

DEVLET-TOPLUM İLİŞKİLERİNİN MEKANINDA DÖNÜŞÜM: (BÖLGE) KALKINMA AJANSLARI

İbrahim Gündoğdu

*ODTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü,
Araştırma Görevlisi*

AKP hükümetinin Acil Aylem Planında (Ocak 2003) söz edilmesinden üç yıl sonra Kalkınma Ajansları Yasası, geçtiğimiz aylarda TBMM Genel Kurulunda kabul edildi ve 8 Şubat 2006 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak yasalaştı. Böylelikle, sadece devletin mevcut yönetsel mimarisinde değil aynı zamanda devlet ile toplum/ekonomi ilişkilerinde önemli değişiklikler öngören Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) girişiminin önemli bir parçası daha yürürlüğe girmiş oldu. Bilindiği gibi daha önce, Köy Hizmetleri Yasası, İl Özel İdareleri Yasası ve Belediyeler Yasası ile KYTK'nın temel mantığını oluşturan kamunun sermaye lehine yeniden biçimlendirilmesi, kamu hizmetinin özelleştirilmesi ve piyasa yoluyla sunumu adım adım gerçekleştirilmişti. Kalkınma Ajansları Yasası ile KYTK içerdiği bir diğer yasal dönüşüm gerçekleşmiş oldu.

Yasa ile, Ağustos 2002 de Bakanlar Kurulu kararı ile kabul edilen AB İstatistikî Bölge Birimleri sınıflandırmasının (NUTS) Düzey 2 ölçeğinde yeni bir yönetsel yapılanma oluşturulacaktır. Kalkınma Ajansı adı verilen bu yapıların DPT'nin ulusal koordinatörlüğü altında bölgesel planların uygulanmasına destek sağlamak, bölgelerin ekonomik ve sosyal potansiyellerinin envanterini ortaya çıkarmak ve tanıtmak, bölgede yatırımcıların izin ve ruhsat gibi idari işlerini tek elden yürütmek, KOBİ'leri girişimcilik, rekabet ve yenilikçilik doğrultusunda desteklemek ve DPT tarafından tahsis edilecek ulusal ve uluslararası bölgesel fonların bölge planlarına uygun olarak kullanılması gibi görev ve yetkiler verilmiştir. Ajansların vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, ticaret ve sanayi odası başkanlarının oluşturacağı bir yönetim kurulu tarafından yönetileceği belirtilmektedir. Üç büyük il için yönetim kurullarında ayrıca, yılda bir kez toplanacak danışma organı niteliğindeki Kalkınma Kurulunun seçeceği "üç özel sektör ve/veya sivil toplum kuruluşu temsilcisi" de bulunacaktır. Öte yandan, Ajanslar harcamalarını merkezi ve yerel devletin bütçe gelirleri, AB bölgesel fonlarından gelecek kaynaklar, bölgedeki sanayi ve ticaret odası bütçesinden ayrılacak pay ve bağışlardan oluşan bir bütçeden karşılayacaktır. Bu doğrultuda, ilgili Bakanın ifadesi ile, 2006 genel

bütçesinden 100 trilyon TL Ajans bütçesine merkezi yönetimin payı olarak tahsis edilmiştir. Bu çerçevede Kalkınma Ajansları Yasası, planlama ve toplum yararı açısından dikkate alınması gereken üç temel değişikliği barındırmaktadır.

İlk olarak, Yasa yoluyla devlet ile toplum arasındaki ilişkinin mekanı önemli bir değişikliğe uğramakta; 26 adet ulus-altı bölge mekanı oluşturulmakta ve yerel/ulus-altı, ulusal ve ulus-üstü/küresel mekanlar arasındaki ilişki yeniden düzenlenmektedir. Bu düzenlemenin doğrudan sonucu, hem devletin kurumsal mimarisinde hem de bu kurumsal mimarinin içinde ve etrafında oluşan toplumsal güç ilişkilerinde değişim olmaktadır. Bu anlamda Yasa, devlet mekanını 26 adet NUTS 2 bölgesine parçalamakta ve her bir mekansal parçada ekonomik ve toplumsal gelişmenin planlanması, programlanması ve uygulanması aşamalarında sınırlı olmakla birlikte çeşitli görev ve yetkiler verilen Kalkınma Ajansı isminde yeni bir kurumsal yapı oluşturmaktadır. Yasa Ajansın temel görevlerini ve yetkilerini özetle şöyle tanımlamaktadır: bölgesel planların uygulamalarına yönelik çalışmalara-projelere destek vermek ve değerlendirmelerini-sonuçlarını DPT'ye bildirmek; DPT'nin tahsis ettiği ulusal ve (başta AB bölgesel fonları olmak üzere) uluslararası bölgesel fonların bölge planlarına uygun olarak kullanımını sağlamak ve bu yönde bölge planlarına uygun projelere destek sağlamak; bölgenin yatırım ortamını geliştirici araştırmalar yapılması görevlerini yerine getirmek, ulusal-uluslar arası piyasalarda bölgenin tanıtımını yapmak ve bölgeye yatırım yapanların izin ve ruhsat işlerini tek elden yürütmek, takip ve koordine etmek. Yasa, Ajansların bu görevlerini yerine getirerek bölgesel kalkınmanın gerçekleştirileceğini ve bölgesel eşitsizliklerin giderileceği iddiasında bulunmaktadır.

Bölgesel kalkınma ve eşitsizliklerin giderilmesine yönelik bu iddiaya karşın, Yasa getirdiği 26 adet farklı mekansal yapı ile bölgesel planlamanın gerektirdiği asgari bütünsel mekansal yapılanmanın aksine bir yön izlemektedir. Bu açıdan, Yasanın zeminini oluşturan NUTS 2 bölgelemesinin ve merkez olarak belirlenen illerin hangi nesnel ölçütlere dayandığı önemli bir sorudur. Öte yandan iki ya da üç ilin birleştirilmesi ile oluşturulan NUTS 2 bölgelerinde oluşturulacak 26 farklı Kalkınma Ajansının ileri sürülen kalkınma için her aşamada gerekli ortak işbirliğini nasıl örgütleyeceği bir diğer önemli soru olarak gözükmez. Yasa, bu bağlamda DPT'ye Ajansların ulusal koordinasyonu ve Ajanslar arasında işbirliğini oluşturma görevini vermektedir. DPT'nin pratikte 26 adet Ajansın yaratacağı parçalanmışlığı nasıl toparlayacağı ayrı bir sorun olarak durmaktadır. Yasanın yarattığı mekansal parçalanma, GAP bölgesinde kendini daha açık bir şekilde göstermiştir. GAP bölgesinde oluşturulan 3 farklı NUTS bölgesi ve Kalkınma Ajansının, ekonomik-sosyal ve kültürel boyutlarıyla bir kalkınma çabası içeren GAP'ın

mekansal bütünlüğünü tehlikeye attığı Meclis Genel Kurulunda farkedilmiş ve GAP İdaresine bölgedeki Ajansların koordinasyon rolü verilmiştir. Böylelikle Yasa, eleştirilmesi gerekmele birlikte bölgesel kalkınmanın bir örneğini sunan GAP'a ilişkin yaklaşımı ile oluşturduğu mekansal parçalanmanın bölgesel planlama ve kalkınma iddiasıyla çeliştiğini itiraf etmektedir. Bir başka deyişle, Yasa bir yandan belirli bir mekansal parçalanma yaratırken diğer yandan DPT'ye ve GAP İdaresine verilen koordinasyon rolleri ile parçalanmış mekansal yapıları yeni bir dikişle bitirtmeye çalışmaktadır. Fakat bu dikişlerin bölgesel planlama, kalkınma ve bölgelerarası eşitsizliklerin giderilmesi açısından işlerliği, Yasa metninde Ajansların görev ve yetkileri için belirtilen 'planlama çalışmalarına destek sağlamak, katkı sunmak, izlemek' ifadeleri gibi muammalıdır.

İkinci olarak, Yasa toplumsal aktörlerin kamusal temsil mekanizmalarındaki mevcut eşitsizliklerine yenilerini eklemekte; sendikaları, meslek odalarını, üniversiteleri, sivil toplum örgütlerini (en başta tarım kesiminin örgütlerini) karar alma mekanizmalarından dışlamaktadır. Yasanın 10. maddesine göre, valiler, belediye başkanları, il genel meclisi başkanı, ticaret ve sanayi odası başkanları yönetim Kurulunu oluşturmaktadır. Ayrıca, İstanbul, Ankara ve İzmir için, üç özel sektör ve/veya sivil toplum temsilcisinin de Yönetim Kurulunda yer alacağı belirtilmektedir. Bu yönüyle yasa, emek/toplum kesimleri ile sermaye arasında belirli bir işbirliği ve uzlaşmaya dayanan (yerel ölçekte) korporatist toplumsal ilişkinin bile oldukça gerisinde bir görüntü sunmaktadır. Bu açıdan Ajanslar, mevcut kamusal temsil biçimlerinin toplumun geniş kesimlerini dışlayan eşitsiz yapılarını bile yeterli görmeyip kamuda sermayenin doğrudan temsil edilmesini isteyen yönetim ve bağımsız kurul tipi yeni 'kamu' anlayışı ile uyum içerisinde. Bu durum Ajansların tarif edilme biçimine yansımaktadır. Yasanın 3. maddesinde Ajanslar hem tüzel kişiliği haiz bir kurum olarak tanımlanmakta hem de özel hukuk hükümlerine bağlı kılınmaktadır. Merkezi ve yerel yönetimlerin bütçelerinden pay ve ulusal ve uluslararası fonlar ile finansmanı sağlanan Ajansların kamu hukukunun (Devlet İhale Kanunu, Kamu İhale Kanunu ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu) denetiminden muaf tutulması, Ajanslara atfedilen toplumsal-bölgesel kalkınmayı sağlama ve eşitsizliği azaltma gibi faaliyetlere gölge düşürmekte; Ajansları eşitsiz temsil mekanizmaları içerisinde özel sektöre fon dağıtan ve iş takibi yapan bir 'kamu' kurumuna indirgemektedir.

Üçüncü olarak, Yasa uzun bir süredir ekonomi politikalarının gündeminden uzak tutulan planlama ve kalkınma gibi kavramlara sıkça vurgu yapmakta; fakat geçmişte bu kavramlar etrafında kurulan ekonomi politikalarının aksine, toplumsal-mekansal eşitsizliklerin

giderilmesinde ulus-altı bölge mekanı temelli ve bölgelerarası rekabete yaslı bir kalkınma politikasını savlamaktadır. Bu bağlamda planlama, kapitalist rekabetin parçalayıcı ve eşitsizlikler üreten yapısına karşı çeşitli yeniden dağıtım politikaları ve kamusal müdahalelerle toplumsal yararı üste tutma çabası olmaktan daha çok, bölgelerin rekabet üstünlüklerini destekleyici ve geliştirici bir etkinliğe dönüştürülmektedir. Fakat rekabet söyleminin belirlediği neoliberal politikaların tüm dünyada geride bıraktığı yoksulluk ve eşitsizlik rakamları, rekabet yoluyla kalkınmanın sağlanacağı ve toplumsal-mekansal eşitsizliklerin azaltılacağı iddiasını çürütmektedir. Öte yandan Yasa ile, artık 'yerli sermayemizin' de eksik kalmadığı uluslararasılaşma/küreselleşme eğilimlerine ters yönde, planlama ve kalkınma stratejilerinin ufku ulus-altı bölge mekanına doğru daraltılmaktadır. Bu ise, planlama ve kalkınma politikalarının toplumsal fayda sağlama yönündeki gücü ve etkinliğini sermayenin mekansal hareketliliği ve baskısı karşısında zayıf kılmaktadır. Bu açıdan Yasa, sermayenin mekansal ufku karşısında toplumsal faydayı güçsüzleştiren bir mekansal mantığı gündeme getirmektedir. Dolayısıyla, Yasa sunduğu bölgesel kalkınma anlayışı ile sermayenin eşitsizlik, dışlanma ve yoksulluk üreten mantığına daha yoğun ve yaygın teslimiyeti önermektedir. Yasanın toplumsal-mekansal eşitsizliklerin giderilmesi/azaltılması iddiası sonuç olarak bir söylemin ötesine geçememektedir.

Bu nitelikleriyle Kalkınma Ajansları Yasası, toplumsal ilişkiler üzerinde sermayenin daha fazla hakim olma arayışında geliştirdiği neoliberal politikaların ışığında hazırlanmıştır. Bununla birlikte, Yasa neoliberalizmin başarısızlıklarını da sahiplenmekte; sermayenin derinleşen ve genişleyen mantığı içerisinde yeni bir kalkınma ve planlama anlayışının zeminini oluşturmaktadır. Kuramsal olarak 'yeni bölgecilik' olarak ifade edilen bu anlayışa göre, sermayenin artan mekansal hareketliliği karşısında esnek ve dinamik iş ilişkilerine sahip sermaye açısından cazip belirli bölgesel kümelenmelerinin oluşturulması, geliştirilmesi ve tanıtılması gerekmektedir. Toplumsal gelişmenin-kalkınmanın bu tür bölgesel kümelenmelerin/ekonomilerin yaratılması ile gerçekleşeceği ileri sürülmekte ve planlama bu tür ulus-altı bölgesel organizasyonların oluşturulmasını sağlama biçiminde yeniden gündeme getirilmektedir. Bu anlamda yeni bölgecilik yaklaşımı neoliberalizmin yerel yönetimleri kendi başlarına bırakan yerelleşme politikalarında belirli bir değişikliği içermekte; ulus-altı bölge ölçeğinde sermayeyi uzun erimli olarak tutabilecek ekonomik, sosyal ve kurumsal organizasyonlar öngörmektedir. Bölge Kalkınma Ajansları bu çerçevede neoliberalizmin yarattığı tahribat karşısında, daha fazla sermayeyi daha uzun süre çekebilecek ve bu yolla bölgesel kalkınmayı gerçekleştirecek kurumsal yapı olarak sunulmaktadır. Yukarıda bu tür bölgelerarası

rekabete dayalı kalkınma anlayışının toplumsal yararı ve eşitsizliklerin azaltılmasını ne düzeyde yerine getirilebileceğine değindik. Bununla birlikte, AB süreciyle Türkiye'nin gündemine gelen (Bölge) Kalkınma Ajanslarının yeni bölgecilik yaklaşımının öngördüğü türde toplumun bütün kesimlerini biraraya getiren yapılanmanın bile hayli uzağındadır. Bu haliyle Yasa, küçük ve orta ölçekli sermayelerin küresel piyasalarla eklemlenme talebini yerine getireceği, kamu kaynaklarının bu yönde rahatlıkla kullanacağı ve bölgelerin birbirleriyle yabancı yatırım çekme yarışına koşturulacağı, kelimenin gerçek anlamıyla, bir ajans olacaktır. Bu çerçevede, toplumun geniş kesimleri, emek örgütleri ve doğal kaynaklar daha fazla sermayenin eşitsiz, dışlayıcı ve sömürücü doğasına tabi kılınmaktadır. 1980'lerden beri yabancı olmadığımız bu politikalara Kalkınma Ajansları Yasasının getirdiği yenilik, küçük, orta ve büyük ölçeği ve yerli ya da yabancı kimliği ile sermayenin uluslararasılaşan mekansal ufkuna karşısında planlamanın, kalkınmanın ve toplumsal mücadelelerin ufkunu daraltan ve parçalayan bir politik-ekonomik mekanın oluşumunda önemli bir adım atmasıdır. Bu nedenle bölgesel kalkınma ve bölgesel eşitsizliklerin giderilmesini yönünde ciddi bir planlama anlayışı ve kalkınma modeli sunmayan bu Yasa'ya karşı, planlama ve kalkınma açısından uygulama sürecinde yaşanacak çelişkiler deşifre edilmeli ve Yasanın mekansal mantığının derinleştirilmesine ve kalıcı kılınmasına engel olunmaya çalışılmalıdır.

