlu kılınması gereğinden hareketle, doğrudan devlet müdahalesi yerine, “kamu yararı” adına hareket eden denetim ve destekleme, yönlendirme kurumları aracılığıyla bu amacın daha iyi biçimde gerçekleştirilebileceği gözlenmektedir.

Doğal kaynaklar ataletinin, girişim gücünün önündeki bürokratik engellerin, ekonomik gel-gitlerin yarattığı olumsuz dışsallıkları bertaraf etmek amacıyla devletin ekonomi sektörüne müdahalesini gerekli ve dahi zorunlu kılmaktadır. Hukuk, bir yönüyle devletin “kamu düzeni”ni gerçekleştirme görevinin bir parçası olarak hareket etmekte; giderek “ekonomik kamu düzenini” sağlama amacına yönelmektedir.⁵ Son yıllarda artık kamu düzeni kavramı, “ekonomik kamu düzeni”ni içerecek biçimde genişletilerek yorumlanmaktadır. Zira ekonomik yapı, “devlet düzeni”nin temellerinden biri olarak görülmekte ve toplumun siyasal, sosyal ve doğal özelliklerinden soyutlanamamaktadır (Tan, 2010). Bu noktada girişim özgürlüğünün güvenlik ve kararlılık içinde kullanılabilmesi için devletin müdahalesi kaçınılmazdır.⁶

“Anayasamız, Devlete geniş kapsamlı sosyal ve iktisadi ödevler yüklemiştir: Sınai ve tarımsal üretimin artırılması, enerji açığının kapatılması, işsizliğin azaltılması, bölgeler arasında mevcut dengesizliğin giderilmesi Devlete yüklenen ödevler arasındadır. Bütün bu ödevlerin esasen kıt olan Devlet imkânları ile yerine getirilemeyeceği açıktır. Sosyal hukuk devleti, insan hak ve hürriyetlerine saygı gösteren, ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişi ile toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirler alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve milli gelirin adaletle uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı tedbirler alan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı, kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimini uygulayan devlettir. Çağımızda Devlet, ekonomik alana günden güne artan ölçülerde müdahale zorunluluğunda kalmaktadır. Kimi devlet görevlerinin yürütülmesinde özellikle ekonomik nitelik taşıyan işlerde esnek düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır (Anayasa Mahkemesi, 1984).

Anayasa'nın çeşitli maddelerinde yer alan, "...kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak..." (m. 5), "...Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlara uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır (m. 48); ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı... planlamak..." (m. 166); Devlet, para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemelerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirleri alır..." (m.

⁵ Anayasa Mahkemesi, bir kararında belirttiği gibi, “kişinin ve toplumun huzur ve refahını gerçekleştirmekle ödevli olan devlet, gerektiğinde demokratik hukuk kurallarından ayrılmama ve temel hak ve özgürlükleri zedelememek koşuluyla, ekonomi alanına müdahale hakkına sahiptir”. Anayasa Mahkemesi’nin 28.03.1963 tarih ve E.1963/4, K.1963/71 sayılı kararı için Bkz. 18.10.1963 tarih ve 11534 sayılı RG.

⁶ Burada “güvenlik ve kararlılık” ilkesine verilen anlamı Akgüner şöyle ayırtlandırmaktadır: -Kanunların ve düzenleyici işlemlerin geçmişe etkili olmaması, -Kazanılmış haklara riayet, -Sosyal hukuk devleti ilkesiyle çatışmama, -Salt politik amaçlarla düzenleme yapmama”. Bkz. Akgüner, (Tayfun (1979), **Özel Girişim Özgürlüğü ve Yatırımları Teşvik Tedbirleri**, İstanbul, s. 82.

167); şeklindeki hükümler, Devletin ekonomik hayatın işleyişini düzenlemek, gerektiğinde bu alana müdahale hususunda görevli kılındığını ortaya koymaktadır (Anayasa Mahkemesi, 1985).

Düzenleme ve denetleme işlevi “iktisadi kolluk” aracılığıyla yürütülmektedir. Özel bir kolluk türü olarak iktisadi kolluk, yürütme erki içerisinde kendine özgü yöntem ve araçlarla yapılanmış bir teknikle anayasal düzenle belirlenmiş olan ekonomik düzenin kurulup, korunmasını amaçlamaktadır (Tan, 1984). Piyasada faaliyette bulunan girişimcilerin kâr hırsıyla gücünü kötüye kullanma eğilimlerini frenleyecek, rakip firmalar arasındaki rekabetin “yok etme savaşı”na dönüşmesini engelleyecek denetim ve gözetim mekanizması, aynı zamanda oyunun kurallarına göre oynanmasını sağlayacaktır. Bununla tüketici konumundaki bireylerin ekonomik ve toplumsal yararları korunduğu gibi, üretici konumunda bulunan aktörlerin de hak ve özgürlükleri korunmakta; rekabetten doğan çatışkılar demokratik toplumsal düzenin gerekleriyle dengelenmektedir. Teşvik ve yönlendirme faaliyetleriyle de girişim gücü harekete geçirilmekte, sosyo-ekonomik yapıda nitel ve nicel ilerlemeye olanak verilmektedir.

İktisadi kolluk yetkisi, “izin verme” ve yasaklama” gibi düzen sağlayıcı araçlarla kullanılmaktadır. Girişim gücünün faaliyete başlaması için birtakım koşulları yerine getirmesi istenerek, buna izin verilmekte ya da bazı faaliyetlerin yapılması, faaliyetten doğan olumsuz dışsallıkların piyasaya girmesi yasaklanabilmektedir. Toplumsal yapıdaki farklı kesimlerin girişim gücünü harekete geçirebilecek olanakların sunulmasıyla ekonomik kalkınma yarışında fırsat eşitliğinin önü açılmaktadır. Belli büyük işletmelerin hakim durumuyla yaşanan refah yoğunlaşması iktisadi kolluk yetkileri kapsamında alınan tedbirlerle topluma yayılmaktadır.

3. Bölge Kalkınmasında Bazı Temel İlkeler⁷

Belli bir bölgedeki toplumsal ve ekonomik durumda meydana gelen üretken değişimi içeren bölge kalkınmasının gerçekleştirilmesinde (planlama, yönetim, kaynak aktarımı ve denetim süreci gibi konularda) dikkate alınması gereken başlıca ilkeler şöyle tanımlanabilir:

1- Yoğunlaşma ilkesi (*principle of concentration*); bölge kalkınması için ayrılan kaynakların belirli öncelikli hedeflere yoğunlaşması gerekir. Stratejik planlarla öncelikler sıralaması yapılarak, bu hedeflere aşamalı biçimde ulaşılmaya çalışmalıdır.

2- Programlama (*principle of programming*); bölge kalkınmasına yönelik tedbirler ve kararlar belli ölçeklere (ülke, bölge, il vb) ve zaman dilimine göre yapılmış planlar çerçevesinde hazırlanacak olan programlarla yaşama geçirilmelidir. Bu programlar genel planların uygulamaya dönük önceliklerini belirler.⁸

⁷ Latvian, **Regional Developmen Law**; <http://www.vvc.lv/e/sites/default>, erişim tarihi 13.08.2011 ???

⁸ “Anayasa'nın 166. maddesinde ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmanın bir plan çerçevesinde gerçekleştirilmesi ilkesi kabul edilmiş, planlama devlete bir görev olarak verilmiş ve planlamanın ülke kaynaklarının değerlendirilip verimli kalkınmasını sağlayarak ekonominin tüm sektörleriyle ülke bütününde dengeli ve uyumlu bir gelişmeyi temine yönelik biçimde yapılacağı, ayrıca planlarda millî tasarrufu artırıcı, yatırımı, istihdamı geliştirici ve yatırımları toplum yararına yönettici tedbirlere öncelik verildiği açıklıkla belirtilmiştir.” Anayasa Mahkemesi, E.: 1985/9, K.: 1986/14, K. tarihi: 26/6/1986, R.G. Tarih-Sayı:17.05.1987 - 19463

3- Ortaklık (katılım) ilkesi (*principle of partnership*); kalkınma çok aktörlü bir birlikteliği gerektiren süreçtir. Uluslararası kuruluşlar, merkezi ulusal idare, mahalli idareler ve özel teşebbüs gücünün paydaşlığında karar mekanizmasının işletilerek belirlenecek hedeflere ulaşmaya çalışılmalıdır.

4- Katkı sağlama ilkesi (*principle of additionality*); devletin yetkili organlarınca belirlenen kalkınma önceliklerinin gerçekleştirilmesinde paydaşların da kaynak bulma konusunda katkı sağlamasını ifade eder. Yerel yönetimler, yabancı finans kuruluşları, gerçek ve tüzelkişiler plan ve programlara konan hedefler için gerekli olan akçal kaynakların temininde işbölümü ve işbirliğinden geri durmamalıdır.

5- Şeffaflık ilkesi (*principle of transparency*); her düzeyde karar alma mekanizmasının açıklık içinde işletilmesine özen gösterilmelidir. Şeffaflık kuşku ve çekinceleri ötediği gibi, kurumsal faaliyet konusunda halkın bilgilenebilmesine, giderek o kurumsal faaliyeti ve kurumun varlığını benimsemesine yardımcı olur. Kalkınma hukukunun özneleri faaliyet konuları hakkında halka bilgi vermek ve bilgilendirme konusundaki “aktif” tutumunu canlı tutmakla yükümlüdür. Üretim ve yatırıma yönelik teşviklerin tarım, sanayi ve hizmet sektörüne nasıl ulaşacağı konusunda (Kalkınma Ajanslarının) ilgili kesimi (tarafsız, açık ve özendirici bir diyalog geliştirerek) aydınlatması gerekir.

6- Yerellik İlkesi (*principle of subsidiarity*); Kamu yönetiminin karar alma mekanizması mümkün oldukça ilgili aktöre en yakın yerde kurulmalı, görevin etkili biçimde yerine getirilmesine imkân tanınmalıdır. Yetkinin desantralizasyonu, ekonomik kamu düzeninin özel yarar kadar, kamu yararına korunması için istenmelidir. Başkent teşkilatında yoğunlaşan karar yetkisi, “hizmetin” ve “taleplerin” gereklerine göre değil, merkezi hükümetin politik hedef ve beklentilerine göre işlemesine neden olur. O nedenle yerel karar mekanizmasına öncelik tanınarak idare hukukundaki denetim enstrümanları kullanılarak ülke genelinde bir eşgüdüm sağlanabilir.

7- Sürdürülebilirlik ilkesi (*principle of sustainability*); şimdiki ve gelecek kuşağın yaşamını sağlıklı, dengeli bir çevrede yaşayabilmesi, dengeli bir ekonomik kalkınma modelinin öne çıkarılabilmesi; doğanın rasyonel kullanımı, insan ve maddi kaynakların, kültürel ve doğal mirasın korunması gerekleriyle bütün biçimde kalkınmanın gerçekleştirilmesini ifade eder.

8- Eşitlik İlkesi (*principle of equality*); kalkınma sürecinin karar ve tutumlarında benzer durumda olanlara aynı muamele yapılmasını dile getirir. Eşitlik, matematiksel bir denkliliği değil, aynı durum ve konumda olanlara benzer davranma ödevini içerir. Bölgesel düzeyde belli kesimlere bazı öncelikler verilebilir. Bu, eşitlik temelinde pozitif ayrımcılığın kalkınma hukukundaki bir uygulaması olarak anlaşılabilir.

4. Türkiye'nin Bölge Kalkınma Deneyimi

Bölge kalkınmasına yönelik idari ve hukuki yapılanma deneyiminin tarihi Cumhuriyetin ilk yıllarına kadar uzanır. Başlangıçtan bugüne kadar başlıca umumi müfettişlik, Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY), Bölge Valiliği, OHAL ve Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Doğu Anadolu Projesi (DAP), Doğu Karadeniz

Projesi (DOKAP) ve Konya Ovası Projesi (KOP) gibi kalkınma projeleri sayılabilir (Bayramoğlu, 2005).

1927 yılında yürürlüğe konan 1164 sayılı Kanun'la kurulan **Umumi Müfettişlik** Kurumu doğal, sosyal, iktisadi sebepler esasında vilayetleri iklim, tabiat, politika ve ekonomik yönden yaşayış birliği gösteren bölgelerde toplamanın faydası olacağı önkabulü ile oluşturulmuştur. 1928'de kurulan I. Müfettişlik bünyesinde doğu ve güneydoğudaki bir kısım iller (Urfa, Bitlis, Elazığ, Muş, Van, Hakkâri, Diyarbakır, Siirt, Mardin ve Ağrı)'de teşkilatlanmaya gidilmiş, 1934'de Edirne, Kırklareli, Tekirdağ ve Çanakkale illerini içeren Trakya (II.) Umumi Müfettişliği; arkasından 1935'de Erzurum, Rize, Trabzon, Gümüşhane, Erzincan illerini içeren III. Umumi Müfettişliği ve nihayetinde 1936'da (Elazığ, Tunceli ve Bingöl) IV. Umumi Müfettişliği kurulmuştur. 1949'a kadar yönetim sistemimizde varlığını sürdürebilen 21 yıllık bu kurum ekonomik kalkınma faaliyetinden çok, kolluk ve güvenlik niteliği öne çıkan bir yapı olarak anılmaktadır (Geray, 1997).

4.1. Mevcut Kalkınma Örgütlenmesi

Sosyo-ekonomik kalkınma ile ilgili olarak idarenin merkez teşkilatında Başbakanlık, Kalkınma Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Kültür Bakanlığı, Müsteşarlıklar, Maliye Bakanlığı, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı gibi bakanlık seviyesinde bir örgütlenme bulunmaktadır.

Merkez'de bakanlık dışında, bakanlığa "bağlı", "ilgili", "ilişkili" hizmet birimleri de kalkınmada görevli ve yetkilidir. Ülkenin ekonomik kalkınmasında gereksinim duyulan yatırımların artırılması için Türkiye'de yatırım yapılmasını özendirilmeye yönelik yatırım destek ve tanıtım stratejilerinin belirlenmesi ve uygulanması maksadıyla 2006 yılında 5523 sayılı Kanun'la kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip ve Başbakanlıkla ilgili **Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı** (TYDTA) kurulmuştur. TYDTA, başlıca a) Ulusal düzeyde yatırım destek ve tanıtım stratejisini, kalkınma ajansları ve ilgili diğer kuruluşlarla işbirliği halinde belirlemek ve uygulamak; b) Kamu kurum ve kuruluşları, kalkınma ajansları ve özel sektör kuruluşlarınca uluslararası düzeyde yürütülen yatırım destek ve tanıtım faaliyetlerini koordine etmek ve desteklemek; c) Yatırımcılara yönelik bilgilendirme ve yönlendirme hizmetleri tasarlamak ve sunmak; yatırımcıların, yatırım yapmadan önce, yatırım aşamasında ve yatırımlarını yaptıktan sonra ihtiyaç duydukları bilgilendirme ve yönlendirme hizmetini kalkınma ajansları ile işbirliği halinde sağlamak görevlerini yerine getirmektedir (5523/3)

3 Haziran 2008 tarihli Başbakanlık Genelgesi⁹ ile ülke genelinde faaliyet gösteren sanayi kuruluşları ile yatırım yapmak isteyen müteşebbislerin kamu kurum ve kuruluşlarında karşılaştıkları sorunların kısa yoldan mahallinde çözebilmek amacıyla; sanayiciler ve girişimcilerin sorunlarını dinlemek, gerektiğinde ilgili kurumlarla irtibata geçerek çözüm üretmek, girişimcilere yönelik bilgilendirme, rehberlik ve bölgede bulunan cazip yatırım alanları konusunda tanıtıcı faaliyetlerde bulunmak üzere, valilikler bünyesinde "**Tek Adımda Yatırım Bürosu**" (TAYB) oluşturulmuştur. TAYB'lerin çalışmalarıyla ilgili faaliyet raporları üçer aylık dönemler halinde Başbakanlık ilgili kuruluşu Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı Başkanlığına gönderilmektedir.

Bu düzenlemelerden gerek TYDTA ve gerekse TAYB'nin görev-yetki ve sorumluluk konuları net biçimde tanımlanmamakta; sadece yatırım bürokrasisinin

⁹ 2008/10 numaralı Genelge 3 Haziran 2008 tarih ve 26895 sayılı RG'de yayınlanmıştır.

önündeki engelleri kaldırmaya yönelik «hızlandırıcı» işleve ağırlık verildiği gözlenmektedir.¹⁰

Kırsal kalkınmayı teşvik için de ayrı bir örgütlenmeye gidildiği görülmektedir. Bunun için 4 Mayıs 2007 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen 5648 sayılı Kanunla¹¹ verilen görevleri yerine getirmek üzere, kamu tüzel kişiliğini haiz, idarî ve malî özerkliğe sahip, özel bütçeli, (Kanun'da hüküm bulunmayan hallerde özel hukuk hükümlerine tâbi) ve Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının "ilgili" kuruluşu olmak üzere "Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu" (TKKDK) kurulmuştur. TKKDK, 2011-2015 Ulusal Tarım Stratejisi'nde ve Ulusal Kırsal Kalkınma Stratejisi¹²,nde belirtilen hedefler doğrultusunda yasa ile kendisine verilen görevleri yerine getirmektedir. Buna göre Kurumun başlıca görev ve yetkileri: Faydalanıcıların desteklerden azamî ölçüde yararlanabilmeleri amacıyla tanıtım, bilgilendirme, eğitim ve yönlendirme faaliyetlerini yürütmek; Proje ve faaliyet başvurularını almak, bunların ön incelemeleri ile yerinde kontrollerini yapmak, proje ve faaliyetleri başvuru şartları, değerlendirme ve seçim kriterlerine göre değerlendirmek; Desteklenecek proje ve faaliyetleri belirlemek, uygulama sözleşmelerini hazırlamak ve başvurusu uygun görülen faydalanıcılarla sözleşme imzalamak, uygun bulunmayan başvurularla ilgili işlemleri yapmak; Proje ve faaliyetlere yönelik tahakkuk, ödeme ve muhasebe işlemleri ile bunlarla ilgili her türlü kontrolü gerçekleştirmek; Proje ve faaliyetlerin uygulamasını izlemek, yararlanıcıların sözleşme şartlarını ve yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğini takip etmek, bu amaçlarla gerekli kontrolleri yapmak; İlerleme ve gelişmeleri raporlamak, Avrupa Birliği mevzuatını da dikkate alarak ihtiyaç duyulan bilgi, belge ve raporları hazırlamak, yetkili kurum ve makamlara sunmak; Program ve desteklerin etkinleştirilmesi yönündeki görüş ve değişiklik önerilerini ilgili makamlara bildirmek; Kurumun görevleri ve faaliyetleriyle ilgili güvenli bir veri tabanı ve bilgi işlem sistemi kurmak; Kurumun faaliyetleri ile ilgili idarî düzenlemeleri yapmaktır (5648/4). Kurum, görevleri ile ilgili konularda; kamu veya özel hukuk tüzel kişileri, gerçek kişiler, sivil toplum kuruluşları, Avrupa Komisyonu ve uluslararası kuruluşlarla gerekli işbirliği ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve yetkilidir.

Kurum, merkez ve taşra teşkilâtından oluşmaktadır. Merkez teşkilâtı ana hizmet birimleri ile danışma ve denetim birimleri ve yardımcı hizmet biriminden; taşra teşkilâtı ise il koordinatörlüklerinden oluşmaktadır (5648/5 m).

TKKDK'nın idari ve mali sorumluluğu da yasa ile tanımlanmaktadır: Kurum, ödemenin gerçekleştirilmesi ve muhasebe ile ilgili görevleri hariç olmak kaydıyla, görevlerinden bazılarını Bakanlık taşra birimleri vasıtasıyla yerine getirebilir. Ancak, görevlerin bu suretle yerine getirilmesi Kurumun sorumluluğunu ortadan kaldırmaz. Kurum, görevlerin yerine getirilmesi aşamalarında diğer kamu kurum ve kuruluşları, özel hukuk tüzel kişileri, gerçek kişiler ve sivil toplum kuruluşları ile işbirliği yapabilir (5648/4 son).

¹⁰ Eleştirel bir yaklaşımla yerel basında TAYB hakkında şöyle bir yorum yapılmıştır: "Kocaeli'nde vatandaşlar Nüfus Müdürlüğü'nde, Tapu Müdürlüğünde işlerini takip edemiyorlar. Vatandaş, hâlâ pek çok devlet kurumunda bürokrasi altında eziliyor. Bugün git, yarın gel devam ediyor. Ama bu kentin tarım alanlarında, orman alanlarında, sahillerinde yeni tesisler kurmak isteyen yatırımcılar için "Tek Adımda Yatırım Bürosu" kuruluyor". bkz. 13 Ağustos 2009 tarihli Özgür Kocaeli Gazetesi'nden Nihat Çiğit'in köşe yazısı

¹¹ "Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun", 18/05/2007 tarihli, 26526 Sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır.

¹² <http://sgb.tarim.gov.tr/mevzuat/YPK/20060204-9-2.pdf>

5488 sayılı *Tarım Kanunu* ile her yıl destekleme programlarının esaslarını ve araçlarını tespit ederek, bunların bütçe ödenek ihtiyaçlarını belirlemek, ilgili kuruluşlara teklif etmek; Değişen ulusal ve uluslararası koşullara göre destekleme programlarında yapılacak düzenlemeleri belirlemek; Desteklerle ilgili gerekli mevzuat düzenlemelerini izlemek ve değerlendirmek; Kamu kurum ve kuruluşlarınca uygulanan destekleme programlarında kuruluşlar arası koordinasyonu sağlamak üzere “**Tarımsal Destekleme ve Yönlendirme Kurulu**” (TDYK) kurulmuştur. İcracılıktan çok “*danışma*” işlevi öne çıkan Kurul; Tarım ve Köyişleri Bakanının başkanlığında, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Dış Ticaret Müsteşarlığı müsteşarları ile Bakan onayı ile belirlenecek Bakanlık genel müdüründen oluşmaktadır

4.2. Bölge Esaslı Projeler

Türkiye’de bölgesel kalkınma programları, 1950’lerde hükümetin öncülüğünde başlamış, tüm beş yıllık Kalkınma Planları’nda doğrudan veya dolaylı olarak bölgesel kalkınmaya ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Bölge kalkınmasına yönelik proje esaslı yapılmaya VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’ndan itibaren hız verildiği görülmektedir. Bu Plan döneminde çalışmaları başlayan ve halen devam eden başlıca projeler şunlardır:

4.2.1. Marmara Bölgesi Kalkınma Projesi (MBKP); Bölgesel kalkınmaya yönelik olarak uygulamaya konan programların ilk örneği Marmara Bölgesi Kalkınma Projesi’dir. Hızlı kalkınma sonucunda oluşan sosyo-ekonomik problemlerin çözümünü amaçlayan Marmara Bölgesi Kalkınma Projesi ilk 5 Yıllık Kalkınma Planı döneminde uygulanmıştır.¹³

4.2.1. Doğu Anadolu Projesi Ana Planı (DAP) Tarım ağırlıklı bir ekonomiye sahip olmasına karşın tarımsal verimliliği düşük seviyede olan bu Bölgeyi kalkındırmak amacıyla Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü tarafından denetlenen ve koordine edilen bu proje, Doğu Anadolu’daki 14 ve Karadeniz’deki 2 ili kapsamaktadır (Bingöl ve Varol, 2002). DAP Projesi, bölgenin kendi potansiyellerini harekete geçirecek ortamı yaratarak diğer bölgelere göre geride olan sosyo-ekonomik gelişmesini hızlandıracak politika ve uygulamaları ortaya koyup, bölgenin gelişmişlik göstergelerini Türkiye ortalamalarına yaklaştırmayı amaçlamaktadır (Şahin, 2008).

4.2.2. Doğu Karadeniz Gelişme Planı (DOKAP); Doğu ve Batı arasındaki ticareti gerçekleştiren Erzurum ve Bayburt’tan geçip Trabzon’a ulaşan, tarihi İpek Yolu üzerinde yer alan fakat Türkiye’nin az gelişmiş bölgelerinden biri olan Doğu Karadeniz Bölgesi’nin geçmiş konumu ve potansiyeli gözönüne alınarak bir kalkınma planı ile (DKKP) daha üretken ve ulusal ekonomiye daha büyük katkılar sağlayan bir bölge haline dönüşümü amaçlanmıştır.¹⁴ DOKAP; bölgenin ekonomik yapısını güçlendirerek ortalama gelir düzeyini yükseltmek ve bölge içi gelir dağılımını iyileştirmek, bölgenin sosyal gelişmesini ve dayanışmayı sağlayarak bölge içi entegrasyonu sağlamak ve bölgenin doğal kaynaklarını ve çevre kapasitesini koruyarak uzun dönemli sürdürülebilir kalkınmayı amaçlamaktadır.

¹³<http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/dokap/c2.pdf>; <https://www.veribaz.com/viewdoc.html?www.veribaz.com:443/login.html&ul=bolgesel-kalkinma-projeleri-453606.html>

¹⁴ Doğu Karadeniz Bölgesel Gelişme Planı çalışmaları Japonya ile teknik işbirliği çerçevesinde DPT tarafından yürütülmüştür. <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/dokap/c2.pdf>

4.2.3. Zonguldak-Bartın-Karabük Bölgesel Gelişme Planı/Projesi (ZBKP); ekonomik ve sosyal yapısı demir-çelik ve kömür sanayiinin etkisinde ve hızlı sosyo-ekonomik değişim sürecinde olan Zonguldak, Bartın ve Karabük Bölgesi'nde özel sektörde yeni yatırım alternatiflerinin geliştirilmesi, orta ve uzun vadeli bölgesel gelişme stratejisinin belirlenmesi ve bölgede yapılabilecek yatırım alanlarının tanımlanması maksadıyla bu Proje başlatılmıştır.

4.2.4. Yeşilirmak Havza Gelişim Projesi (YHGP); Amasya, Çorum, Samsun ve Tokat illeri'ni kapsayan proje sektörel gelişmeleri hızlandırmak üzere; tarımdan kentleşmeye; istihdam yaratmadan yatırım imkânlarının artırılmasına kadar kalkınma hedefine konulan hususları yaşama geçirmek üzere tasarlanmıştır.

4.2.5. Konya Ovası Projesi (KOP); Konya, Niğde, Aksaray ve Karaman illerindeki 65.013 km² alanda depolama, baraj, gölet ve yeraltı suyu sulamaları ile içme-kullanma ve endüstri suyu ihtiyacının karşılanması yanında, hidroelektrik enerji ve çevre gibi muhtelif aşamalarda 16 adet projeden oluşmaktadır.

4.2.6. Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP); Güneydoğu Anadolu Bölgesi halkının gelir düzeyi ve hayat standardını yükselterek, bu bölge ile diğer bölgeler arasındaki gelişmişlik farkını ortadan kaldırmak, kırsal alandaki verimliliği ve istihdam imkanlarını artırarak, sosyal istikrar, ekonomik büyüme gibi milli kalkınma hedeflerine katkıda bulunmak olan GAP, çok sektörlü, entegre ve sürdürülebilir bir kalkınma anlayışı ile ele alınan bir bölgesel kalkınma projesidir. Proje alanı Fırat ve Dicle havzaları ile yukarı Mezopotamya ovalarında yer alan 9 ili kapsamaktadır.¹⁵

GAP'ın bütünlüştürmüş bölgesel planlama çerçevesinde yürütülmesi, koordinasyon sağlanması ve yönlendirilmesi görevi Kasım 1989'da kurulmuş bulunan, Başbakanlığa bağlı GAP Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatına verilmiştir. Teşkilatın karar organı Başbakan başkanlığında GAP'tan sorumlu Devlet Bakanı, Kalkınma Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığında oluşan GAP Yüksek Kurulu'dur. GAP İdaresi; Başkanlık ve Bölge Müdürlüğü şeklinde örgütlenmiştir.¹⁶

Bölgede özel sektörün gelişmesi için, yeni yatırım yapacak yatırımcılara yol göstermek amaçlı "GAP-Girişimci Destekleme ve Yönlendirme Merkezleri (GAP-GİDEM)¹⁷" ile GAP İdaresince kurulan "Çok Amaçlı Toplum Merkezleri (ÇATOM)" bölgedeki gelişmeye halkın bizzat katılımının sağlanması ve kadınların eğitimi amaçlı çalışmaktadır.

İdare hukuku bakımından GAP gerek örgütlenme ve gerekse faaliyet düzeni bakımından klasik teşkilatlanma paradigmasına uymayan bir yapıdır (Ozansoy, 2002).

4.2.7. Kırsal Kalkınma Projeleri; yukarıda sayılanların dışında geri kalmış yörelerde ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve gelirin artırılması yoluyla refahın yükseltilmesi maksadıyla KKP'ler başlatılmıştır. 70'li yıllarda DPT tarafından Dünya Bankası'nın kredi desteği ile başlatılan bu projeler tarım ve hayvancılığın geliştirilmesi, sulama, sulu alanın ıslahı, köy yolları yapımı, orman yolları yapımı, içme suyu göletleri, içme suyu sağlanması, tarımsal ve hayvansal üretimin artırılması, ağaçlandırma faaliyet alanlarını kapsamaktadır (Şahin, 2008).

¹⁵ <http://www.gap.gov.tr/gap>

¹⁶ 27.10.1989 tarih ve 388 sayılı Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hk. KHK

¹⁷ Ayrıntılı bir değerlendirme için bkz. Paksoy, Sadettin – Aydoğdu, Mustafa H. (2010) "Bölgesel Kalkınmada Girişimciliğin Geliştirilmesi: Gap-Gidem Örnekler" *Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi* (Sayı:5/1) 2010 Journal of Entrepreneurship and Development

4.2.8. DAP, KAP ve KOP Bölge Kalkınma İdareleri; 3 Haziran 2011 tarih ve 642 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Doğu Anadolu Projesi, Doğu Karadeniz Projesi ve Konya Ovası Projesinin uygulamalarını yerinde koordine etmek ve bu kalkınma projelerinin uygulandığı illerdeki yatırımların gerektirdiği araştırma, planlama, programlama, projelendirme, izleme, değerlendirme ve eşgüdüm hizmetlerinin yerine getirilmesi suretiyle bu projelerin kapsadığı bölgelerin kalkınmasını hızlandırmak üzere, (bu KHK'nin yayımı tarihinden itibaren beş yıllık süre için) Kalkınma Bakanlığına bağlı ve tüzel kişiliğe sahip,

- Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi,
- Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi,
- Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi,

başkanlıkları kurulmuştur.¹⁸ Bu kuruluşların kamu mu yoksa özel hukuk tüzelkişisi mi olduğu KHK'de belirtilmemekle birlikte 649 sayılı KHK ile düzeltilmiş 642 sayılı KHK'nin 2. maddesindeki "görevler"le ilgili hükümler; personelinin 657 sayılı Kanuna tabi olduğunu bildiren 5. madde düzenlemesi; Başkanlıkların kadrolarının tespiti, ihdası, kullanımı ve iptali ile kadrolara ilişkin diğer hususların, 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında KHK hükümlerine göre düzenleneceğini belirten 6. madde hükmü; Başkanlıkların gelirini düzenleyen 7. madde; bir kamu gücü ayrıcalığı içeren bütün kamu kurum ve kuruluşlarından ve diğer gerçek ve tüzel kişilerden doğrudan bilgi isteme yetkisini düzenleyen 8. madde hükmü birlikte değerlendirildiğinde bu idari yapının bir kamu tüzelkişisi olduğu söylenebilir.

Bölge Kalkınma İdareleri'nin Bölge Kalkınma Ajansları ile idari işleyiş ve yapı bakımından konumsal ilişkisinin ne olacağına dair KHK'de birtakım düzenlemeler yer almakta ise de görev ve yetki çizgisi tam olarak ortaya konmuş değildir. Bu idarelerin aralarında bir astlık üstlük ilişkisi var mıdır (?), yoksa biri diğerinden tamamen bağımsız ama merkezde Kalkınma Bakanlığı'na bağlı ayrı nitelikli tüzelkişilikler midir (?) sorusu bu idarelerin görev ve yetki sınırlarını belirlemek için gereklidir. 649 sayılı KHK'nin 2/e bendinde "Bölge planlarının tamamlayıcılığını ve bütünlüğünü gözeterek, kalkınma ajanslarının ortak ve daha etkili çalışmalarına yardımcı olmak ve bu konularda görüş ve öneriler geliştirmek"le görevlendirilmiş olan Bölge Kalkınma İdareleri'nin eylem planı, program ve projelerin hazırlanmasında, uygulamanın izlenmesinde ve değerlendirilmesinde, *başta bölgedeki kalkınma ajansları olmak üzere* ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği tesis edeceği öngörülmüştür. (m.8/b.2) KHK'deki ifade ve düzenleniş tarzına bakılırsa bu kurumların aralarında bir hiyerarşik ilişkiden çok, eşgüdümlü faaliyet alanı tanımlaması yapıldığı söylenebilir.

4.3. Bölge Kalkınma Ajansları (BKA)

4.3.1. Ajanslar'dan Beklenen İşlevler

BKA'lar bölge esaslı, daha çok kamu kaynakları ile finanse edilen, merkezi ve yerel idari teşkilat yapısının dışında, genel olarak bütüncül esnek siyasi enstrümanlar kullanarak yerel ekonomik kalkınmayı sağlamak üzere kurulmuş olan idarelerdir (Halkier ve Danson, 1992). 5449 sayılı Kanuna¹⁹ göre, *kalkınma ajansları* "kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek,

¹⁸ 8/8/2011 tarihli ve 649 sayılı KHK'nin 33 üncü maddesiyle isimlendirmede bir değişikliğe gidilmiştir.

¹⁹ 5449 sayılı "*Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu Ve Görevleri Hakkında Kanun*" 08.02.2006 tarih ve 26074 sayılı RG'de yayımlanmıştır.

kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve 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 üzere” (5449/m.1) kurulmuşlardır.

İdari teşkilatlanması “*kalkınma kurulu*”, “*yönetim kurulu*”, “*genel sekreterlik*” ve “*yatırım destek ofisleri*” birimlerinden oluşan (5449/5 m.) ajanslara Yasa ile “*destekleme*”, “*yönlendirme*”, “*izleme*”, “*eşgüdümleme*”, “*tanıtım*” ve “*yatırımın bürokratik engellerini aşma*” konusunda görev ve yetkiler verilmiştir. Buna göre;

- Yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak.
- Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; bu kapsamda desteklenen faaliyet ve projelerin uygulama sürecini izlemek, değerlendirmek ve sonuçlarını Kalkınma Bakanlığı’na bildirmek.
- Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak.
- Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek.
- Bölgesel gelişme hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olarak; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek.
- Ajansa tahsis edilen kaynakları, bölge plân ve programlarına uygun olarak kullanmak veya kullandırmak.
- 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.
- Bölgenin iş ve yatırım imkânlarının, ilgili kuruluşlarla işbirliği halinde ulusal ve uluslararası düzeyde tanıtımını yapmak veya yaptırmak.
- 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.
- Yönetim, üretim, tanıtım, pazarlama, teknoloji, finansman, örgütlenme ve işgücü eğitimi gibi konularda, ilgili kuruluşlarla işbirliği sağlayarak küçük ve orta ölçekli işletmelerle yeni girişimcileri desteklemek.
- Türkiye'nin katıldığı ikili veya çok taraflı uluslararası programlara ilişkin faaliyetlerin bölgede tanıtımını yapmak ve bu programlar kapsamında proje geliştirilmesine katkı sağlamak.
- Ajansın faaliyetleri, malî yapısı ve ajansla ilgili diğer hususların güncel olarak yayımlanacağı bir internet sitesi oluşturmak.

4.3.2. Ara Saptama; görev tanımlaması netleştirilmeksizin bu denli kapsamlı ve içerik yönünden farklı türden görevlerin “*nasıl*” ve “*nereye kadar*” yapılacağı anlaşılamamaktadır. Örneğin ‘yerel yönetimlerin plânlama çalışmalarına teknik destek sağlamak’ teknik personel verilerek mi, araç-gerekle temini ile mi olacak (?), belli değil.

“Kalkınma” kavramına yüklenecek anlama göre şekillenebilecek görev anlayışının tam olarak netleşmemesi kamu hukukunda “belirlilik” (certainty) ilkesine aykırıdır. Ajanslar yasa ile verilen bu görevleri yapmadıklarında ya da yapamadıklarında ne olacak? Kişiye ve zamana göre anlamlandırılabilen görev tanımlaması kamu hukuku tekniğine uymamaktadır.

4.3.3. BKA’larda Yapılanma, Temsil ve Tüzelkişilik Sorunu

5449 sayılı kanuna göre *Ajansın Teşkilât yapısı*; a) Kalkınma kurulu, b) Yönetim kurulu, c) Genel sekreterlik ve d) Yatırım destek ofislerinden oluşmaktadır (5449/7). Danışma organı niteliğinde olan *Kalkınma kurulu*; bölgesel gelişme hedefine yönelik olarak; bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetimler arasında işbirliğini geliştirmek ve ajansı yönlendirmek üzere kalkınma kurulu oluşturulur. Kalkınma kurulu, illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda, en fazla yüz üyeden oluşur. Kalkınma kurulu, Kurul Başkanının daveti üzerine yılda en az iki defa toplanır. Kalkınma kurulu, üye tam sayısının yarısından bir fazlası ile toplanır, katılanların çoğunluğu ile karar alır. *Yönetim kurulu*; ajansın karar organıdır. Yönetim kurulu, tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden; birden fazla ilden oluşan bölgelerde il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşur. Ancak, birden fazla ilden oluşan bölgelerdeki illerde; ticaret ve sanayi odalarının ayrı ayrı kurulmuş bulunması halinde, yönetim kurulunda yer alacak temsilci Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kurulu tarafından belirlenir. Ajansı, yönetim kurulu başkanı temsil eder. Yönetim kurulunun başkanı validir.²⁰ *Genel sekreterlik*; Ajansın icra organıdır. Genel sekreterliğin ve yatırım destek ofislerinin en üst amiri genel sekreterdir. Genel sekreter yönetim kuruluna karşı sorumludur.

Yasadaki “teşkilatlanmaya” ilişkin bu düzenlemelere bakıldığında birtakım belirsizlik ve sübjektifliğe açık olma durumlarının sözkonusu olduğu görülmektedir (Özer, 2011). Tek ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulunda yer alacağı ifade edilen sivil toplum kuruluşlarının hangi türden ve hangi alanda faaliyette bulunan kuruluşlar olacağına ilişkin net bir belirleme yapılmamıştır. Keza “özel kesim” deyimini de tam anlamıyla açıklık taşımamaktadır.

Doğu Marmara Kalkınma Ajansı’nda yönetim kurulu üyeleri belirlenirken “İzmit Yelken Kulübü Spor Derneği”, “Kocaeli Mahalle Afet Gönüllüleri Derneği” seçilmesine karşın, bu bölgede öteki sivil toplum kuruluşlarına temsil imkânı verilmediği görülmektedir. Bazen de aynı faaliyet alanlarının mükerrer temsili sözkonusudur. Örneğin MARKA’ yönetim kurulunda “Yalova Güney Marmara Çiçek Yetiştiricileri Derneği” ile Yalova “Saksılı Süs Bitkileri Üreticileri Derneği” 100 kişilik Kurul’da yer almaktadır. Kimi zaman da Kalkınma Kurulu’na üye seçimi “politik düello” benzeri çekişmelere konu olabilmektedir.²¹

²⁰ Birden fazla ilden oluşan bölgelerde yönetim kurulu başkanlığı; ilk yıl ajans merkezi olarak tespit edilen ilin valisi tarafından, müteakip yıllarda illerin alfabetik sırasına göre bölgedeki valiler tarafından birer yıl süreyle dönüşümlü olarak yürütülür.

²¹ Böyle bir örnek için bkz. “İstanbul Ajansı’nın Yönetim Kurulu’na yapılan seçimler...” başlıklı yazı: http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=870&tipi=2&sube=0

Yasal düzenlemeye bakıldığında “Ajanslar, tüzel kişiliği haiz ve bu Kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tâbidir.” (3/son m.) nitelenmesinden, bunların birer kamu hukuk mu, özel hukuk tüzelkişiliği mi olduğu açıkça anlaşılmamaktadır. Anayasa Mahkemesi’ne 5449 sayılı Kanunun bazı düzenlemelerinin Anayasa’ya aykırılığı savı ile yapılan ve Danıştay’ın da itiraz yolu ile müdahil olduğu bir başvuruda “*Kalkınma ajanslarının örgütlenmesine bakıldığında, bu örgütlerin kapsadıkları birden çok il ve donatıldıkları yetkiler açısından bölgesel nitelik taşıdıkları görülmektedir. Ancak bu ajanslar, merkezi idarenin bir parçası olmadıkları gibi tabi oldukları hukuki rejim bakımından da birer "kamu idaresi" değildirler. Anayasanın 126 ncı maddesinin son fıkrasına göre, kamu hizmetlerinin görülmesinde verimi ve uyumu sağlamak amacıyla birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatı kurulmasına imkân tanınmıştır. Ancak ajansların bölgesel olma özellikleri onların Anayasanın 126 ncı maddesinin son fıkrası bağlamında ele alınmalarını imkânsızlaştırmaktadır. Kalkınma ajansları Anayasanın 127 nci maddesinin son fıkrası kapsamında mahalli idare birlikleri olarak da kabul edilemezler. Bu hususlar göz önünde tutulduğunda, kalkınma ajanslarının Anayasanın 123 üncü, 126 ncı ve 127 nci maddelerinde öngörülen idari yapının dışında ve bu yapıdan farklı yeni bir örgütlenme birimi niteliğini taşıdıklarını söylemek gerekmektedir. Anayasanın 123 üncü, 126 ncı ve 127 nci maddelerine aykırı düşen böyle bir örgütlenme birimi ve modelinin Anayasa ile bağdaşmayacağı açıktır...*” argümanına karşı Anayasa Mahkemesi normatif belirtiler (normative indications) teorisinden hareketle “*Kalkınma ajanslarının tüzel kişiliği Yasa’yla belirlenmiş, tüzel kişiliğin kuruluşu ise Bakanlar Kurulu kararına bırakılmıştır. 26 adet Düzey 2 İstatistikî Bölge Birimi esas alınarak Bakanlar Kurulu kararıyla kurulması ve kaldırılması öngörülen kalkınma ajanslarının, tüzel kişiliğinin niteliği Yasa’da açıkça belirtilmemekle birlikte, kurulması ve kaldırılması, kamu gücü ve yetkilerin kullanılması, usul ve ayrıcalıklar getirilmesi, gelirleri, merkezi idare ile olan bağlantıları göz önünde bulundurulduğunda birer kamu tüzel kişisi olduğu kuşkusuzdur.*”

Yüksek Mahkeme’nin “kuşkusuzluk” önkabulüyle yaptığı bu belirlemenin ve öğretildeki benzer yaklaşımın (Gözler, 2010) pek çok bakımdan «k u ş k u y a a ç ı k» olduğu söylenebilir (Eroğlu ve Kum, 2010).

Ajansın gelir kaynakları, kamusaldır. Gerçekten “gelirler ve yönetilecek fonlar”ı düzenleyen Yasa’nın 19. maddesine göre;

- Bir önceki yıl gerçekleşen genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtından, vergi iadeleri ile mahallî idarelere ve fonlara aktarılan paylar düşüldükten sonra kalan tutar üzerinden, binde beş oranında her yıl ayrılacak transfer ödeneğinden, Yüksek Planlama Kurulunca her bir ajans için nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütlerine göre belirlenecek pay.
- Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar.
- Faaliyet gelirleri.
- Bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; borçlanma, tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel, katma ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir,

belediyeler için; borçlanma ve tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir²² oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay.

- Bölgedeki sanayi ve ticaret odalarının, bir önceki yıl kesinleşmiş bütçe gelirlerinin yüzde biri oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay.
- Ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar.
- Bir önceki yıldan devreden gelirler.

Ajansların başlıca gelir kaynağını oluşturmaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin "*Anayasa ve yasalarda kamu tüzel kişiliğine birçok alanda, kuruluş amacına özgü hukuksal durumlar verilmekte, üstün, sınırlı ve kısıtlı yetkiler, haklar, olanaklar sağlanmakta, bağımsızlık ve ayrıklık tanınmakta, görevler yüklenmektedir. Ayrıca, kamu tüzel kişileri, nitelikleri ve özellikleriyle bağdaştığı ölçüde, özel hukuk tüzel kişilerinin özel hukuk hükümlerine göre sahip olduğu hakları kullanabileceklerdir.*" saptamasıyla kalkınma ajanslarının kamu tüzel kişileri olduğu önkabulünün klasik idare hukuku teşkilat ilkeleri ile tam olarak örtüştüğü söylenemez. Bu durum karşısında kalkınma ajanslarına kamu tüzelkişi yanı ağır basan ama tam olarak kamu tüzelkişilerinin özelliklerini taşımayan a-tipik bir kurum (Tan, 2011), kendine özgü bir hukuki varlık demek daha doğru olacaktır. Sonuçta, BKA'lar öğretide nasıl yorumlanırsa yorumlansın, (Anayasa 153. maddedeki "*Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir. Anayasa Mahkemesi kararları Resmi Gazetede hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar.*" düzenlemesi gereğince idari yargıya BKA'larla ilgili olarak gelen bir uyumsuzlukta kamu gücü kullanılmış olması durumunda büyük olasılıkla yargı yeri görev red kararı vermeyecektir.

Kalkınma ajansları, Kalkınma Bakanlığı'nın "ilgili kuruluşu" durumundadır. İdare hukukunda ilgili kuruluşlar, özel kanun veya statü ile kurulan KİT'ler veya özel hukuki, mali ve idari statüye tabi; hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Bunların hepsinin ayrı bir tüzelkişiliği vardır. Bu nedenle Bakanlık ile aralarındaki ilişki vesayet ilişkisidir (Gözler ve Kaplan, 2011). Ancak 3.6.2011 tarih ve 641 sayılı "Kalkınma Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"²³ göre "Kalkınma ajanslarının koordinasyonunu sağlamak ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek" (m.2/i); bünyesindeki **Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü**'nün görevleri arasında sayılan "Yapısal uyum politikalarının uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek sorunların çözümü amacıyla projeler geliştirmek ve bu konularda yapılacak çalışmalarını koordine etmek, kalkınma ajanslarının genel koordinasyonunu sağlamak ve bunlarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek." (m.11/b); 5449 sayılı Kanun'daki Ajansların görev ve yetkilerine dair düzenlemeler karşısında Ajansların bakanlık ile ilişkisinin hiyerarşiye varan bir vesayet bağı görünümünde olduğu söylenebilir.

Ajansların özerksizleştirilmelerinin «**non-autonomisation**» gerisinde yatan çeşitli kaygı ve çekincelerin olduğu bilinmektedir. Bölge düzeyindeki bir teşkilatlanmanın üniter devlet yapısına aykırı olduğu, böyle bir yapılanmanın federal

²² Bakanlar Kurulu'nun 8.8.2011 tarihli "*Belediyelerin Bütçe Gelirleri Üzerinden Kalkınma Ajanslarına Aktaracakları Payların Yeniden Belirlenmesine İlişkin Karar*" ile Belediyelerin, 5449 sayılı Kanununun 19 uncu maddesi uyarınca bütçe gelirleri üzerinden kalkınma ajanslarına aktaracakları payların oranı *binde beş* olarak belirlenmiştir. Bkz. 09.09.2011 tarih ve 28049 sayılı RG.

²³ Yetki Kanununun Tarihi: 6/4/2011, No: 6223; Yay. R.G.: 8/6/2011, No: 27958 Mük. Yay. Düstur: Tertip: 5 Cilt: 50

devlete doğru bir geçişe yönelteceği dile getirilince²⁴, bölge kalkınmasının idari işleyişinin ve karar mekanizmasının “merkezileştirilmesi” (*The centralization of power*) anlaşılabilir bir durumdur.

Personel hukuku yönünden ajans çalışanları (kamu kurum ve kuruluşlarında çalışanlardan, Kanunda belirtilen nitelikleri taşıyanlar, kendilerinin isteği ve kurumlarının muvafakati ile ajansta genel sekreter, iç denetçi veya uzman personel olarak istihdam edilebilir. Ajansta çalışıp da önceki kurumlarına dönen kişilerin ajansta geçen hizmetleri kazanılmış hak aylık derece ve kademelerinde değerlendirilir ise de) özel hukuk hükümlerine göre istihdam edilmektedir. (Ajans hizmetleri, iş mevzuatı hükümlerine göre istihdam edilen uzman personel ve destek personeli eliyle yürütülür (5449/18 m.).²⁵

Anayasa Mahkemesi’ne göre “Kalkınma ajansları Anayasa’nın 123. maddesinin son fıkrasına dayanılarak kurulan kamu tüzel kişileri olup, 5449 sayılı Yasa dışında özel hukuk hükümlerine göre çalıştığından, bunların hizmetinin Anayasa’nın 128. maddesi kapsamında genel idare esaslarına göre yürütülmesi gereken asli ve sürekli görevlerden sayılmasına ve personelinin de aynı madde kapsamında kamu görevlisi olarak değerlendirilmesine olanak bulunmamaktadır.”²⁶

Kalkınma Ajanslarının düzenleyici işlem yapma yetkileri var mıdır? Varsa bu yetki neyi ya da neleri kapsamaktadır?

5449 sayılı Kanun incelendiğinde düzenleyici işlem yapma yetkisinin merkezi idareye (Kalkınma Bakanlığı’na) verildiği görülmektedir.²⁷ Bizzat Ajanslar tarafından hazırlanıp Bakanlığın onayı ile yürürlüğe konan **bölge planları**²⁸ düzenleme yetkisinin önemli bir kesimini göstermektedir. (Merkezi idare tarafından şablonu oluşturulan ve her bir ajansın adına uyarlanan Mali Destek Programları Görünürlük Usul Ve Esasları ile benzeri düzenleyici işlemlere bakıldığında (Bakanlık ile olan ilişkilerinin vesayet mi, hiyerarşik mi yoksa hiyerarşiye yaklaşan bir vesayet mi olduğu tartışmaları da dikkate alındığında; üstelik yasal düzenlemede “özerklikten” de söz edilmediğine göre) Ajansların genel düzenleyici işlem yapma konusunda zayıflatılmış bir yetkiye sahip buldukları söylenebilir.

4.3.4. BKA’larda “Denetim” Sorunu

Hatırı sayılır bir kamu kaynağı kullanan Ajansların denetimi konusu öğretilerde eleştirilmektedir. *Malî saydamlık ve hesap verme sorumluluğu* gereğince Ajanslar, finansal kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında, denetimin sağlanması

²⁴ “YAYED Açıklaması: Ajansçılık Hukuk Devletine Karşı” için bkz. www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=421&tipi=9..

²⁵ Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcılığından çıkarılmış olan “Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği”, 25/07/2006 tarih ve 26239 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.

²⁶ Anayasa Mahkemesi, 30.11.2007 tarih, E: 2006/61, K: 2007/91, sayılı kararı için bkz. 23.02.2008 tarih ve 26796 sayılı Resmi Gazete

²⁷ Bu kapsamda çıkarılan genel düzenleyici işlemlerden bazıları şunlardır:

- Kalkınma Ajanslarının Çalışma, Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik
- Kalkınma Ajansları Personel Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Denetim Yönetmeliği
- Kalkınma Ajansları Mal Hizmet ve Yapım İşi Satın Alma İhale Usul ve Esasları
- Destek Yönetimi Kılavuzu

²⁸ Bölge Planı’nın ilk örneğini TR 42 Doğu Marmara Bölge Planı 2010-2013 oluşturmaktadır. Bkz. www.marka.org.tr

amacıyla, kamuoyunu zamanında bilgilendirmekle yükümlüdür. Ajanslarda iç ve dış denetim yapılır. İç denetimde; ajansın faaliyetleri, hesapları, işlemleri ve performansı yönetim kurulu başkanı veya genel sekreter ile bir iç denetçi tarafından denetlenir. İç denetim raporları yönetim kuruluna ve kalkınma kuruluna sunulur. Dış denetimde; İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı ile Kalkınma Bakanlığınca ortaklaşa belirlenecek esas ve usûllere göre ajansın her türlü hesap ve işlemleri, yönetim kurulu tarafından her yıl en geç mart ayında ve gerekli görülen hallerde her zaman Sermaye Piyasası Kurulu mevzuatına göre kurulmuş bağımsız denetim kuruluşlarına inceletilir. Bağımsız dış denetim kuruluşları, hazırladıkları raporu eş zamanlı olarak İçişleri Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı'na sunar. Denetim sonucu suç teşkil eden hususlarla ilgili gerekli işlemleri yapmaya İçişleri Bakanlığı, performansla ilgili değerlendirmeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya Kalkınma Bakanlığı yetkilidir. Ajanslar mali işleyiş yönünden 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na tabi olmadıkları gibi mal ve hizmet alımlarında 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu hükümlerine tâbi değildir (5449/27).

Yasadaki düzenlemeye bakılırsa BKA'ların denetimi konusunda – varolanlardan özge- özel bir usul öngörülmektedir. İç denetimin ajans sekreterliği ve kurul başkanı tarafından yapılacağı; dış denetimin ise bağımsız bir denetim kuruluşuna yaptırılacağı anlaşılmaktadır. Kamu kaynağı kullanan kuruluşların ulus adına denetim yetkisini kullanan parlamentolar tarafından denetimi esastır. Anayasa gereğince parlamento bu yetkisini Sayıştay eliyle yürütür. Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir (Any.160.m). 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nda²⁹ da “kamuda hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık esasları çerçevesinde, kamu idarelerinin etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak çalışması ve kamu kaynaklarının öngörülen amaç, hedef, kanunlar ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olarak elde edilmesi, muhafaza edilmesi ve kullanılması için Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yapılacak denetimleri, sorumluların hesap ve işlemlerinin kesin hükme bağlanmasını ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak üzere Sayıştay” görevlendirilmiştir. 5449 sayılı Yasa'nın 27. maddesinde ajansların, 5018 sayılı Yasa hükümlerine tâbi olmadıkları belirtildiğinden “merkezi yönetim bütçesi” kapsamında değerlendirilemeyecekleri ve Sayıştay denetimine bağlı tutulamayacakları anlaşılmaktadır. Zira merkezi yönetim bütçesi kapsamında 5018 sayılı kanuna ekli (I) sayılı listede yer alan genel bütçeli idareler, (II) sayılı listede yer alan özel bütçeli idareler ve (III) sayılı listede yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlar girmektedir. Sözü edilen bu listelerde kalkınma ajansları sayılmamıştır. Her ne kadar Anayasa Mahkemesi “*Kalkınma ajanslarının kendine özgü yapıları göz önünde bulundurulduğunda iç ve dış denetimlerinin Yasa'yla belirlenen kişi ya da kuruluşlar tarafından yapılmasında Anayasa'ya aykırılık görülmemiş...*”³⁰ ise de, olması gereken bakımından, Anayasa Mahkemesi'ne göre “kamu tüzelkişisi” olduğunda kuşku duyulmayan kalkınma ajanslarının saydamlık ve hesap verebilme sorumluluğu ilkeleri gereğince ulusal irade ve egemenlik yetkisi adına denetim yapan Sayıştay'ın denetimine tabi olması gerektiği söylenebilir.³¹

²⁹ 3/12/2010 tarih ve 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, 19/12/2010 gün ve 27790 sayılı RG'de yayınlanmıştır.

³⁰ Anayasa Mahkemesi, 30.11.2007 tarih, E: 2006/61, K: 2007/91

³¹ Aynı yönde görüş için bkz. Koçberber, Seyit (2006) “*Kalkınma Ajansları Ve Sayıştay Denetimi*” Sayıştay Dergisi, Nisan-Haziran, Sayı: 61 Ankara: Sayıştay Yay. s.50

4.3.5. Plan Hiyerarşisi ve Bölge Planları

5449 sayılı Kanun'da kalkınma ajanslarının tüm faaliyetlerini bölge planlarına uygun olarak yürütmeleri gereğinden söz edilmektedir (5449/5). Ajansların görev ve yetkileri sayılırken, Bölge plân ve programlarının uygulanmasını sağlayıcı faaliyet ve projelere destek olmak; Bölge plân ve programlarına uygun olarak bölgenin kırsal ve yerel kalkınma ile ilgili kapasitesinin geliştirilmesine katkıda bulunmak ve bu kapsamdaki projelere destek sağlamak; Bölgede kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları tarafından yürütülen ve bölge plân ve programları açısından önemli görülen diğer projeleri izlemek). DPT Müsteşarlığı (şimdilerde Kalkınma Bakanlığı) bu gereklerden hareketle³² kalkınma ajanslarını bölge planları hazırlığı ve koordinatörlüğü ile görevlendirmiştir. Pek çok BKA kendisine verilen bölge planı hazırlama görevini yerine getirmiş ve bu planlar Kalkınma Bakanlığı'nın onayı ile yürürlüğe girmiş bulunmaktadır.³³

Genel anlamda planlama, geleceğe yönelik olarak, sosyal ve ekonomik olarak istenilen hedeflere ulaşmak maksadıyla sistemli eylem programları hazırlama süreci olarak tanımlanmaktadır (Ersoy, 2007). Kamu hukukunda planlama, idari bir fonksiyondur (Kalabalık, 2002). Planlar, kapsadıkları alan ve amaçları açısından; sosyo-ekonomik amaçlı "Bölge Planları" ve "İmar Planları", imar planları ise, "Nazım İmar Planları" ve "Uygulama İmar Planları" olarak hazırlanır (3194/6). Planlar yapısal bir normatif sıra-düzen (hiyerarşi) ile birbiriyle ilişkilendirilmiştir. Ulusal kalkınma planı, bölge planı ve mekânsal stratejik plan niteliğindeki çevre düzeni planı üst düzey planlar ile belirlenen hedefleri mekâna indirmeye yönelik imar planları (Nazım imar ve uygulama imar planları) bir hiyerarşi bütünlüğünde sosyo-ekonomik disiplin sağlamaya çalışılmaktadır. Planlamada, farklı düzeylerde hazırlanan fiziksel planların birbirleri ile uyumu planların "kademeli birlikteliği ilkesi" ile tanımlanmaktadır. Üst ve alt ölçekli planlar arasında uyumu ve bütünlüğü sağlayıcı nitelikte olması öngörülen Bölge Planları, planlama hiyerarşisinde Ulusal Kalkınma Planları ile Çevre Düzeni Planları arasında yer almaktadır.

Şimdilerde sosyo-ekonomik üst ölçekli plan ile kalkınma ajanslarının yetki alanını içine alan coğrafi bölgelerde çevre düzeni planları yürürlükte. Sosyo -ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanmış olan bölge planları, her ne kadar çevre düzeni planlarının altlığını oluşturuyorsa da bölge planlarından önce hukuki varlık kazanmış olan bu planların "uyumlaştırılması" teknik bir gerek olarak karşımızda durmaktadır. Bu noktada 'yönetmeliğe uygun kanun yapma' mantığını çağrıştıran bir geçiş döneminde olduğumuz söylenebilir. Her ne kadar bölge planı hazırlanırken, o bölgede yürürlükte olan çevre düzeni planlarının da dikkate alınacağı öngörülmüşse de bu, önümüzdeki dönemlerde "uyumsuzluğa" dayalı ihtilafların çıkmayacağını göstermez.

5. "Çevre" mi? "Kalkınma" mı?

Kalkınma sorunu sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkı ile yakından ilintilidir. Doğal kaynakların ekonomik değer olarak işletilmesi, çevre üzerinde de yıkıcı etkiler doğurabilmektedir. Çevreye rağmen mi kalkınma, yoksa çevreyi koruyarak mı kalkınma sorusu artık tartışmasız ikinciden yana tercihi zorunlu

³² B.02.1.DPT.0.10.04-91.418/3031 sayılı yazı ile

³³ Bu planlardan bazıları için bkz. <http://www.ankaraka.org.tr/tr/content.asp?id=63>;
<http://www.geka.org.tr/icerik/4/203/anasayfa.htm>; http://marka.org.tr/bolge_plani.asp

kılmaktadır. Çevre sorunlarının pek çoğunun kalkınmaya yönelik sanayileşme hamlesinin bir sonucu olduğu bilindiğinden, çevre ile barışık bir kalkınma hamlesinin üzerinde durulmaktadır (Jans ve Vedder, 2008). 1972 Stockholm Çevre Konferansı'ndan beri dile getirilen "çevreci kalkınma" (*Ecodevelopment*)³⁴ bölgesel ve yerel düzeyde kapsadığı alanın potansiyeli ile tutarlı doğal kaynakların, teknolojik uygulamanın, idari örgütlenmenin akılcı biçimde kullanımını gözeterek mahalli toplumsal ve kültürel değerlere ve ekosisteme saygı çerçevesinde kalkınmayı ifade eder.

Son yarım yüzyılda dünya genelinde insan hakları, ekonomik kalkınma ve çevre konusunda gözle görülür bir gerilim yaşanmaktadır. Bu gerilim ya da çatışma büyük ölçüde dünya nüfus artışı, tüketim ve çevre üzerinde yaratılan büyük baskıdan kaynaklanmaktadır. Ekosistemin kendini yenileyebilme kapasitesi ile kıt kaynaklara yönelik aşırı talep, toplumda yaşayan belli kesimlerin gönenç düzeyini aşağıya çekmekte, duyarlı kesimleri son derece kısıtlamaktadır. Örneğin, ekonomik kalkınma için gereksinim duyulan pek çok doğal kaynak (petrol, maden, orman ürünleri, hidroelektrik kaynakları ve jeotermal enerji kaynakları ile tarımsal genişleme için arazi parçası) genelde biyolojik çeşitliliğin zengin olduğu alanlarda bulunmakta ve genelde bu bölgelerde yoksul kesim yaşamını sürdürmektedir. Bu nedenle insan hakları (özellikle gelişme hakkı, *right to development*) çevre ve ekonomik kalkınma birbiri ile ilgisiz, karşıt disiplinler değil, tam aksine birbirini tamamlayıcı (*complementary*) konulardır (Maggio ve Owen, 1997). Esasında "çevre" ve "kalkınma" karşıtları bir dil ve algı meselesidir. Bir bakıma çevrenin korunması nihayetinde kalkınmanın bir başka yönünü oluşturur. Bütün kalkınma faaliyeti belirli bir insan çevresinin kalitesini arttırmaya yönelik olup, çevresel dizgenin kaynaklarını bu hedefe yöneltmeyi konu alır. Çevre koruma ile ekonomik kalkınma arasındaki ayrılık iki (veya daha fazla) kamusal yararının birlikte düşünülmesini gerektirir. Bu yaklaşımla insan haklarının korunması kalkınmaya yönelik kamu yararının da dikkate alınıp, korunmasını zorunlu kılar. İnsan hakları ve çevrenin göz ardı edilerek sosyo-ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesine çalışmak uzun vadede kalkınma çabasının yaşar-kalmasını olanaksızlaştırır. Doğal kaynaklar üzerinde sürekli egemenlik, gelişme hakkı ve katılım hakkı bu bağlamda ekonomik kalkınma ile bütünleşik olarak düşünülmesi gereken haklardır. Uluslararası hukuk son yıllarda çevre/kalkınma/insan hakları eksenli beş temel ilke geliştirmiştir: 1) Kuşak içi ve kuşaklararası adalet, 2) ortak fakat farklı düzeyde sorumluluklar, 3) adil paylaşım, 4) devletlerin kendi doğal kaynakları üzerinde sürekli egemenliği ve sınıraşan çevresel sorunlarda zarar vermeme ilkesi (Stockholm İlkesi m.21), 5) İhtiyat ilkesi (Maggio ve Owen, 1997). Bunların yanı sıra belli konularla ilgili korumacı yaklaşım farklı formüllerle ifade edilebilmektedir. Tüketim alışkanlıkları, çevre kirliliği, yerel yönetimler, kültürel değerler, uluslararası şirketler, ulus-devletlerin geleneksel rolleri, uluslararası kuruluşların yaygınlaşması/yayılmaları bir kez daha düşünülmesi gereken fenomenler olarak karşımıza çıkmaktadır. Dünya kamuoyunda gündeme oturan küresel ısınma, ozon tabakasının delinmesi, denizde aşırı avlanma, ormansızlaşma, su kaynaklarının kirliliği ve giderek kuruması, kaçakçılık, tehlikedeki türlerin illegal ticareti, karapara aklama gibi konular sosyo-ekonomik kalkınma kadar insan çevresi ile de ilgili hususlardır (Alston ve Robinson, 2005).

6. Sonuç

Yerel dinamiklerin harekete geçirilerek, kalkınma potansiyelinin sınırlarının genişletilmesi, geri-beslemeye dayalı eşgüdümün sağlanabilmesi, yetki

³⁴ Fr. *Ecodeveloppement*

yoğunlaşmasından kaynaklanan bürokratik engellemelerin çözülmesi, kalkınma sürecine ilgili aktörlerin dâhil edilerek sorumluluk ve risk paylaşımı çerçevesinde demokratik yönetişimin hayata geçirilebilmesi maksadıyla bölgesel kalkınma hareketine son yıllarda önem ve öncelik verildiği görülmektedir. Kalkınma hamlesi özgürlükçü bir demokraside özel ve kamusal kaynaklı faaliyet alanlarındaki çokluk, katılım, çoğulculuğa saygı gibi gereklerin yerine getirilmesini zorunlu kılar. Çağımızda devletin kalkınma ve ekonomik yaşam karşısındaki konumu ve işlevi tartışılırken ona sosyal (hukuk) devleti bağlamında yeni özgörevler de yüklenmektedir. Devlet bir yandan ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmek, diğer yandan da toplumsal barışı, ekonomik dengeyi ve kamu düzenini korumakla ödevlidir. Kalkınmanın gerçekleştirilmesinde girişim özgürlüğü teşvik edilirken, ekonomik kamu düzeninin gereği olarak kamu yararı düşüncesiyle bu özgürlüğün disiplin altına alınması gerekebilir.

Sosyo-ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi maksadıyla son yıllarda idari teşkilata dahil edilen kalkınma ajansları, gerek kuruluş ve gerekse işleyiş yapıları bakımından birtakım sorunlar barındırmaktadır. Kalkınma sürecinin bürokratik engelleri bu türden idari yapılarla aşılmaya çalışılırken, “her şeye rağmen kalkınma mı?” sorusuna da rasyonel cevap verilmesi gerekmektedir. Kuşkusuz değil. Çevresel değerleri yok edici bir kalkınma düşünülemezine göre, devlet sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkını göz ardı eden bir sosyo-kalkınma sürecine zemin hazırlayamayacağı gibi, elindeki hukuk enstrümanları ile rasyonel bir denge kurmak zorundadır. Türkiye'nin kalkınma arayışında bölge ajansları kamu ve özel sektör paydaşlığında amacına uygun biçimde işletildiğinde olumlu sonuçlar elde edileceği söylenebilir. Ancak kalkınma ajanslarının uluslararası sermayenin doymak bilmeyen iştahını körüklemekten çok, toplum yararını kollaması şartıyla bu sonucun elde edilmesi mümkündür. Çevresel değerlerin feda edildiği ekonomik bir büyümenin kalkınma anlamına gelmeyeceğini acı deneyimler ortaya koymuştur.

Kaynakça

- Akgüç, Öztin (2011), “*Bölgesel Kalkınma*” Cumhuriyet / Yorum, 4 Kasım 2011
- Akgüner, (Tayfun (1979), *Özel Girişim Özgürlüğü ve Yatırımları Teşvik Tedbirleri*, İstanbul
- Akıllıoğlu, Tekin (1979), “*Belediyeler ve Özel Girişim Özgürlüğü*”, Yerel Yönetimler Dergisi, Sayı: 1, Mayıs, Ankara: TODAİE Yay.
- Akıllıoğlu, Tekin (1988), “*Kamu Yararı Kararı Üzerine Düşünceler*”, İHİD, Sayı: 1-3, Yıl: 9, (L. Duran'a Armağan Özel Sayısı)
- Alston, Philip – Robinson, Mary (2005), “*Challenges of Ensuring the Mutuality of Human Rights and Development Endeavours*”in Human Rights and Development, London: Oxford University Pres
- Amin, Ash (1998), “*An Institutionalist Perspective On Regional Economic Development*” Paper presented at the Economic Geography Research Group Seminar, Institutions and Governance, July 3 1998, Department of Geography UCL, London
- Anayasa Mahkemesi: Esas Sayısı: 1984/9, Karar Sayısı: 1985/4, Karar Günü: 18/2/1985
- Aytür, Memduh, (1970) *Kalkınma Yarışı ve Türkiye*, Ankara: Bilgi Yayınevi
- Bayramoğlu, Sonay,(2005) “*Türkiye’de Bölgesel Politikaların Gelişimi*”, in Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?, (2005) Der. M. Turan,.Ankara:Paragraf Yayınevi
- Bingöl, A. Feyzi – Varol, Asaf (2002) “*Bölgesel Kalkınmada Doğu Anadolu Projesi (Dap) Yaklaşımı*” Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt: 12, Sayı: 2

- Blakely, Edward James - Leigh, Nancey Green (2010), *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*, 4. ed. London: Sage Publication
- Duran, Lütfi, (1982), *İdare Hukuku*, İstanbul: Fakülteler Matbaası
- Eroğlu, Müzeyyen – Kum, Melike (2010) “*Türkiye’de Kalkınma Ajanslarının İdari Teşkilat İçindeki Yeri*” Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 35, Ocak-Temmuz 2010
- Ersoy, Melih (2007), *Kentsel Planlama Kuramları*, Ankara: İmge Yay.
- Ezeala-Harrison, Fidelis (1996), *Economic Development: Theory and Policy Applications*, Westpot/USA: Praeger Publishing
- Garvey, John H. – Aleinikoff, T. Alexander (1991), *Modern Constitutional Theory: A Reader*, Second Ed. USA: West Publishing Co.
- Geray, Cevat (1997) “*Bölgesel Gelişme için Planlama ve Örgütlenme*”, AÜSBF Dergisi, Cilt:52, No:1-4
- Gözler, Kemal – Kaplan, Gürsel (2011), *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa: Ekin Yay.
- Güriz, Adnan, (1993) “*Kapitalizm ve Hukuk*”, Anayasa Yargısı, Ankara: Anayasa Mahkemesi Yay.
- Halkier, Henrik – Danson, Mike. (1997), “*Regional Development Agencies in Europe: A Survey of Key Characteristics and Trends*” *European Urban and Regional Studies*, Vol. 4, No. 3
- Halkier, Henrik (2011), “*Regional Development Agencies: European Trends And Experiences*”, 1. Uluslararası Bölgesel Kalkınma Konferansı Bildirileri, Malatya: Fırat Kalkınma Ajansı
- <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/dokap/c2.pdf>
- <http://ekutup.dpt.gov.tr/bolgesel/dokap/c2.pdf>;
- http://marka.org.tr/bolge_plani.asp
- <http://sgb.tarim.gov.tr/mevzuat/YPK/20060204-9-2.pdf>
- <http://www.ankaraka.org.tr/tr/content.asp?id=63>;
- <http://www.geka.org.tr/icerik/4/203/anasayfa.htm>;
- Business Dictionary, <http://www.businessdictionary.com/definition/economic-development.html>
- <http://www.gap.gov.tr/gap>
- http://www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=870&tipi=2&sube=0
- <https://www.veribaz.com/viewdoc.html?/www.veribaz.com:443/login.htmlm=1&ul=bolgesel-kalkinma-projeleri-453606.html>
- Huber, E. Rudolf (1970), “*Modern Endüstri Toplumunda Hukuk Devleti ve Sosyal Devlet*” (Çev. T. Ansay), AÜHF Dergisi, Cilt: XXVII, Sayı: 3-4
- Jans, H. Jan – Vedder, H. B. Hans (2008), *European Environmental Law*, 3rd Ed. European Law Publication
- Kalabalık, Halil (2002), *İmar Hukuku*, Ankara: Seçkin Yay.
- Koçberber, Seyit (2006) “*Kalkınma Ajansları Ve Sayıştay Denetimi*” *Sayıştay Dergisi*, Nisan-Haziran, Sayı: 61 Ankara: Sayıştay Yay.
- Kolthoff, Emile – Huberts, Leo – Heuvels, Hans Van Den, “*The Ethics Of New Public Management: Is Integrity at Stake?*”, *Public Administration Quarterly*, The Winter 2006/2007 Issue, Amsterdam: The Netherlands
- Latvian, Regional Developmen Law; <http://www.vvc.lv/e/sites/default>, erişim tarihi 13.08.2011
- Maggio , Greg - Owen , J. Lynch (1997), “*Human Rights, Environment, and Economic Development: Existing and Emerging Standards in International Law and Global Society*” <http://www.ciel.org/Publications/olp3i.html>, erişim tarihi 12.09.2011

Ozansoy, Cüneyt (2002) “Türkiye İdare Sisteminde Bir Parantez: GAP Olgusu” in Günışığında Yönetim, Alfa Yay.

Özer, Yunus Emre (2011) “Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Ajanslarının İşleyişi ve Sorunları” İşveren Dergisi, Cilt:49, Sayı:5

Paksoy, Sadettin – Aydoğdu, Mustafa H. (2010) “Bölgesel Kalkınmada Girişimciliğin Geliştirilmesi: Gap-Gidem Örnekler” Girişimcilik ve Kalkınma Dergisi (Sayı:5/1) 2010 Journal of Entrepreneurship and Development

Stöhr, B. Walter (2001) “Subsidiarity: A Key Concept for Regional Development Policy” in New Regional Development Paradigms: Decentralization, governance, and the new planning for local-level development, (Ed. Asfaw Kumssas) USA: Greenwood Publishing

Şahin, Dilek (2008), Yönetimin Bölgesel Kalkınma Sorunlarına Uyumunun Sağlanması Bağlamında Kalkınma Ajanslarının Rolü, AÜ BSE Yüksek Lisans Tez Projesi bkz. <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/eng/browse/4228/4709.pdf?show>

Tan, Turgut (2011), İdare Hukuku, Ankara: Turhan Kitabevi

Tan, Turgut (1984), Ekonomik Kamu Hukuku, Ankara: TODAİE Yay.

Tan, Turgut (2010), Ekonomik Kamu Hukuku Dersleri, Ankara: Turhan Kitabevi

Tanör, Bülent (1969), Siyasi Düşünce Hürriyeti ve 1961 Anayasası, İstanbul: Öncü Yay.

Uluatam, Özhan - Tan, Turgut (1982), Türk İktisat Politikasının Hukuki Çerçevesi, Ankara: AÜSBF Yay.

Umar, Bilge (1976), Türk Kalkınma Hukuku, Ege Üniversitesi Basımevi

YAYED Açıklaması: Ajansçılık Hukuk Devletine Karşı” için bkz. www.yayed.org.tr/genel/bizden_detay.php?kod=421&tipi=9.