

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
COĞRAFYA ANABİLİM DALI
BEŞERİ VE İKTİSADİ COĞRAFYA BİLİM DALI

**BÖLGESEL KALKINMANIN EKONOMİ POLİTİĞİ:
TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARI DESTEKLERİNİN KAPSAYICILIK
VE HİZMET KAYIRMACILIĞI BAKIMINDAN MEKANSAL ANALİZİ**

Doktora Tezi

Aykut ANIÇ

Ankara, 2024

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
COĞRAFYA ANABİLİM DALI
BEŞERİ VE İKTİSADİ COĞRAFYA BİLİM DALI

**BÖLGESEL KALKINMANIN EKONOMİ POLİTİĞİ:
TÜRKİYE’DE KALKINMA AJANSLARI DESTEKLERİNİN KAPSAYICILIK
VE HİZMET KAYIRMACILIĞI BAKIMINDAN MEKANSAL ANALİZİ**

Doktora Tezi

Aykut ANIÇ

Danışman
Prof. Dr. Nuri YAVAN

Ankara, 2024

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
COĞRAFYA ANABİLİM DALI
BEŞERİ ve İKTİSADİ COĞRAFYA BİLİM DALI

**BÖLGESEL KALKINMANIN EKONOMİ POLİTİĞİ:
TÜRKİYE'DE KALKINMA AJANSLARI DESTEKLERİNİN KAPSAYICILIK
VE HİZMET KAYIRMACILIĞI BAKIMINDAN MEKANSAL ANALİZİ**

(BÜTÜNLEŞİK DOKTORA TEZİ)

Danışman
Prof. Dr. Nuri YAVAN

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı

İmzası

1- Prof. Dr. Nuri YAVAN

2- Prof. Dr. Erkan ERDİL

3- Prof. Dr. E. Murat ÖZGÜR

4- Prof. Dr. Mustafa Kemal BAYIRBAĞ

5- Doç. Dr. C. Erdem BEKAROĞLU

Tez Savunması Tarihi
16/12/2024

T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Prof. Dr. Nuri YAVAN danışmanlığında hazırladığım “Bölgesel Kalkınmanın Ekonomi
Politigi: Türkiye’de Kalkınma Ajansları Desteklerinin Kapsayıcılık ve Hizmet
Kayırmacılığı Bakımından Mekansal Analizi (Ankara, 2024)” adlı yüksek lisans ☐ -
doktora/bütünleşik doktora ☒ tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik
davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım
bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel
araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması
durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

Tarih: 21/03/2025
Aykut ANIÇ

ÖNSÖZ

Bölgesel gelişmişlik farkları ülkemizde uzun süreli geçmişi olan bir sorun ve politik müdahale alanıdır. Planlı kalkınma dönemiyle birlikte kalkınma meselesi daha sistematik olarak ele alınmaya başlanmış ancak refahın ülke sathında dengeli dağılımı yine mümkün olmamıştır.

Planlı kalkınma dönemi içinde bölgesel nitelikli plan ve programlar hazırlanmış, Güneydoğu Anadolu Projesini gerçekleştirmek üzere bir bölge kalkınma idaresi kurulmuştur. Bu dönemde bir tarafta literatürde önemli gelişmeler yaşanırken diğer tarafta bölgesel gelişme alanında örnek uygulamalar da hayat bulmuştur.

Beşeri coğrafya alanında mekan ile iktisadi birlikte ele alan ekonomik coğrafya yaklaşımı, konuyu çok boyutlu ele alan yapısı ile bölgesel gelişme kapsamında literatüre çok önemli katkılar sağlamıştır. Özellikle 1990'lı yıllarda kabul gören yönetim yapısı, kurumsal kalınlık, ticarete konu olmayan karşılıklı bağımlılıklar, kalkınma kuruluşlarına yönelik özel ilgi, ekonomik coğrafyanın sağladığı katkıya örnek gösterilebilir. Türkiye örneğinde 1990'lı yılların sonunda gerçekleşen Avrupa Birliği üyelik süreci ile bölgesel gelişme alanında yaklaşım köklü bir değişime uğrarken bu sürecin politik boyutunda mekana duyarlı politika yaklaşımı da önem kazanmıştır. Takip eden dönemin en önemli adımı olarak, belirlenen 26 Düzey-2 bölgesinin her birinde kalkınma ajansları kurulmuştur.

Kalkınma ajansları ayrıkçı yönetsel ve mevzuat yapısı ile kuruluşundan bu yana tartışma konusu olsa da bölgesel kalkınma alanında çok önemli katkılar sağlamıştır. Proje kültürünün yurt geneline yayılmasından, yerel düzeyde tüm tarafların kalkınma gündemiyle bir araya gelmesine, mekan sektör ilişkisi kurulan yüzlerce çalışmadan her bölge için son olarak üçüncüsü hazırlanan bölge planlarına kadar esaslı bir dönüşümün mimarı olmuştur.

Kalkınma ajanslarının bölgesel kalkınma alanında sağladığı katkıları kurumsal ekonomik coğrafya yaklaşımı temelinde incelediğim bu çalışma, meslek hayatımın önemli kısmında yer tutan ve bölgesel gelişme alanında önem ve katkılarına bizzat şahitlik etme fırsatı bulduğum kalkınma ajanslarının daha iyiye doğru yolculuğuna kişisel katkı sağlama gayretinin bir sonucu olmuştur.

Bütünleşik doktora olması hasebiyle nispeten uzun süren bu bilimsel gelişme ve üretme sürecinde bir akademisyen ve danışmanın kıymetini öğreten, bana yol gösteren danışmanım Prof. Dr Nuri YAVAN'a müteşekkirim. Nuri Hocam, ders aşamasından tez konusunun belirlenmesine, tezin kuramsal ve ampirik kısımlarının inşa edilmesinden tamamlanmasına kadar geçen tüm süreçte her adımda çok değerli katkılar ve müdahaleler yaptı, çok emek verdi. Kendisine ne kadar teşekkür etsem az kalır.

Tez Jürisinde yer alan Prof.Dr E. Murat ÖZGÜR, Prof. Dr. Mustafa Kemal BAYIRBAĞ ile Doç Dr. Cemal Erdem BEKAROĞLU'na kıymetli değerlendirmeleri ve önerileri için minnettarım.

Prof. Dr. Erkan ERDİL, tez izleme komitesi sürecinden başlayarak tez çalışmasının gerek ekonometrik arka planı gerek analiz ve politika boyutunun gelişmesinde önemli katkı sağladı, yol gösterdi, kendisine teşekkürü bir borç biliyorum. Dr. Öğr. Üyesi Güneş A. AŞIK ile uzun yıllar birlikte görev yaptığım meslektaşım Dr. Leventcan GÜLTEKİN'e analiz aşamasındaki yönlendirme ve destekleri için teşekkür ederim.

Son olarak uzun kabul edilebilecek bu süreçte sabırla bana destek olan sevgili eşime, birlikte geçirebileceğimiz vakitten feragat etmek durumunda kaldığım canlarım Ahmet Batu ile Aycan'a ve manevi desteklerini her zaman hissettiğim aile büyüklerime şükranlarımı sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
TABLolar	v
ŞEKİLLER	vii
KISALTMALAR.....	ix
1. BÖLÜM: GİRİŞ	1
1.1. Araştırmanın Konusu ve Kapsamı	1
1.2. Araştırmanın Amacı, Önemi ve Gerekçesi	16
1.3. Araştırmanın Planı ve İçeriği	22
2. BÖLÜM: KURAMSAL ÇERÇEVE: KURUMSAL EKONOMİK COĞRAFYA YAKLAŞIMI, HİZMET KAYIRMAYICILIĞI VE BÖLGESEL KALKINMA	24
2.1. Ekonomik Coğrafyada Kurumsal Yaklaşım, Yeni Bölgecilik ve Bölgesel Kalkınma.....	24
2.2 Kapsayıcı Kurumlar ve Kuruluşlar	33
2.3 Hizmet Kayırmacılığı ve Dağıtımçı Politikalar	38
3. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI VE KALKINMA AJANSLARI	50
3.1. Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Politikalarının Gelişimi	51
3.2. Günümüzde Türkiye’de Bölgesel Planlama ve Bölge Politikalarının Pratiği .	60
3.3. Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Kuruluşlarının Yapılanması	65
3.4. Kalkınma Ajansları	68
3.4.1. Kalkınma Ajanslarının Hedef ve Faaliyetleri	79
3.4.2. Üst Ölçekli Politika Belgeleri	80
3.4.3. Çalışma Programı	84
3.4.4. Kalkınma Ajanslarının Gelir ve Giderleri	86
3.4.5. Kalkınma Ajansları Tarafından Sağlanan Destekler	94
4. BÖLÜM: VERİ, ANALİZ VE YÖNTEM.....	105
4.1. Veri.....	106
4.2. Yöntem.....	112
4.3. Analiz: Regresyon Modellerindeki Varsayımların Test Edilmesi	114
5. BÖLÜM: KALKINMA AJANSI DESTEKLERİNİN BETİMSSEL ANALİZİ	131
5.1. Desteklerin Türlerine Göre Dağılımı	131
5.2. Desteklerin Yararlanıcılara Göre Dağılımı	134
5.3. Desteklerin Bölgelere Göre Dağılımı	142
5.4. Destek Uygulamalarının Genel Değerlendirmesi	151
6. BÖLÜM: KALKINMA AJANSI DESTEKLERİNİN KAPSAYICILIK ANALİZİ 153	
6.1. Kalkınma Ajansı Desteklerinin Yararlanıcı (Aktör) Bazında Kapsayıcılığı ..	154
6.2. Kalkınma Ajansı Desteklerinin Coğrafi Kapsayıcılığı	168

6.3. Kalkınma Ajansı Desteklerinin Gelişmişlik Durumu Üzerinden Kapsayıcılığına Yönelik Ekonometrik Analiz	175
7. BÖLÜM: KALKINMA AJANSI DESTEKLERİNİN HİZMET KAYIRMACILIĞI BAKIMINDAN ANALİZİ	188
7.1. Kalkınma Ajansları Tarafından Belediyelere Sağlanan Destekler Üzerinden Hizmet Kayırmacılığına Yönelik Ekonometrik Bir Analiz.....	190
7.1.1. PTÇ Usulüyle Belediyelere Sağlanan Doğrudan Finansman Desteklerinin Ekonometrik Analizi	197
7.1.2. Belediyelere Sağlanan Teknik Desteklerin Ekonometrik Analizi	205
7.1.3. Belediyelere Sağlanan Doğrudan Faaliyet Desteği ve Fizibilite Desteklerinin Ekonometrik Analizi	207
7.1.4. Belediyelere Sağlanan Gündümlü Proje Desteklerinin Analizi.....	210
7.2. Hizmet Kayırmacılığına İlişkin Bulgularının Literatürdeki Yerinin Tartışılması	211
7.3. Kalkınma Ajanslarının İl Merkez ve Büyükşehir Belediyelerine Verdiği Destekler Üzerinden Hizmet Kayırmacılığına Yönelik Ekonometrik Bir Analiz....	215
8. BÖLÜM: SONUÇ VE POLİTİKA ÖNERİLERİ.....	220
8.1. Kalkınma Ajanslarına İlişkin Genel Değerlendirmeler	222
8.2. Kapsayıcılık ve Hizmet Kayırmacılığına İlişkin Değerlendirmeler	230
8.3. Politika Önerileri	243
KAYNAKÇA.....	252
EKLER	264
ÖZET	267
ABSTRACT	269

TABLOLAR

Tablo 3.1: Türkiye'nin Zenginleştirilmiş Bölgesel Gelişme Politikası	59
Tablo 3.2: Kalkınma Ajansları Yönetim Kurulu Üyeleri	74
Tablo 3.3: Kalkınma Ajansları Merkezi Paylarının Tahsis ve Aktarma Durumu	89
Tablo 4.1: Çalışmada Kullanılan Veriler ve Metaveri	106
Tablo 4.2: İlçe PTÇ Desteklerinin Varyans ve Ortalama Değer (Mean) Karşılaştırması - SEGE	115
Tablo 4.3: İlçe Kapsayıcılık Analizine İlişkin Shapiro Wilk W Testi Sonucu	116
Tablo 4.5: İlçe PTÇ Destekleri Modeli Çoklu Doğrusallık (Multicollinearity) Testi	117
Tablo 4.6: İlçe PTÇ Negatif Binom Regresyon Modeli Bilgi Kriteri Sonuçları	118
Tablo 4.7: İlçe PTÇ Poisson Regresyon Modeli Bilgi Kriteri Sonuçları	118
Tablo 4.8: SEGE Kademelerinin Bağımsız Değişken Anlamlılık Testi	120
Tablo 4.9: Merkez-Büyükşehir Bağımsız Değişkeninin Anlamlılık Testi	120
Tablo 4.10: Belediye PTÇ Desteklerinin Varyans ve Ortalama Değer (Mean) Karşılaştırması	121
Tablo 4.11: Belediyelere PTÇ Usulüyle Sağlanan Desteklere İlişkin Shapiro Wilk W Testi Sonucu	121
Tablo 4.12: Belediyelere Sağlanan PTÇ Desteklerinde Çoklu Varyans Kontrol Testi	122
Tablo 4.13: Belediyelere Sağlanan PTÇ Desteklerinin Çoklu Doğrusallık Testi	122
Tablo 4.14: İlçe Bazında Sağlanan Teknik Desteklerin Ortalama Değer Varyans Dağılımı	123
Tablo 4.15: İlçe Bazında Sağlanan Teknik Desteklerde Hataların Shapiro Wilk W Testi İle Kontrolü	123
Tablo 4.16: İlçe Bazında Sağlanan Teknik Desteklerin Çoklu Varyans Kontrolü	124
Tablo 4.17: Belediyelere Sağlanan Teknik Desteklerin Ortalama Değer Varyans Dağılımı	124
Tablo 4.18: Belediyelere Sağlanan Teknik Desteklerin Shapiro Wilk W Testi İle Kontrolü	125
Tablo 4.19: Belediyelere Sağlanan Teknik Desteklerin Çoklu Varyans Kontrolü	125
Tablo 4.20: İlçe Bazında Desteklenen DFFD Projelerinin Ortalama Değer Varyans Dağılımı	126
Tablo 4.21: İlçe Bazında Desteklenen DFFD Projelerinin Shapiro Wilk W Testi İle Kontrolü	126
Tablo 4.22: İlçe Bazında Sağlanan DFFD Projelerinin Çoklu Varyans Kontrolü	127
Tablo 4.23: Belediyelere Sağlanan DFFD Projelerinin Ortalama Değer Varyans Karşılaştırması	127
Tablo 4.24: Belediyelere Sağlanan DFFD Projelerinin Shapiro Wilk W Testi İle Kontrolü	128
Tablo 4.25: Belediyelere Sağlanan DFFD Projelerinin Çoklu Varyans Kontrolü	128
Tablo 4.26: İlçe Bazında Desteklenen GÜDÜMLÜ Projelerin Ortalama Değer Varyans Karşılaştırması	129
Tablo 4.27: İlçe Bazında Sağlanan GÜDÜMLÜ Projelerin Hatalarının Shapiro Wilk W Testi ile Kontrolü	129
Tablo 4.28: İlçe Bazında Desteklenen GÜDÜMLÜ Projelerin Çoklu Varyans Kontrolü	129
Tablo 5.1: Kalkınma Ajansı Desteklerinin Destek Türü Bazında Dağılımı 2008-2023	132
Tablo 5.2: Kalkınma Ajansı Desteklerinin Yararlanıcı Bazında Dağılımı 2008-2023	135
Tablo 5.3: Kalkınma Ajansları Desteklerinin Yararlanıcı Bazında Dağılımı 2008-2023* (Proje Sayısı)	136
Tablo 5.4: Kalkınma Ajansları Desteklerinin Yararlanıcı Bazında Dağılımı 2008-2023 (Milyon TL)	138
Tablo 7.1: Belediyelerin İktidar - Muhalefet Ayrımı	196

Tablo 7.2: Belediyelerin SEGE Kademelerine Göre Dağılımı 1. ve 2. Dönem	196
Tablo 7.3: SEGE Kademeleri Bazında Belediyelerin Aldıkları Destek Sayıları	198
Tablo 7.4: Belediyelere Sağlanan Desteklerin İktidar-Muhalefet Durumu Bazında Dağılımı	198
Tablo 7.5: Belediyelere Sağlanan PTÇ Destekleri Üzerinden Kayırmacılık Analizi ...	200
Tablo 7.6: İktidara Geçen Belediyelere İlişkin Görünüm.....	202
Tablo 7.7: Belediye İktidarının Değişmesinin PTÇ Desteklerinden Yararlanma Durumuna Etkisi	203
Tablo 7.8: Belediyelere Sağlanan Teknik Destekler Üzerinden Kayırmacılık Analizi.	206
Tablo 7.9: Belediyelere Sağlanan DFD ve Fizibilite Desteklerinin Kayırmacılık Analizi	208
Tablo 7.10: Belediye İktidarının Değişmesinin DFFD Desteklerinden Yararlanma Durumuna Etkisi	209
Tablo 7.11: Belediye Temsil Durumuna Göre Hizmet Kayırmacılığının İncelenmesi - PTÇ	217
Tablo 7.12: Belediyelere Sağlanan Desteklerde Merkez / Büyükşehir Olmanın Etkisi	218
Ek Tablo-1: İlçe PTÇ Destekleri Üzerinden Lojistik Regresyon Sonuçları.....	264
Ek Tablo-2: ZIP Regresyon Sonuçları.....	264
Ek Tablo-3: Kapsayıcılık Gelişmişlik Durumu - ZINB – Robust.....	265
Ek Tablo-4: İl Merkez Belediyelerinin Desteklerden Yararlanma Durumu (Büyükşehir hariç).....	265
Ek Tablo-5: Kalkınma Ajansları, Bölgeleri ve Kapsadıkları İller.....	266

ŞEKİLLER

Şekil 3.1: Türkiye'de Geleneksel Kamu Politikası Yaklaşımı	57
Şekil 3.2: Türkiye'nin Yeni Bölgesel Gelişme Politikası Çerçevesi	62
Şekil 3.3: Türkiye'nin Ulusal ve Yerel Ölçekte Bölgesel Kalkınma Politikası	64
Şekil 3.4: Kalkınma Ajansları Organizasyonel Yapısı	72
Şekil 3.5: Kalkınma Ajansları Merkezi Paylarının Tahsis Durumu 2010-2024 – cari fiyatlarla Milyon TL	88
Şekil 3.6: Kalkınma Ajansları 2010-2023 Yılları Konsolide Gelirleri - 2024 sabit fiyatlı Milyon TL	90
Şekil 3.7: Kalkınma Ajansları 2010-2023 Konsolide Giderleri -2024 fiyatlarıyla Milyon TL	93
Şekil 3.8: Kalkınma Ajansları Tarafından Sağlanan Destek Türleri	94
Şekil 4.1: İlçe Düzeyinde PTÇ Yöntemiyle Sağlanan Desteklerin Dağılımı	115
Şekil 4.2: Belediye Düzeyinde PTÇ Yöntemiyle Sağlanan Desteklerin Dağılımı	121
Şekil 5.1: Ajans Desteklerinin Proje ve Destek Tutarı Bazında Dağılımı*	133
Şekil 5.2: Kalkınma Ajansları Desteklerinin (Tutar) Yararlanıcı Türü Bazında Dağılımı 2008-2023	139
Şekil 5.3: Desteklerin Destek Türü Bazında Yıllar İtibarıyla Dağılımı 2008-2023 (Milyon TL)	141
Şekil 5.4: Desteklerin Yararlanıcı Bazında Dağılımı 2008-2023 (Proje Sayısı)	142
Şekil 5.5: Kalkınma Ajansları ve Bölgeleri	143
Şekil 5.6: Kalkınma Ajansları Tarafından Sağlanan Desteklerin Dağılımı 2008-2023 (Tutar)	144
Şekil 5.7: Kalkınma Ajansları Tarafından Sağlanan Desteklerinin Dağılımı 2008-2023 (Proje Sayısı)	144
Şekil 5.8: PTÇ Usulüyle Sağlanan Mali Desteklerin Dağılımı 2008-2023	146
Şekil 5.9: GÜDÜMLÜ Proje Desteklerinin Dağılımı 2008-2023	146
Şekil 5.10: DFD Usulüyle Sağlanan Mali Desteklerin Dağılımı 2008-2017	147
Şekil 5.11: Fizibilite Desteği Usulüyle Sağlanan Mali Desteklerin Dağılımı 2017-2023	148
Şekil 5.12: Finansman Desteklerinin Dağılımı 2008-2023	149
Şekil 5.13: Teknik Desteklerin Dağılımı 2008-2023	150
Şekil 6.1: Desteklerin Yararlanıcı Grupları Bazında Dağılımı 1 (2008-2023)	158
Şekil 6.2: Desteklerin Yararlanıcı Grupları Bazında Dağılımı 2 (2008-2023)	160
Şekil 6.3: İşletmelere Sağlanan Desteklerin Dağılımı 2008-2023	161
Şekil 6.4: Yerel İdarelere Sağlanan Destekler 2008-2023	162
Şekil 6.5: Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Sağlanan Destekler 2008-2023	163
Şekil 6.6: Üniversitelere Sağlanan Desteklerin Dağılımı 2008-2023	164
Şekil 6.7: Özel Sektör Çatı ve İşbirliği Kuruluşlarına Sağlanan Destekler 2008-2023	165
Şekil 6.8: STK'lara Sağlanan Destekler 2008-2023	166
Şekil 6.9: Teknik Desteklerin Dağılımı 2008-2023	166
Şekil 6.10: Teknik Desteklerin Yararlanıcı Grubu Bazında Dağılımı 1	167
Şekil 6.11: Teknik Desteklerin Yararlanıcı Grubu Bazında Dağılımı 2	167
Şekil 6.12: PTÇ Usulüyle Sağlanan Desteklerin Dağılımı 2008-2023	169
Şekil 6.13: GÜDÜMLÜ Proje Desteklerinin Dağılımı 2008-2023	170
Şekil 6.14: Doğrudan Faaliyet Desteklerinin Dağılımı 2008-2023	171
Şekil 6.15: Fizibilite Desteklerinin Dağılımı 2008-2023	172
Şekil 6.16: Tüm Mali Desteklerin Dağılımı 2008-2023	173
Şekil 6.17: Teknik Desteklerin Dağılımı 2008-2023	174
Şekil 6.18: Tüm Desteklerin Dağılımı (Mali ve Teknik Destekler) 2008-2023	174
Şekil 6.19: 2017 İlçe SEGE Çalışması İlçe Gelişmişlik Kademeleri	175

Şekil 6.20: 2022 İlçe SEGE Çalışması İlçe Gelişmişlik Kademeleri	176
Şekil 7.1: PTÇ Usulüyle Belediyelere Sağlanan Desteklerin Dağılımı 2014-2023	197
Şekil 7.2: Belediyelere Sağlanan Teknik Destekler 2014-2023	205



KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AHİLER	Ahiler Kalkınma Ajansı
ANKARAKA	Ankara Kalkınma Ajansı
AR-GE	Araştırma-Geliştirme
BAKA	Batı Akdeniz Kalkınma Ajansı
BAKKA	Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı
BEBKA	Bursa Eskişehir Bilecik Kalkınma Ajansı
BGUS	Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi
ÇKA	Çukurova Kalkınma Ajansı
DAKA	Doğu Anadolu Kalkınma Ajansı
DAP BKİ	Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi
DİKA	Dicle Kalkınma Ajansı
DOĞAKA	Doğu Akdeniz Kalkınma Ajansı
DOKA	Doğu Karadeniz Kalkınma Ajansı
DOKAP BKİ	Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
FKA	Fırat Kalkınma Ajansı
GAP BKİ	Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi
GEKA	Güney Ege Kalkınma Ajansı
GMKA	Güney Marmara Kalkınma Ajansı
İBBS	İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması
İKA	İpekyolu Kalkınma Ajansı
İSTKA	İstanbul Kalkınma Ajansı
İZKA	İzmir Kalkınma Ajansı
KAYS	Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi
KA BMY	Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği
KA PFDY	Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği
KARACADAĞ	Karacadağ Kalkınma Ajansı
KOBİ	Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeler
KOP BKİ	Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi

KOSGEB	Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
KÖY	Kalkınmada Öncelikli Yöre
KP	Kalkınma Planı
KUDAKA	Kuzeydoğu Anadolu Kalkınma Ajansı
KUZKA	Kuzey Anadolu Kalkınma Ajansı
MARKA	Doğu Marmara Kalkınma Ajansı
MEVKA	Mevlana Kalkınma Ajansı
NUTS	İstatistiki Bölge Birimleri Sınıflandırması (Nomenclature of Units For Territorial Statistics)
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (Organisation for Economic Cooperation and Development)
OKA	Orta Karadeniz Kalkınma Ajansı
ORAN	Orta Anadolu Kalkınma Ajansı
OSB	Organize Sanayi Bölgeleri
PTÇ	Proje Teklif Çağrısı
SERKA	Serhat Kalkınma Ajansı
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TGB	Teknoloji Geliştirme Bölgesi
TKDK	Tarım ve Kırsal Kalkınmayı Destekleme Kurumu
TRAKYAKA	Trakya Kalkınma Ajansı
VIF	Varyans Şişirme Faktörü
YDO	Yatırım Destek Ofisi
ZAFER	Zafer Kalkınma Ajansı

1. BÖLÜM: GİRİŞ

1.1. Araştırmanın Konusu ve Kapsamı

Bölgesel gelişmişlik farkları Türkiye için uzun geçmişi olan bir sorun alanıdır. Bu sorunla ilişkili görülen bölgesel gelişme politikası, planlı kalkınma dönemiyle birlikte, ele alış biçimi kısmen sorunlu ve buna bağlı olarak etkisi sınırlı olsa da, bir politika alanı olarak ortaya çıkmış ve Türkiye’de ilk beş yıllık kalkınma planından başlayarak kamusal plan ve politikaların bölgesel boyutuna dikkat edilmeye başlanmıştır (DPT, 1963). Esasında Zonguldak Bölgesi Ön Planı hazırlıkları baz alındığında bölgesel gelişme politikasının, planlı kalkınma dönemi öncesinde başladığını ifade etmek de mümkündür (Tekeli, 2008).

Bölgesel gelişmişlik farklarına ilişkin sorun, çok daha uzun dönemi kapsayan araştırmalarla da ortaya konulmuş olup (Aşık vd., 2020) geline nokta itibarıyla 2023 yılı verilerine göre (TÜİK, 2024) kişi başı gelir bakımından en yüksek gelire sahip il olan Kocaeli (21.985 \$) ile en düşük gelire sahip il olan Van (4.598 \$) arasında 4,78 kat fark göz önüne alındığında esaslı bir ilerleme sağlandığını ifade etmek mümkün görünmemektedir.

Toplum refahının artırılması kamusal müdahalelerin temel gerekçesi ve amacıdır. Bu bağlamda ulusaltı ölçekte bölge içinde ve bölgeler arasında karşılaşılan gelişmişlik farklarının azaltılarak refahın ülke sathında daha hakkaniyetli bu bakımdan daha dengeli yayılması da amaçlanmaktadır. Söz konusu müdahalelerin sonuçlarına ilişkin yapılan çalışmalar tartışmalıdır. Bu bağlamda olumlu sonuçlar doğurduğu diğer bir ifadeyle kamusal müdahalelerin etkisiyle bölgelerin yakınsama eğiliminde olduğuna ilişkin çalışmalarla birlikte (Karaman ve Doğruel, 2011; Gezici ve Hewings 2004, 2007) farklı dönemlerde yürüttükleri çalışmalarda kişi başına düşen GSYİH üzerinden yakınsama olmadığı gibi bölge içi farklar azalırken bölgeler arası farkların daha da artmakta olduğu belirtilmiştir. Diğer taraftan yakın zamanda yapılan yakınsama analizlerinde de

yakınsama tespit edilmekle birlikte bu sonucun ortaya çıkış gerekçesi farklı açıklanmaktadır. Bu kapsamda yakınsamanın, nispeten geri kalmış bölgelerin daha yüksek performans sergilemesinden değil, 2008 küresel finans krizinden daha dışa açık ve daha gelişmiş bölgelerin olumsuz anlamda daha fazla etkilenmesinden kaynaklandığına ilişkin tespitlere yer verilmektedir (Yıldırım vd., 2009; Karahasan, 2015; Kındap ve Doğan, 2019; Öztürk ve Gültekin, 2021). Bu bağlamda bölgesel politikanın refahın mekânsal olarak daha adil ve dengeli dağılımını sağlamak bakımından yaklaşık son 60 yıllık dönemde başarılı olmadığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Bölgesel gelişmişlik farkları Türkiye’de önemli bir sorun alanı olmakla birlikte Türkiye’ye özgü olmayıp dünya genelinde literatürde yer bulmaktadır. Bölgesel kalkınma, coğrafya ile birlikte, iktisat, bölge bilimi, sosyoloji, antropoloji, çevre bilimleri ve kamu yönetimi başta olmak üzere farklı disiplinlerin ilgisini çeken ortak çalışma alanı olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak coğrafya özelinde ekonomik coğrafya, disiplin olarak olguyu mekan, yer, ölçek, peyzaj ve çevre temelinde çözümlemeci ve açıklayıcı bir şekilde ele almakta ve olguyu bütüncül olarak açıklama gücü bakımından diğer disiplinlerden farklılaşmaktadır (Barnes ve Christophers, 2018). Bu kapsamda bölgesel gelişme alanında ortaya çıkan olguların daha anlaşılır kılınması, buradan hareketle bölgesel gelişmenin arzu edilen şekilde sağlanması diğer bir ifadeyle tüm bölgelerin birlikte ve bölgesel gelişmişlik farklarını giderecek şekilde büyümesinin sağlanması noktasında ekonomik coğrafyanın, olguların açıklanması ve politika geliştirme konularında önemli katkı sağladığı kuşkusuzdur.

Bölgesel gelişmenin sağlanmasında ana akım çerçevesinde yığılma eğilimi, ölçek ekonomileri ile ölçeğe göre artan getiriye imkan veren eksik rekabet piyasaları, teknolojik gelişmeler, bilgi üretimi ve yayılımı, yenilikçilik, özel ekonomik alanlar, yönetim gibi etkenler öne çıkmaktadır. Yığılma ekonomilerini neoklasik iktisat yaklaşımı temelinde ele alan ve yığılmayı dışsallıklar ve ulaştırma maliyetleri üzerinden açıklamaya çalışan

Yeni ekonomik coğrafya modeli (Krugman, 1991) 1990'lı yıllarda ekonomik coğrafya ile ana akım iktisat arasında açık bir bağ kurmuştur. Salt nicel bir yaklaşımla yığılma hareketini açıklamak mümkün olmasa da yığılma sürecinde eksik rekabetin, ölçeğe göre artan getirilerin, dışsallıkların ve ulaştırma maliyetlerinin etkisini ekonometrik modellerle açıklamak bu yönde yürütülecek politikalar için de dayanak oluşturmıştır. Yeni Ekonomik Coğrafya yaklaşımı, temelde literatürde olan yaklaşımlara coğrafyayı da dahil ederek katkıda bulunmuş ve bu sayede ekonomik olayların mekânsal boyutunu analize dahil etmiştir. Zira Krugman (1991) ortaya koyduğu modelde, klasik iktisatın temel kabullerinden tam rekabet şartları ve buna bağlı olarak ölçeğe göre sabit getiri yerine eksik rekabeti temel alan Dixit-Stiglitz modeli ile ölçeğe göre artan getiriler ve kümülatif nedenselliği dahil etmiştir (Ottaviano, 1999; Scott, 2004; Çalışkan ve Kaya, 2018).

Ekonomik coğrafya yazınında alternatif yaklaşımlar da önemli yer tutmaktadır. Bu kapsamda öne çıkan yaklaşımlardan biri de ekonomi, mekan ve aktörler arasındaki ilişki temelinde bir mekandaki resmi ve gayri resmi kurumlar üzerinden olguyu açıklamaya çalışan kurumsal ekonomik coğrafya yaklaşımıdır. Konu, 2000'li yıllar sonrasında özellikle küresel ölçekte yaşanan ademi merkezîyetçi eğilimin (Rodriguez-Pose ve Gill, 2003) etkisiyle ve Tomaney'in (2014) ifadesiyle "*ekonomik büyüme ve kalkınmanın hiçbir zaman yalnızca teknik bir süreç olmadığı*" post-pozitivist yazındaki gelişmelerle paralel olarak daha geniş ölçüde kabul görmesiyle daha da önem kazanmıştır. Bu bağlamda kurumsal ekonomik coğrafya geleneği içerisinde politika yapma gücünü elinde bulunduran siyasi elitlerin politik tercihlerinin, ülkenin gelişmişlik durumunun, siyasal ikliminin ve kurumsal yapısının incelendiği geniş bir literatür oluşmuştur (Amin, 1999; Martin, 2000, 2015; Acemoğlu, 2006; Gertler, 2010 ve 2018; Acemoğlu ve Robinson, 2012; MacKinnon vd., 2009; Pike vd., 2009; Tomaney, 2014; Luca, 2016 ve 2017; Rodriguez-Pose, 2013, 2020; Kaygalak, 2020; Yavan vd., 2022).

Amin (1999) ekonominin sosyal olarak gömülü ve ekonomik gelişmenin bu kapsamda yol bağımlı ve bağlama özgü olduğunu ve kural, norm ve uygulamaların ekonomik ve sosyal sonuçlar doğurduğunu ifade ederken Martin (2000), kurumsal yaklaşımın, ekonomik coğrafya alanında sosyal ve kurumsal koşulların bölgesel kalkınmaya ne şekilde ve nasıl etkide bulunduğunu ortaya koymak bakımından coğrafyacılar için önemli bir öngörü sağladığını belirtmektedir. Diğer taraftan bölgesel politika alanında kurumsal yaklaşım, sosyal ve kültürel koşulların bölgenin kalkınmasındaki aktif rolünü gündeme getirmiş (Bathelt ve Glückler, 2003) ve sonucunda birçok coğrafyacı tarafından neoklasik yaklaşım ile Keynesyen yaklaşım arasında bir “üçüncü yol” olarak tanımlanmıştır. Kurum kavramı, ekonomik coğrafya alanında kalkınma ajansları, iş örgütleri gibi kuruluşlar üzerinden de incelenmiştir (Cumbers vd., 2003).

Ancak literatürde bu gelişmeler yaşanırken ilk 6 kalkınma planı döneminde Türkiye’nin bölgesel gelişme politikasında kuruluş bakımından tek önemli adım, 1989 yılında Güneydoğu Anadolu Projesinin (GAP) hazırlanması ve bu projeyi hayata geçirmek üzere bir bölgesel kuruluş kurulması olmuştur. Bunun dışında temel bölgesel politika yaklaşımı az gelişmiş bölgelere altyapı ve teşvik desteği şeklinde uygulanmıştır (DPT, 1963, 1968, 1973, 1979, 1985). 7. Kalkınma Planında, Türkiye’de metropollerin artan göç ve çarpık kentleşme nedeniyle ayrı bir şekilde ele alınmasına yönelik tartışmalar gerek yerel idarelerin politika sürecine dahil bağlamında gerek kentsel politikaların bölgesel gelişmenin bileşeni olarak kabul edilmesi bakımından önemlidir (DPT, 1996). Ancak 1999 yılında AB tam üyelik sürecine kadar bölgesel gelişme alanında esaslı bir gelişme olmadığını söylemek mümkündür.

2000’li yıllar Türkiye’de bölgesel gelişme politikası için bir dönüm noktası olmuştur (Ertugal, 2017; Yavan vd., 2022). Uluslararası literatürdeki gelişmelerin yanı sıra özellikle AB üyelik süreci, yeni istatistiki bölge birimleri sınıflandırması, Avrupa

Komisyonu tarafından geliştirilen bölgesel politikalar ile bölgesel kalkınmada oluşturulan yeni kuruluşlar ve bunların başarıları Türkiye’de yeni bölgesel gelişme politikasının da temellerini oluşturmuştur (DPT, 2006a). Bu bağlamda belli bölgeler yerine tüm bölgeleri içeren, az gelişmiş bölgelerin geliştirilmesi yerine tüm bölgelerin topyekün kalkındırılmasını politika söylemi olarak duyurmak suretiyle hedefleyen politik anlayış (Kalkınma Bakanlığı, 2014b) ve yeni bölgesel kuruluşlar bir hareket getirse de bölgesel politikanın amaçlarını gerçekleştirmekte yetersiz kaldığı görülmektedir.

Tekeli (2008), her politikanın özünde politik tercih olduğunu bu bakımdan Türkiye’de bölgesel gelişme konusunda karşılaşılan durumun da bu bağlamda değerlendirilmesi gerektiğini belirterek Türkiye’de bölgesel gelişme politikasının başarısızlığını siyasi sahipsizlikle açıklamaktadır. Siyasi sahiplenme kaynak ve amaç önceliğinin belirlenmesi bakımından kuşkusuz bir politikanın başarı düzeyini etkilemektedir. Ancak bölgesel gelişme politikası ile iktidar arasında ne denli bir ilişki olduğu Türkiye’de bu güne kadar yeterince incelenmemiştir. Bu alanda yürütülen çalışmalarda ulusal politikalar, özellikle teşvik ve kamu yatırım politikaları temelinde, bunların dağılımına etki eden unsurlar olarak da; siyasi tercihler, patronaj ve seçim bölgelerine sağlanan avantajlar çerçevesinde incelenmiştir (Yavan, 2011c ve 2012; Sevinç vd., 2016, Pınar vd., 2021). Ancak açıkça ifade etmek gerekir ki gerek kamu yatırımları gerekse teşvik uygulamaları, bölgesel özellikleri olsa da planlaması ve uygulaması merkezi düzeyde kararlaştırılan ulusal ölçekli politikalardır. Kamu yatırımları sektörel olarak hazırlanmakta ¹, teşvik politikası ise devlet destekleri bakımından gelişmişlik derecesine göre mekânsal bir kademelendirme yapmakla birlikte sektör ve yatırımın ölçeğine göre farklı uygulamalar içermektedir. Bu uygulamalar içinde mekânsal

¹ 15 Ocak 2024 Tarihli ve 32430 Sayılı (Mükerrer) Resmi Gazete’de Yayımlanan 8082 Sayılı 2024 Yılı Yatırım Programının Kabulü ve Uygulanmasına Dair Cumhurbaşkanı Kararı Eki

özellikleri dikkate alan düzenlemeler de yer almakla birlikte bu politikaları bölgesel düzeyde belirlemek ya da etkilemek mümkün değildir.

Diğer taraftan etkisi sınırlı olsa da kamu yatırımları içerisinde dört bölgesel kalkınma projesi “Bölge Kalkınma İdareleri (BKİ)” aracılığıyla yürütülmektedir. Ancak BKİ’ler, klasik kamu kurumları olup merkezi yönetim bütçesinden, bu kurumlara bütçe yapma pratiğine uygun olarak kaynak tahsisi yapılmaktadır. Bu bağlamda BKİ’ler tarafından uygulanan bölgesel programlarda da yerel düzeyde belirlenen faaliyetlerin nihai kararı, merkezi düzeyde verilmekte ve yerel etki kısıtlı düzeyde kalmaktadır.

Devlet yardımları diğer bir ifadeyle yatırım teşvikleri uygulamaları ise 2009 yılında yapılan düzenlemeyle birlikte bölgesel gelişmişlik durumunu dikkate alan bir kademelendirmeyi içermektedir. Devlet desteklerinde 01/01/2021 tarihi itibarıyla il ve ilçe gelişmişlik düzeyi farkları dikkate alınarak devlet desteklerine ilişkin uygulamada mekânsal ölçek ilçe seviyesine çekilmiştir. Bununla birlikte teşvik uygulaması da öncelikleri, planlaması ve uygulaması merkezi düzeyde belirlenen bir politika aracıdır.

Bu bağlamda literatürde kamu yatırımları, yatırım teşvikleri ve devlet destekleri uygulamalarında politika ve kamusal müdahaleler ulusal (Yavan, 2012; Sevinç vd., 2016) ve uluslararası düzeyde (Bosker ve Garretsen, 2009; Acemoglu ve Robinson, 2012; Luca ve Rodriguez-Pose, 2015; Glückler ve Lenz, 2016; Rodriguez-Pose, 2020; Rodriguez-Pose vd., 2016a; Luca ve Rodriguez-Pose, 2019; Luca, 2016 ve 2017) inceleme konusu yapılmıştır. Ancak yerel düzeyde karar verilen yahut yerel kararların etkili olduğu bölgesel politikaların yerel ve merkezi politik yapı ile ilişkisine dair bir çalışma literatür taramasında bulunamamıştır.

Bu kapsamda bu çalışma ile yerel kalkınma alanında faaliyet gösteren münhasır bir yapıya sahip bölgesel kalkınma ajansları tarafından uygulanan ve nihai kararın yerel ve merkezi düzeyde belirlendiği farklı destek uygulamaları üzerinden gelişmişlik durumu, yararlanıcı türü ve coğrafi bakımlarından kapsayıcılık ve bağlantılı şekilde hizmet

kayırmacılığı etkisi incelenmektedir. Bu doğrultuda merkezi düzeyde siyasi sahiplik düzeyi düşük olan bir politika (bölgesel kalkınma) alanında ulusaltı ölçekte faaliyet gösteren ve yerel aktörlerin karar verme sürecine dahil olduğu şeffaflık uygulamalarına sahip ve hesapverebilirliği yüksek bir kalkınma kuruluşunun ne şekilde hareket ettiği ve bu hareketin kapsayıcılık ve hizmet kayırmacılığı bağlamında nasıl şekillendiği ve destek uygulamalarının dönemler itibarıyla değişim gösterip göstermediği ortaya konularak daha önce bu alanda yürütülen ulusal ve uluslararası çalışmalar ile benzerlik ve farklılıkları değerlendirilmektedir.

Kaynak kullanımında etkinlik ve eşitlik arasında hangisinin daha baskın olması gerektiği yönünde bir tartışma gerek ekonomik coğrafya gerek bölgesel kalkınma alanında uzun zamandır söz konusudur (Örn. Hewings, 1978; Osberg, 1995). Ekonomik coğrafya alanında Martin (2008), bölgesel ölçekte etkin müdahalelerin ulusal ölçekte etkinsiz olabileceğini öne sürmektedir. Yine etkinlik ve eşitlik bağlamında dağıtımçı politikalar ile bu davranışlara dayanak oluşturan politik motivasyonlar da incelenmektedir (geniş kapsamlı bir literatür çalışması için Bkz. Golden ve Min; 2013). Etkinlik ve eşitlik tartışması 2008 finansal krizi ile tekrar canlanmış olup özellikle bölgesel gelişmişlik farklarının odağa alındığı 2009 yılında yapılan bir dizi çalışmada uluslararası kuruluşların bu konuya ilişkin yaklaşımları da belirgin şekilde farklılaşmaktadır (Barca vd., 2012; Yavan, 2013). Bunlardan Dünya Bankası (World Bank, 2009) çok açık şekilde etkinlik temelli bir yaklaşımı savunmakta iken OECD (2009), gelişmişlik farklarını dikkate alarak etkinlik ile eşitliği bir arada ele almakta, Avrupa Komisyonunun talebi üzerine hazırladığı raporda Barca ise (2009) daha eşitlikçi bir yaklaşımı önermektedir.

Diğer taraftan etkinlik bağlamında kamu yönetimi ve maliye alanlarında da önemli bir literatür bulunmaktadır. Kamu kaynak kullanımında yetki sahibi kişilerin kaynak tahsis motivasyonları geniş bir çerçevede incelenmiş olup bu motivasyonlardan

biri de hizmet kayırmacılığı olarak öne çıkmaktadır. Hizmet kayırmacılığı, politikacıların iktidarda kalmak amacıyla kamu kaynaklarını kendi çıkarlarını en yüksek seviyeye çıkaracak şekilde kullanmaları olarak ifade edilmektedir (Livert ve Gainza; 2018). Bu kapsamda kaynak kullanım ilkeleri ve kaynak kullanım yetkisine sahip otoritelerin bu yetkiyi ne şekilde kullandığı da özellikle maliye alanında çokça inceleme konusu yapılmıştır. Nitekim Buchanan (1949) tarafından çerçevesi çizilen kamu harcamalarının yalnızca sosyo ekonomik ya da etkinlik ve eşitlik gibi objektif olarak belirlenebilecek kriterler üzerinden değil politik tercihler üzerinden de belirlendiğine ilişkin Kamusal Tercih Teorisi olarak isimlendirilen yaklaşım, kamusal kaynak kullanımında politik etkilerin de incelenmesini ve kaynak tahsisinde olağandışı bir müdahale olup olmadığını ilgi alanı haline getirmiştir.

Hizmet kayırmacılığı bağlamında uluslararası literatürde iki temel yaklaşımın kabul gördüğünü ifade etmek mümkündür. Bunlar; seçmen kitlenin yaşadığı yerlerin daha yoğun desteklenmesi ve oy değiştirebilecek diğer bir ifadeyle iktidara oy verebilecek yerlerin daha yoğun desteklenmesi şeklinde tanımlanabilir (Cox, 2010; Letelier ve Neyra, 2013; Luca ve Rodriguez-Pose, 2015; Psycharis vd, 2021). Kaynak kullanımında hedeflerden bağımsız politik müdahaleler, kaynakların önceliklerle uyumlu şekilde kullanımına engel oluşturmaktadır. Bu bakımdan kaynak kullanımında var olan hizmet kayırmacılığı tüm politika alanlarında kendini göstermekte bölgesel kalkınma alanında da tahsis edilen kaynaklarla amaçlanan sonuçlara erişim noktasında sorunlar doğurmaktadır (Rodriguez-Pose vd., 2016b). Yapılan araştırmalar ağırlıklı olarak kamusal yatırımlarla ilgili olmakla birlikte teşvik ve destek uygulamalarına ilişkin olanlar da bulunmaktadır (Örn. Yavan, 2012). Bölgesel desteklere ilişkin yapılan bir çalışmada Spáč vd. (2022), Çekya ve Slovakya’da farklı ölçeklerde ve farklı kurallara tabi destek uygulamalarının değerlendirilmesinde genel anlamda kayırmacılık olduğunu tespit etmiştir.

Bununla birlikte kayırmacılığın destek uygulamaları bazında farklılaştığını ve ulusal ve AB destekli bazı uygulamalarda hizmet kayırmacılığının bulunmadığını ifade etmişlerdir.

Kurumsal yaklaşımı, formal boyutu itibarıyla iyi işleyen bir adalet sistemi, sözleşmeye güven ve devletin borçların ödenmesi için sahip olması gereken yetki ve güce vurgusu üzerinden Veblen'e (1899) hatta Adam Smith'in 1776 yılında yayımlanan "Ulusların Zenginliği" çalışmasına kadar geriye götürmek mümkün görünmekle birlikte kurumsal yaklaşım, 1970'ler sonrası ağırlık kazanan post pozitivist yaklaşımlar arasında sınıflandırılmaktadır. Gelişim seyri incelendiğinde evrimsel yaklaşımla aynı kökenden geldiği ancak özellikle North (1990, 1994) tarafından ortaya konulan çerçeve sonrasında gelişerek münferit bir yaklaşım konumuna geldiği görülmektedir.

Kurumsal yaklaşım özetle kurallı, kapsayıcı ve daha etkin işleyen kurum ve kuruluşların bölgelerin gelişmesine olumlu etkide bulunarak bölgelerin gelişme sürecine ve gelişme patikasına katkıda bulunduğunu tersi bir ifadeyle etkinlik ve eşitlik yahut sosyo ekonomik faktörler gibi objektif kriterler yahut açık hedefler dışında bilhassa kaynakların politik önceliklerle kullanılması durumunda hedefleri gerçekleştirmenin mümkün olmayacağını öne sürmektedir (Acemoglu, 2006; Barca 2009; Yavan, 2012; Rodriguez-Pose vd, 2016b).

Ekonomik coğrafya literatürünün gelişimi incelendiğinde ise kurumsal yaklaşım, 1990'lı yıllarda özellikle yenilikçilik kavramıyla ekonomik faaliyetlere ve aktörler arası ilişkilere olanak tanıyan sosyo kurumsal yapı üzerinden incelenmeye başlanmıştır (Storper, 1993 ve 1995; Lundvall ve Johnson, 1994; Saxenian, 1994; Amin ve Thrift, 1994; Martin, 2000). Bu dönemde ağırlık kazanan bölgesel kalkınma ile yönetim ve bilgi yayılımı (Eraydın, 2002) ilişkisi temelinde yapılan araştırmaları da bu kapsama dahil etmek mümkündür. 1990'lı yıllarda ekonomik coğrafyada kurumsal yaklaşıma ilgi "*kurumsal kalınlık* (Amin ve Thrift, 1994), Storper'ın (1993) *üretimin bölgesel dünyaları ve ticarete konu olmayan karşılıklı bağımlılıkları* (Storper, 1995) gibi esaslı katkılarla birlikte gitgide

artmıştır. Bu kapsamda özellikle farklı mekanların yerellikleri ve öğrenen bölgeleri (Morgan, 1997) üzerinden incelemeler dikkat çekmiştir. Ekonomik coğrafya, kurumsal yaklaşım içinde incelenen mekânsal ölçeğe etkisi itibarıyla bölgedeki kuruluşları da ayrıca incelemeye değer bulmuştur (Amin, 1999; Cumbers vd., 2003; Pike vd. 2009). Bu doğrultuda ekonomik coğrafya yazınında, kurumsal yaklaşım ile birlikte sosyal olarak yapılandırılmış ve özünde yerellikler barındıran ekonomik yapı; farklı sosyal gruplar, aktörler ve farklı ölçeklerde (Storper, 1995) incelenmeye başlanmıştır. Amin (1999), Bathelt ve Glückler (2003) ile Pike vd., (2009) ve Tomaney (2014), ekonomiyi sosyal olarak yapılandırılmış, yerellikler içeren, sosyal ilişkiler temelinde aktörlerin etkide bulunduğu sosyo-mekânsal bir çerçevede tanımlamaktadır. Bu haliyle kurumsal yaklaşım ile ekonomik coğrafya, olguların açıklanmasında çok güçlü bir işbirliği oluşturmaktadır.

Diğer taraftan 2010'lu yıllarda kurumsal yaklaşım ekonomik coğrafya alanında gitgide daha çok ilgi çekmektedir (Gertler, 2010, 2018; Bathelt ve Glückler, 2014; Rodriguez-Pose, 2013, 2020; Kaygalak, 2020; Yavan vd., 2022; Chu vd., 2024). Eklektik yapısı itibarıyla ekonomik coğrafya alanında, kapsayıcı ve dışlayıcı kurumlar bağlamında ağırlıklı olarak kurumsal iktisat tarafında gelişen yazın ile etkin işleyen kurumsal yapıya ilişkin çalışmalar bulunmaktadır. Yine politik ekonomi ve kamu yönetimi alanında yaygın şekilde işlenen hizmet kayırmacılığı ve dağıtımcı politikayı mekânsal bir perspektif ile yalnızca uluslararası yahut ulusal düzeyde değil yukarıda atfedilen kaynakların da bir kısmında incelendiği üzere ulus altı bölge ölçeğinde irdeleyen çok sayıda çalışma ekonomik coğrafyacılardan yapılmıştır (örn.; Letelier ve Neyra, 2013; Celbis vd., 2014; Luca ve Rodriguez-Pose, 2015, 2019; Luca, 2016; Rodriguez-Pose vd. 2016b; Psycharis vd., 2021; Spáč vd 2022; Karahasan vd. 2023). Ancak bu çalışma, kalkınma ajansları destekleri üzerinden yerel düzeyde uygulanan desteklerin hizmet kayırmacılığı çerçevesinde ve destek alan - veren ilişkisinin doğrudan kurularak incelendiği Türkiye'deki ilk çalışma özelliğindedir. Diğer taraftan farklı desteklerin farklı karar

mekanizmaları eliyle uygulanması aynı organizasyon yapısı içinde farklı destek türlerinin hizmet kayırmacılığı bağlamında incelenmesine de imkan vermektedir.

Ekonomik coğrafya yazınında kurumsal yaklaşım kapsamında yapılan çalışmalarla eş anlı olarak politika yapma tarafında da geleneksel bölgesel kalkınma yaklaşımından farklı olarak bölgesel bilgi üretimi ve yayılımını, yeniliği ve bölgesel kaynak ve imkanların en yüksek faydayı sağlayacak şekilde kullanılmasını savunan “yeni bölgecilik” yaklaşımın öne çıktığını ve ilişki düzeyi tam olarak takip edilememekle birlikte Türkiye’de de bu eğilimin politika belgelerine girmeye başladığını söylemek mümkündür (DPT, 2006a; Dulupçu vd., 2010).

Bölgesel politika alanındaki bu yaklaşım değişimi, beraberinde değişiklikler getirse de bunlar içinde kuşkusuz en iddialı olanı kalkınma ajanslarının kurulması olmuştur. Zira kalkınma ajansları iktisadi bölge birimleri sınıflandırmasına göre belirlenen Düzey-2 ölçeğinde, kendine has kurumsal yapısı, sağlanan ayrıcalıklı iş yapma olanakları ve bölgesel düzeyde faaliyet gösterecek yerel bir kalkınma kuruluşu olarak karar verme yetkisini her durumda elinde tutan önceki politik adımlardan ciddi ölçüde ayrılmaktadır.

Kalkınma ajansları kuruluş kanunu ve takip eden dönemde hukuki düzenlemelerde de açıkça ifade edildiği üzere bölge içi ve bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmak üzere kurulmuş yapılardır. Türkiye’nin uzun süreli bölgesel gelişmişlik farkları bulunduğu göz önüne alındığında ajanslara atfedilen görevin de önemi ortaya çıkmaktadır. Ancak kalkınma ajanslarının bölgesel gelişmişlik farklarını tek başına giderme imkanının bulunmadığı da açıktır. Zira kalkınma, sosyal olarak yapılandırılmış ekonomideki katma değerın üretimi ve bölüşümüne etki eden; yerel özellikler, mekana özgü patikalar, aktörler ve bu aktörlerin birbiriyle etkileşimi temelinde şekillenen bir olgudur.

Bu bağlamda kalkınma ajanslarının kuruldukları bölgeye bir kamusal müdahale aracı olarak etkisi olacak ama bunun karşılığında ajanslar da etkileşimde bulundukları ekosistemin etkisiyle kaçınılmaz olarak dönüşecektir. Bu etkileşim sonucu ortaya çıkacak ajans yapısı mekana özgü olacağı için kalkınma ajansları arasında zaman içinde amaç sabit kalsa da hedef ve strateji düzeyinde bir ayrışma olması beklenmektedir. Bu ayrışma bölge ölçeğinde iş yapma biçimleri, yerel ve merkezi aktörlerle ilişkiler, yerel düzeyde katılımcılık ve yerel kaynaklar üzerinde yönlendiricilikten, ajansın kurumsal yapısı, öncelikli müdahale alanları, destek uygulamalarının türü ve kapsamına kadar birçok farklı alanda kendini gösterebilecektir.

Bölgesel potansiyeli en yükseğe çıkarmak amacıyla kurulan kalkınma ajanslarının söz konusu hedeflere erişim sağlama noktasında etkin işleyen kapsayıcı bir kuruluş olması beklenmektedir. Ajansların hukuki yapısı incelendiğinde kanun koyucunun da bu yöndeki iradesi görülmektedir. Kalkınma ajanslarının kuruluş kanunu olan 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun², kalkınma ajanslarının kuruluşuna, işleyişine, görev ve yetkileri ile ajans faaliyetlerine ilişkin diğer tüm hususları düzenleyerek 2006 yılında kanunlaşmıştır. Kanun gerekçesi ile birlikte incelendiğinde klasik kamu anlayışından bilinçli şekilde uzaklaşıldığı ve istişare temelli bir katalizör kuruluş olarak kurgulandığı anlaşılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet sistemine geçiş sonrası yapılan düzenlemeler çerçevesinde kalkınma ajansları, 4 Sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (CBK) 16 ncı bölümünde düzenlenmiş ve mevcut durumda 4 Sayılı CBK'nın 16 ncı bölümü kalkınma ajanslarına ilişkin temel hukuki düzenleme olmuştur.

² 02/07/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 75 inci maddesi ile Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun adını almış ve Kanunda kalkınma ajanslarının gelirlerine, denetimine, sağlanan muafiyetler ile tabi olmadığı mevzuat düzenlemelerine ilişkin hükümler ile geçiş maddeleri kalmıştır.

Kalkınma ajansları teşkilatı, kalkınma ajanslarının faaliyette bulunduğu süre boyunca herhangi bir değişime uğramamış ve ajanslar danışma organı olarak da tanımlanan kalkınma kurulu, karar organı olan yönetim kurulu, alınan kararları uygulamak ve ajansın genel idaresinden sorumlu olan genel sekreterlik ve doğrudan genel sekreterliğe bağlı ajansın faaliyette bulunduğu her ilde kurulu yatırım destek ofisleri şeklinde bir yapı üzerinden faaliyette bulunmuştur.

Kalkınma kurulu, ajansın faaliyette bulunduğu bölgede ilişkili olabileceği tüm kesimlerden temsilcilerin yer aldığı bir organ olarak teşkil edilmiş ve Bakanlık tarafından yayımlanan kalkınma ajansları genel faaliyet raporlarında danışma organı olarak tanımlanmıştır. Kalkınma kurulu üye sayısı başlangıçta 100 iken 2021 yılında yapılan değişiklikle³ 50 kişi olarak belirlenmiştir. Kalkınma kurulu bünyesinde ajansın faaliyette bulunduğu bölgedeki kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri, özel sektör çatı kuruluşları, dernek, vakıf, meslek örgütleri gibi sivil toplum kuruluşları ile üniversite ve yerel yönetimlerin temsilcileri yer alabilmektedir. Kalkınma kurulu, mevcut durumda tek ilden oluşan üç ajans bünyesinde varlığını sürdürmekte olup diğer kalkınma kurulları fiilen feshedilmiştir. Kalkınma kurulları, mevzuatta öngörülen çerçevede katılımcılık ve kapsayıcılık bakımından emsalsiz bir kalkınma girişimidir.

Ajans yönetim kurulu, ajansın faal olduğu bölgedeki tüm illerin valileri, il merkez belediye başkanları yahut kurulmuşsa büyükşehir belediye başkanları, büyükşehir dışındaki illerde il genel meclis başkanları ve özel sektörü temsilen birden çok olması durumunda TOBB tarafından belirlenen sanayi ve/veya ticaret odası başkanları ile tek ilden oluşan kalkınma ajanslarında kalkınma kurulunun seçeceği 3 temsilciden oluşmaktadır. Ajans yönetim kurulu da benzer şekilde yönetim yapısı ve temsilcileri ile kalkınma ajanslarının yerelde katılımcılık ve kapsayıcılığın başat kurumları olarak yerel öncelikleri hayata geçirme iradesini destekler mahiyettedir.

³ 80 sayılı CBK'nın 3 üncü maddesi, 14/07/2021 tarihli ve 31541 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır

Ancak gerek faaliyette bulundukları bölgeler, gerek ajansların faal bulunduğu bölgedeki il sayısı, bölgenin coğrafi, ekonomik ve sosyal karakteristiği kalkınma ajanslarının zaman içinde uygulama, faaliyet öncelikleri, destek gibi aynı mevzuata tabi uygulamalarında farklılaşmalara da sebebiyet vermektedir. Bu bağlamda ajansın bölgeye yeni bir aktör / kamusal müdahale aracı olarak dahli, bölgeye uyumu, bölgenin önceliklerinin ve gelişme patikasının yönlendirilmesine katkısı bölgenin gelişme düzeyine de etkide bulunacaktır. Bu bağlamda etkin işleyen bir ajans varlığı, bölgenin katılımcı bir şekilde ortak vizyonunu ve önceliklerini belirleme, yerel kaynakların bu ortak hedefler dahilinde kullanılmasını sağlama, bölgede işbirliği imkanlarını geliştirerek bilgi üretimi ve yayılımının artırma gibi yollarla faaliyette bulundukları bölgenin kalkınmasına da katkı sağlayacaktır.

Bu doğrultuda kalkınma ajanslarının bölgedeki tüm aktörler ile işbirliği de önem kazanmaktadır. Kapsayıcı kuruluşlar yaklaşımı bağlamında kalkınma ajanslarının bir bölgesel kalkınma kuruluşu olarak yereldeki tüm aktörler ile etkin bir işbirliği içinde faaliyetlerine devam etmesi beklenmektedir. Ajans faaliyet raporları ve Kalkınma Ajansları Genel Faaliyet Raporları incelendiğinde kalkınma ajansları ile bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, dernekler, vakıflar, meslek örgütleri ile oda ve borsa gibi özel sektör çatı kuruluşları ile çok sayıda ortak çalışma yapıldığı görülmektedir. Ancak bu faaliyetlerin kapsamı ve içeriği çok çeşitlidir. Bu bakımdan bölgedeki aktörlerin kalkınma ajansları tarafından sağlanan desteklerden yararlanma durumu kalkınma ajanslarının kapsayıcılığı bakımından önemli bir gösterge olarak değerlendirilmektedir.

Ekonomik coğrafyada kurumsal yaklaşım temelinde yürütülen ve yukarıda atıf yapılan çalışmaların tamamında temel varsayım daha iyi kurumsal yapılara sahip bölgelerin daha yüksek refah seviyesinde olduğu ve/veya daha hızlı büyüdüğü şeklindedir (Gertler, 2010, 2018; Rodriguez-Pose, 2013, 2020). Bu doğrultuda kurallı, kapsayıcı ve etkin işleyen kalkınma ajanslarının faaliyette bulundukları bölgelerin kalkınma sürecine

de olumlu etkide bulunması beklenmektedir. Bu çerçevede kalkınma ajanslarının kuruluşundan bugüne geçen sürede yasal düzenlemeler, kurumsal yapı, uygulanan destek türleri ve bunların niteliği, merkezi ve diğer yerel kuruluşlarla ilişkisi önem arz etmektedir.

Türkiye’de bölgesel gelişme alanında son 20 yıldaki kuşkusuz en radikal adım olan kalkınma ajansları mekana dayalı politika yapımı, yönetim, yerel aktörler ile merkezi idare arasındaki işbirliği ve iletişim ağını geliştirme rolü kapsamında doktora çalışmaları düzeyinde incelenmiştir (Dirlik, 2015; Kuran, 2019). Kalkınma ajansları tarafından sağlanan destekler ise konuyla ilgili çalışan Planlama Uzmanları tarafından yazılan iki temel uzmanlık tezi dışında (Ersayın, 2012; Meydan 2014) daha çok tekil olarak ele alınarak bölgelerine sağladığı katkı üzerinden araştırmalara konu edilmiştir (Tutar vd., 2015; Günaydın, 2013). Bu kapsamda yapılan çalışmaların çok önemli kısmı yüksek lisans seviyesi ve ağırlıklı olarak bu tezler dayalı olarak çıkarılan makalelerden oluşmaktadır. Nitekim, 2024 yılı itibarıyla kalkınma ajanslarının kuruluşu, bölgesel gelişme politikasındaki yeri, kurumsal yapısı ve desteklerinin incelendiği yüzün üzerinde yüksek lisans tezi bulunduğu görülmektedir.

Bununla birlikte doktora düzeyinde kalkınma ajanslarının 2011-2013 kümülatif destek ödemeleri ile kişi başı GSYİH üzerinden ajansların bölgelerin yakınsamasına etkisini inceleyen (Meriç, 2018), yine kalkınma ajanslarının kurumsal yapısının ve başarıya ulaşması için öne çıkan hususların analizi kapsamında anket ve yarı yapılandırılmış görüşmeler ile zenginleştirilmiş doktora çalışmaları da görülmektedir (Karaca, 2018). Ancak yapılan literatür taramasında kalkınma ajansı desteklerinin bütüncül bir görünümü, yıllar itibarıyla desteklerin niteliğinde (içerik, tür ve büyüklük olarak) yaşanan değişim ile ajansların kurumsal yaklaşım çerçevesinde kapsayıcı yapısı ve hizmet kayırmacılığı temelinde incelenmesine ilişkin bir çalışma bulunamamıştır. Bu boyutuyla çalışma kalkınma ajansları desteklerinin bütüncül görünümünü inceleyen,

Ajans desteklerinin coğrafi dağılımını ve sağlanan destekleri yararlanıcı ve destek türleri bazında ortaya koyan ilk ampirik çalışma niteliğindedir.

1.2. Araştırmanın Amacı, Önemi ve Gerekçesi

Kalkınma ajanslarının sahip olduğu münhasır yapı, merkezi ve yerel aktörlerle yoğun bir etkileşim ve işbirliği imkânı yaratmaktadır. Kalkınma ajansları kendisine kuruluş aşamasında çizilen vizyon doğrultusunda bölgelerin gelişme alanlarının belirlenmesi, yerel aktörleri ortak amaç doğrultusunda yönlendirip yerel kaynakların bölgesel kalkınma için adil, etkin ve etkili şekilde kullanılması ile bölgesel kalkınma amaçlarına erişmek için öncelikli alanlarda “*destek programları*” yürütmesi şeklinde genel bir amaca sahiptir. İşbirliği ve ortak vizyon ajans çalışmalarının temelini oluşturmakla birlikte kalkınma ajanslarının tek başına hareket edebileceği ve sonuç alacağı bir alan değildir. Ancak belirlenen öncelikli alanlarda kalkınma ajansları, yönetimi önemli ölçüde kendi kontrolünde olan destek uygulamaları yürütmektedir. Bu kapsamda söz konusu destek uygulamaları ajansların kapsayıcılığı, etkinliği ve hizmet kayırmacılığı konusunda önemli bir gösterge olmaktadır. Bu doğrultuda bu çalışmanın temel amacı, Türkiye’deki 26 kalkınma ajansının verdiği destekleri performans (desteğin türü, yararlanıcı aktörler ve bölgesel dağılım) bazında, aktörler (yararlanıcılar) ve coğrafi kapsayıcılık temelinde ve hizmet kayırmacılığı bakımından analiz etmektir.

Çalışmada destek programları temelinde *kapsayıcılık* farklı aktörlerin ajans desteklerinden yararlanma durumu üzerinden incelenirken, *etkinlik* bakımından ise kalkınma ajansları tarafından sağlanan desteklerin ajansların temel amacı olan gelişmişlik farklarının azaltılması bağlamında kullanılıp kullanılmadığı üzerinden incelenmiştir. *Hizmet kayırmacılığı* kapsamında ise ajans destekleri belediyelere sağlanan destekler özelinde araştırılmıştır.

Bu çerçevede öncelikle kalkınma ajanslarının verdiği mali ve teknik desteklerin zaman ve mekân temelinde analizi betimsel olarak yapılmış ve desteklerin 2008-2023

döneminde yıllar içindeki gelişimi ve değişimi uygulanan desteklerin türü, yararlanıcı tipi ve bölge bazında betimsel analizle incelenmiştir. Bu kapsamda nihai destek kararı farklı düzeylerde verilen güdümlü proje desteği, proje teklif çağrısı (PTÇ) usulüyle sağlanan doğrudan finansman desteği ve teknik destekler, ilçelerin gelişmişlik seviyesine göre ve bölgedeki aktörlerin yararlanma durumuna göre incelenmiştir. Bu bölüm kuruluşundan günümüze ajanslar tarafından verilen mali ve teknik desteklerin zamansal ve mekânsal dağılımını destek türleri, teşvik tutarları, proje sayısı ve yararlanıcı grupları bazında literatürde ilk kez ortaya koyması bakımından önem taşımaktadır. Tüm ajanslar tarafından verilen desteklerin topluca analizi daha önce ortaya konmadığından bu çalışma öncü bir role sahiptir.

Kapsayıcılık bağlamında tez kapsamında iki ana eksenle inceleme yapılmıştır. Bu kapsamda öncelikli olarak destek uygulamaları üzerinden kalkınma ajanslarının kapsayıcılığı aktör/yararlanıcı ve coğrafya bazında analiz edilmiştir. Bu doğrultuda çalışmada aktör bazında yararlanıcılar kamu, yerel idareler, özel sektör, üniversiteler, STK ve özel sektör çatı kuruluşları olarak gruplandırılarak her bir grubun destek uygulamalarından yararlanma durumu ulusal ölçekte kümülatif ve Düzey-2 bazında her bir destek türü için incelenmiştir. Bu minvalde destek uygulamalarının ajans bazında farklılaştığı, ajansların bölge ihtiyaçları çerçevesinde farklı destek türlerini farklı sıklıkta uyguladıkları, bazı yararlanıcı gruplarına öncelik verdikleri tespit edilmiştir. Diğer taraftan kalkınma ajanslarının nihai destek kararı farklı düzeylerde verilen güdümlü proje desteği, proje teklif çağrısı (PTÇ) usulüyle sağlanan doğrudan finansman desteği, doğrudan faaliyet desteği, fizibilite desteği, finansman desteği ve teknik destekler coğrafi bakımdan ilçe düzeyinde incelenmiştir. Burada amaç, mekansal planlama yapan ve alt ölçekteki tüm coğrafi mekana erişmesi ve nüfuz etmesi beklenen bir kalkınma kuruluşunun destek uygulamaları yoluyla ne ölçüde coğrafi kapsayıcılığı olup olmadığının tespit edilmesidir. Bulgular, ajansların coğrafi kapsayıcılık konusunda

eksiklikleri olduğunu, temel müdahale araçlarından olan desteklerin Türkiye’de tüm ilçeler için erişilebilir ve uygulanabilir olmadığını ortaya çıkarmaktadır. Aktör ve coğrafya bazında yapılan bu analiz kalkınma ajanslarının hem yararlanıcılar temelinde hem de mekân olarak ne düzeyde kapsayıcı olduğuna ilişkin bir değerlendirme yapmaya imkan vermektedir.

Kapsayıcılık bağlamında yapılan ikinci analiz ise, bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmak amacına hizmet etmek üzere kurulan kalkınma ajanslarının destek uygulamalarının kapsayıcılığının destek verilen ilçelerin gelişmişlik durumu üzerinden incelenmesidir. Bu kapsamda kalkınma ajansları tarafından sağlanan desteklerin gelişmişlik farkları ile ilişkisi ilçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik (SEGE) durumları üzerinden ekonometrik bir model kullanılarak yapılmıştır. İlçelerin gelişmişlik durumu üzerinden yapılan bu kapsayıcılık analizinin ampirik bulguları bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması ve bölgesel kalkınmanın gerçekleştirilmesi amacına özgülenmiş bir kuruluşun desteklerinden daha gelişmiş ilçelerin daha fazla yararlanması sonucu çerçevesinde oldukça ilginç ve tartışmalı sonuçlara erişmektedir. Bu bölümün ampirik sonuçları Türkiye’nin bölgesel kalkınma politikasının ana damarı olan kalkınma ajanslarının amaçlarının yeniden gözden geçirilmesi gerektiğini ima etmektedir.

Kalkınma ajanslarının mevzuat ve faaliyetler temelinde genel görünümü sonrasında yürütülen nicel çalışma kapsamında kalkınma ajanslarının destek uygulamalarının yıllar itibarıyla değişip değişmediği, bu desteklerden nihai karar veren merciye göre merkezci-yerel etkilerin ne şekilde farklılaştığı ve varsa bu etkinin yıllar itibarıyla evrimine ilişkin literatürdeki boşluk doldurulmaktadır. Zira kalkınma ajanslarının kurumsal yapısı, ilgili hukuki düzenlemeler ve yaşanan kurumsal değişime ilişkin nitel bir çalışma (Yavan vd., 2022) kurumsal yaklaşım bağlamında Mahoney ve Thelen (2010) ile Glöcker ve Lenz (2016) temel alınarak yapılmış olmakla birlikte

kalkınma ajanslarının sağladığı desteklerin kapsamlı analizi kurumsal yaklaşım ve hizmet kayırmacılığı bağlamında daha önce yapılmamıştır.

Yerel aktörler arasında gerek politika uygulama kapasitesi gerek bölgenin politik tercihini yansıtmaları bakımından yerel idareler özellikle belediyeler en önde gelen aktörlerdir. Kalkınma ajansları desteklerinden belediyelerin yararlanma düzeyi de bu bakımdan önemli görülmektedir. Kaynak kullanımı bakımından objektif kriterler temelinde karar verilmesi bölgesel politika hedeflerine de erişme bakımından kritiktir (Rodriguez-Pose vd., 2016b). Bununla birlikte Acemoğlu ve Robinson (2012) tarafından ileri sürülen kapsayıcı-dışlayıcı kurumlar bakış açısı özelinde kalkınma ajansları desteklerinden belediyelerin iktidar-muhalefet ayrımında yararlanma düzeyi incelenerek kalkınma ajanslarının bölgedeki aktif aktörler arasında dışlayıcılık bağlamında bir konumda olup olmadığı bu tez ile ilk kez incelenmektedir.

Kurumsal yapısı itibarıyla merkezi yönetim tarafından atanan bürokratlar, yerel yönetim kuruluşları, özel sektör çatı kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarını yönetim ve danışma organlarına dahil eden bir organizasyon yapısına sahip olan kalkınma ajanslarının kapsayıcı bir kuruluş olmaları beklenmektedir. Bu durumun destek uygulamaları ve yararlanıcıları üzerinden de kendini göstermesi beklenmektedir. Nitekim kalkınma ajansları tarafından sağlanan desteklerden teknik destekler genel sekreter, güdümlü proje desteği dışındaki mali destekler yönetim kurulu, güdümlü desteklere ilişkin nihai karar ise Bakanlık tarafından proje fizibilitesinin uygun bulunması sonrası yönetim kurulu tarafından verilmektedir. Bu doğrultuda farklı destek uygulamaları ile kapsayıcılığın teyit edilmesi de mümkün görünmektedir.

Hizmet kayırmacılığı bağlamında bu tez çalışması kapsamında kalkınma ajansları tarafından belediyelere sağlanan destekler özelinde kaynak kullanım etkinliğine olumsuz etkide bulunabilecek bir durum olup olmadığını tespit etmek amaçlanmıştır. Hizmet kayırmacılığı, iktidarın kaynak kullanımında objektif kriterler yerine tercihleri

çerçevesinde yanlı hareket ettiği bir duruma işaret etmektedir (Golden ve Min, 2013; Rodriguez-Pose vd., 2016b). Bu bağlamda ilk olarak kalkınma ajanslarının verdiği desteklerde bir kayırmacılık olup olmadığı iktidar – muhalefet ayrımında belediyelere sağlanan destekler üzerinden incelenmiştir. Bu doğrultudaki hizmet kayırmacılığı ilçe belediye başkanının mensup olduğu siyasi parti üzerinden iktidar (AK Parti) ve muhalif şeklinde tanımlanarak söz konusu belediye grupları arasında desteklerden yararlanma bakımından bir farklılık olup olmadığı analiz edilmiştir. İkinci olarak büyükşehir veya il merkez belediye başkanlarının ajans yönetim kurulunda görev alıyor olmasından hareketle temsiliyet durumunun kaynak tahsisinde etkisi olup olmadığı incelenmiştir. Bu minvalde hizmet kayırmacılığı bakımından temsiliyet ve iktidar etkisi ilçe ve merkez/büyükşehir belediyeleri üzerinden destek türü bazında analiz edilmiştir. Sonuç olarak bu bölümde yapılan çalışma belediyeler verilen ajans desteklerinden yararlanma durumu gözönüne alınarak destek veren-alan ilişkisinin doğrudan kurulabildiği, ölçek olarak ilçe düzeyine inildiği, yerelde siyasi tercihin en önemli aktörü kabul edilebilecek belediyeler üzerinden yapılmış Türkiye’deki ilk bilimsel ampirik araştırmadır. Hizmet kayırmacılığı kapsamında Türkiye’de kamu yatırımları, ticari krediler ve yatırım teşvik uygulamaları üzerinden ulusal yahut il ölçeğinde çalışmalar yürütülmüştür. Bu tez çalışması ile kalkınma ajansları tarafından sağlanan destekler üzerinden ilçe düzeyinde ilk kez bir çalışma yapılmıştır. Diğer taraftan gerek teşvik uygulamaları gerek kamu yatırımları üzerine yürütülen çalışmalarda hizmet kayırmacılığı bakımından bulgular tespit edilmiş olsa da analizler, analize konu mekânsal ölçeğin oy oranları ile tahsis edilen kaynağın miktarı üzerinden yapılmıştır. Kalkınma ajansı desteklerinden yararlanma durumu üzerinden bu ilişki belediyelerin iktidar – muhalefet ayrımı temelinde doğrudan destek alan – destek veren şeklinde yapılmaktadır. Bu tez kapsamında kalkınma ajansı destekleri üzerinden belediyelerin siyasi aidiyeti gözetilerek söz konusu alanda ilçe geneli

ve ilçe belediyesi özelinde doğrudan ilişki kurularak analiz yapılarak literatüre önemli bir katkı sağlanmıştır.

Kalkınma ajanslarının münhasır yapısı gözetildiğinde büyükşehir /merkez ilçe belediye başkanları da karar alma süreçlerine dahil olmaktadır. Bu kapsamda belediyelerin büyükşehir veya il belediyesi olup kalkınma ajansları yönetim kurulunda temsil edilip edilmeme durumuna göre destekten yararlanma durumunun değişiklik gösterip göstermemesi hizmet kayırmacılığı bağlamında önem arz etmektedir. Zira bir siyasi partinin tek başına iktidar olduğu bir dönemde kurulan ve faaliyet gösteren kalkınma ajanslarının yönetiminde seçimle gelen muhalif belediye başkanları da yer almaktadır. Bu kapsamda temsiliyet etkisi ile siyaset temelli bir hizmet kayırmacılığı karşılaştırması önemli görülmekte olup karar verme sürecinde muhalif belediye başkanlarının da görev almasının hizmet kayırmacılığı noktasında bir etkisi olup olmadığına ilişkin değerlendirmelerin yapılabilmesi mümkündür.

Diğer taraftan kamu harcamaları noktasında siyasi sahiplenme çok üst düzeyde olup yatırım programı yıllık olarak Cumhurbaşkanının onayı ile yürürlüğe girmektedir. Bölgesel kalkınma ise siyasi sahiplenmenin düşük olduğu (Tekeli, 2008) bir alandır. Kalkınma ajanslarının bölgesel politikanın uygulama araçlarından en önemlisi olduğu göz önüne alındığında merkezi düzeyde siyasi sahiplenmenin düşük olduğu bir politika alanında merkezi etkilerin varlığı, uygulamaları ne düzeyde ve ne şekilde yönlendirdiği ve yerel düzeydeki kararlar ile farklılaşıp farklılaşmadığı ortaya konularak ulusaltı ölçekte faaliyet gösteren çok aktörlü bir kuruluşun karar alma sürecindeki merkezci-yerel etkiler bu çalışma ile ortaya konulmaktadır.

Sonuç olarak bu çalışma ilk olarak politika etkinsizliği ile kurumsal etkinsizlik arasında kurulan bağdan hareketle (Acemoglu, 2006; Barca 2009; Yavan, 2012, Rodriguez-Pose vd., 2016b; Rodriguez-Pose, 2018) Türkiye'deki kalkınma ajanslarının kurumsal yapısını, mevzuatını ve destek-teşvik uygulamalarını temel alarak nitel bir

değerlendirmeye tabi tutmaktadır. Sonrasında ajans kurumsal yapısının etkinliğini ekonomik coğrafya alanının sağladığı eklektik ve esnek çalışma alanı sayesinde destek uygulamaları üzerinden nicel yöntemlerle analiz ederek amaç, hedef ve araçların bütüncül bir şekilde değerlendirmesini yapmaktadır.

Destek uygulamaları üzerinden kalkınma ajanslarının kapsayıcılığı, kaynak kullanım etkinliği ve hizmet kayırmacılığına ilişkin konular nicel yöntemlerle analiz edilmiştir. Araştırma konuları özelinde ilçelerin gelişmişlik durumu ve ilçe belediyesi özelinde analiz çalışmaları yürütülmüştür. Söz konusu analizlerle kalkınma ajansları desteklerinin kapsayıcılığı, etkinliği ve hizmet kayırmacılığı bakımından bir öngörü sağlanmaktadır. Bununla birlikte temel amacı bölge içi ve bölgeler arası gelişmişlik farklarını gidermek olan bir kalkınma kuruluşunun sağladığı desteklerin bu amaca ne düzeyde hizmet ettiği ayrıca değerlendirilmektedir.

1.3. Araştırmanın Planı ve İçeriği

Bu tez çalışması 8 bölümden oluşmaktadır. Tezin ilk bölümünü oluşturan girişte araştırmanın konusu ve kapsamı ortaya konulduktan sonra takip eden kısmında çalışmanın amaçları, önemi, yapılma gerekçesi ve içerik planı incelenmektedir.

Tezin ikinci bölümünde kuramsal çerçeve ele alınmaktadır. Bu kapsamda ekonomik coğrafya yazınında kurumsal yaklaşım, yeni bölgecilik, kurumlar, hizmet kayırmacılığı, dağıtımçı politikalar ve bölgesel kalkınma bağlantısı ilgili teorik ve ampirik literatür ekseninde değerlendirilmektedir. Bu bağlamda kurumsal ekonomik coğrafya yaklaşımı kapsamında etkin işleyen kurumların faaliyette bulundukları bölgeye katkılarının da daha olumlu olacağı yaklaşımından hareketle kapsayıcı kurumlar, hizmet kayırmacılığı ve dağıtımçı politikalara ilişkin olarak teze altlık oluşturan örnek çalışmalar incelenmektedir. Bu bölümde yine yakın dönem bölgesel kalkınma alanında yaşanan gelişmelerin bir bakıma politika boyutunu ifade eden yeni bölgecilik kavramı ve bunun kalkınma ajanslarının kuruluşu ve gelişimi ile ilişkisi ortaya konulmaktadır.

Üçüncü bölümde Türkiye’de uygulanan bölgesel kalkınma programlarına ve bunların değerlendirmelerine yer verilmektedir. Bu kapsamda sözkonusu bölümde mekânsal nitelikli müdahaleler ile teşvik destek sistemi ve son dönem bölgesel kalkınma politikalarını en iddialı hamlesi olarak kalkınma ajanslarına ilişkin değerlendirmeler sunulmaktadır. Kalkınma ajansları kısmında ajansların kuruluş süreci, mevzuatı, kurumsal yapıları, bunların yıllar içindeki değişimi, destek türleri ve kapsamı gibi konularda detaylı inceleme ve değerlendirmeler yapılmaktadır.

Dördüncü bölümde nicel araştırma kapsamında toplanan veriler, araştırmanın tasarımı ve bunları analiz etmede kullanılan yöntemler yer almaktadır. Beşinci, altıncı ve yedinci bölümlerde betimsel analizler ile kalkınma ajanslarının kurumsal etkinliğini değerlendirmek üzere kapsayıcılık, hizmet kayırmacılığı ve desteklerin bölge içi ve bölgeler arası gelişmişlik durumunu azaltma etkisine yönelik çıkarımsal ekonometrik analizlerin sonuçları ortaya konulmaktadır. Bu kapsamda elde edilen bulgular paylaşılmakta ve bunlar çerçevesinde ajans sistemi üzerindeki etkilerin yerel aktörler, yasal altyapı, kuruluş organizasyonu ve uygulama tercihleri üzerinden değerlendirilmesi yapılmaktadır.

Son bölüm sonuç kısmı olup bu bölümde etkin bir ajans yapısının işler hale getirilmesi, iyi uygulamaların benzer kurumlar ve ulusal ölçekte yaygınlaştırılması ve uygulamaları iyileştirmesi bakımından politika önerilerine yer verilmektedir.

2. BÖLÜM: KURAMSAL ÇERÇEVE: KURUMSAL EKONOMİK COĞRAFYA YAKLAŞIMI, HİZMET KAYIRMAYICILIĞI VE BÖLGESEL KALKINMA

2.1. Ekonomik Coğrafyada Kurumsal Yaklaşım, Yeni Bölgecilik ve Bölgesel Kalkınma

Mekan ve ekonomi arasındaki karşılıklı ilişkileri araştıran bir disiplin olan ekonomik coğrafyanın kökleri çok eskilere gitmekle birlikte, modern ekonomik coğrafyanın 1950’li yıllarda von Thünen, Weber, Christaller ve Lösch’ün çalışmalarına dayanan neoklasik lokasyon teorisi çerçevesinde mekânsal analiz ve bölge bilim geleneğine dayalı olarak ortaya çıktığı görülmektedir (Yavan, 2006, 2007). 1950-1975 döneminde ekonomik coğrafyaya damgasını vuran bu pozitivist kantitatif mekânsal analiz veya bölge bilim yaklaşımı, 1970’lerin sonu ve 1980’lerde yerini Marksist coğrafi politik ekonomi yaklaşımına bırakmış olsa da önemi hiçbir zaman ortadan kalkmamıştır (Yavan, 2006, 2007).

Alternatif yaklaşımlar filizlenmeye başlamış olsa da neoklasik ekonomik coğrafya yaklaşımı temelinde bir süreç 1990’lı yıllarda da devam etmiş, içsel büyüme teorilerinin katkısıyla bölgesel gelişme alanında yığılma eğilimi, ölçek ekonomileri, ölçeğe göre artan getiriye imkân veren eksik rekabet piyasaları, teknolojik gelişmeler ve bunun etkisiyle bilgi üretimi ve yayılımı, yenilikçilik, özel ekonomik alanlar, yönetim gibi yeni konuların öne çıktığı görülmüştür (MacKinnon vd., 2002; McCann ve van Oort, 2009). Bu dönemde Krugman (1991) tarafından ortaya konulan, yığılma hareketini neoklasik iktisat yaklaşımı temelinde ele alan ve yığılmayı dışsallıklar ve ulaştırma maliyetleri üzerinden açıklamaya çalışan “Yeni Ekonomik Coğrafya” yaklaşımı 1990’lı yıllarda ekonomik coğrafya ile ana akım iktisat arasında açık bir bağ kurmuştur (Yavan, 2006, 2007; Kaygalak, 2020). Yeni Ekonomik Coğrafya yaklaşımı esasında ana akım iktisat literatüründe uzun süre ihmal edilen mekan ve coğrafyayı iktisat teorisinin içine dahil ederek katkıda bulunmuş ve bu sayede ekonomik olayların coğrafi boyutunu mekânsal

analiz ve bölge bilim geleneğinin çok ötesine taşımıştır (Ottaviano, 1999; Scott, 2004; Çalışkan ve Kaya, 2018).

Bu dönemde ekonomik coğrafya içinde bir yandan North'un (1990) kurumlar üstüne olan önemli çalışması ile Williamson'un işlem maliyetleri teorisi gitgide ilgi çeken yeni bir araştırma alanı olarak ortaya çıkarken, öbür yandan Granovetter'in gömülülük kavramı ile sosyo-kültürel süreçlerin, ağların ve yönetişimin bölgesel kalkınmanın kurumsal yapısının temelini oluşturduğuna dair geniş bir literatür oluşmuştur (Storper, 1993 ve 1995; Amin ve Thrift, 1994; Saxenian, 1994; Amin, 1999; Martin, 2000; Eraydın, 2002; MacKinnon vd., 2009; Pike vd., 2009; Gertler, 2010 ve 2018; Rodriguez-Pose; 2013, 2020; Tomaney, 2014; Kaygalak, 2020). Bu doğrultuda Amin (1999) ekonominin sosyal olarak gömülü ve ekonomik gelişmenin bu kapsamda yol bağımlı ve bağlama özgü olduğunu ve kural, norm ve uygulamaların ekonomik ve sosyal sonuçlar doğurduğunu ifade ederken, Martin (2000), kurumsal yaklaşımın ekonomik coğrafya alanında sosyal ve kurumsal koşulların bölgesel kalkınmaya ne şekilde ve nasıl etkide bulunduğunu ortaya koymak bakımından coğrafyacılar için önemli bir öngörü sağladığını belirtmektedir.

1990'lı yıllarda ekonomik coğrafyada kurumsal yaklaşımın izleri "*kurumsal kalınlık* (Amin ve Thrift, 1994), Storper'ın (1993) "*üretimin bölgesel dünyaları*" ve "*ticarete konu olmayan karşılıklı bağımlılıklar*" (Storper, 1995) gibi ekonomik faaliyetleri aktörler arası ilişkilere olanak tanıyan kolektif öğrenme, yenilik, güven, yönetişim ve bilgi yayılımı gibi sosyo-kurumsal yapı üzerinden inceleyen esaslı kuramsal katkılarla birlikte gitgide artmıştır. Bu kapsamda özellikle kurumsal ekonomik coğrafyanın önemli isimlerinden Gertler (2018) ekonomik coğrafya alanındaki bu ilgiyi 1990'ların ortasına çekmekte (2018:2) ve kendi çalışmalarıyla (örn. Gertler, 1997) birlikte Amin ve Thrift (1994) ve Morgan (1997) tarafından yapılan çalışmalara atıf yapmaktadır. Burada Storper (1993, 1995) tarafından yapılan kurumların sosyal olarak kabul görmüş normlar, gelenek-görenek ve iş yapma alışkanlıklarına gömülü olduğuna

ilişkin vurgusu, ekonomik coğrafyada kurumsal yaklaşımın en güçlü etkilerini görmek bağlamında özellikle önemlidir. Bu doğrultuda ekonomik coğrafya yazınında kurumsal yaklaşımın gelişmesiyle birlikte ekonomik yapı sosyal olarak yapılandırılmış (Amin, 1999), yerellikler ve “*öğrenen bölgeler*”i (Morgan, 1997) içeren, farklı sosyal gruplar, aktörler ve ölçeklerde (Storper, 1995; Bathelt ve Glückler, 2003) sosyal ilişkiler temelinde gelişen sosyo-mekânsal bir çerçevede (Cumbers vd., 2003) tanımlanmaya ve incelenmeye başlanmıştır. Bu haliyle kurumsal yaklaşım, ekonomik coğrafya içinde olguların açıklanmasında güçlü bir paradigma olarak ortaya çıkmıştır.

Diğer taraftan 2010’lu yıllardan itibaren kurumsal yaklaşım ekonomik coğrafya alanında gitgide daha çok ilgi çekmeye başlamış ve bu minvalde “kurumsal ekonomik coğrafya yaklaşımı” müstakil bir alan olarak kabul görmüştür (Gertler, 2010, 2018; Bathelt ve Glückler, 2014; Rodriguez-Pose, 2013, 2020; Kaygalak, 2020; Yavan vd., 2022; Chu vd., 2024). Bu kapsamda kurumsal ekonomik coğrafya yaklaşımı çerçevesinde kurumsal kalite/etkinlik, mekânsal gömülülük, kurumsal değişim, kapsayıcı ve dışlayıcı kurumlar, kurumsal girişimcilik, hizmet kayırmacılığı ve dağıtımçı politikalar gibi kurumsal yapıya ilişkin ekonomik coğrafya çalışmaları ağırlık kazanmıştır.

Ekonomik coğrafya alanında kurumların ekonomik kalkınma sürecindeki etkisinin ihmal edildiğine ilişkin eleştirilerin yer alması (Martin, 2000; MacKinnon vd., 2002, 2009; Cumbers vd., 2003) ve sonrasında artan ampirik çalışmalar kurumların ve genel olarak kurumsal yaklaşımın ekonomik coğrafya yazınındaki önemini artırmıştır (Boschma ve Frenken, 2015; Gertler, 2018; Rodriguez-Pose, 2020). Bu kapsamda özellikle 2000 sonrası dönemde kurumsal yapının bölgesel kalkınma üzerindeki etkisine ilgi artmaktadır. Kurumların belli sektörleri teşvik ederken bazıları engellemesinden yeni sanayi formasyonu oluşturmaya, inovasyon, bilgi yayılımı ve teknoloji gelişimindeki etkisinden çeşitlenmeye, dirençlilikten yönetim ve bütün olarak bölgesel ve ulusal kurumların bölgesel ekonomik kalkınmada oynadıkları anahtar role kadar çok sayıda ve

farklı alanda çalışma kurumların ekonomik coğrafyadaki rolü ve önemini incelemiştir (Feldman vd., 2005; Bergek vd., 2008; MacKinnon vd., 2009; Sotarauta ve Pulkkinen, 2011; Morrison ve Cusmano, 2015; Glückler ve Lenz, 2016).

Kurumsal ekonomik coğrafya kapsamında yapılan çalışmalara bir takım eleştiriler de gelmiştir. Bu minvalde MacKinnon vd. (2002:306) bölgesel kalkınmanın temel dinamikleri olarak kabul edilen öğrenme ve yeniliğin bölgesel kalkınma bağlamında kavramsallaştırılmasında üç temel eksikliğe dikkat çekerken bunların ikisini bölgelerin politik ekonomik müdahaleler ve eylemlerden ne düzeyde etkilenecek kurumsallaştığının dikkate alınmaması ve içsel büyüme teorilerinin de etkisiyle ulus devlet dahil olmak üzere bölge dışı kurumların göz ardı edilmesi eğilimi olarak açıklamaktadır.

Benzer şekilde Martin (2015) de çalışmasında ekonomik coğrafya alanında ön planda olan Yeni Ekonomik Coğrafya ve Yeni Kentsel Ekonomiler yaklaşımlarının bölgeler arasındaki farklılığı açıklamaya yetmediğini, bölgelerin dengesiz kalkınmasının açıklanmasına ancak kısmi katkı sağladığını ifade etmektedir. Yine söz konusu yaklaşımların, mekanların kurumsal ve politik yapılarını göz ardı ettiğine dikkat çekerek bu etkenlerin de dikkate alınması gerekliliğini vurgulamaktadır (Martin, 2015). Mekana duyarlı ve mekan kör yaklaşımlar temelinde 2008 finansal krizi sonrasında bir tartışma yaşanırken (OECD, 2009; World Bank, 2009; Barca, 2009; Yavan, 2013) mekana duyarlı politika savunucularından Barca vd. (2012) kurumların da mekandan bağımsız olmadığını belirterek kurumlar ile coğrafya arasındaki ilişkinin kalkınma için önemine değinmektedir.

Kurumsal ekonomik coğrafya yaklaşımını daha geniş bir perspektiften coğrafi politik ekonomi yaklaşımından ele almayı öneren çalışmalar da bulunmaktadır (Pike vd., 2009, 2015). Bu bağlamda Pike vd. (2009, 2015) politik ekonomi perspektifinin kapsamlı ve iyi yapılandırılmış bir kavramsal ve teorik çerçeve sunarak olguları daha anlaşılır kıldığını, yenilerinin anlaşılmasını sağladığını ifade etmekte ve bu doğrultuda ekonomi,

büyüme ve kalkınma kavramlarını sosyal olarak yapılandırılmış, yerellikler içeren aktörlerin etkide bulunduğu, sosyal ilişkiler temelinde şekillenen olgular olarak açıklamaktadır. Bu bağlamda farklı çıkar ve müdahale grupları yerel, bölgesel, ulusal ve küresel ölçekte mekanın yapısına ve işleyişine etki etmektedir. Buna bağlı olarak ekonomik gelişme de belli bir mekandaki çıkar ve müdahale grupları, sosyal ve kültürel yapı ile ilişkiler temelinde şekillenmektedir. Bu süreçte mekanın alt ve üst ölçekteki diğer mekanlarla da etkileşimi belirleyici olmaktadır.

Belli bir mekanda faaliyet gösteren kuruluşları bu mekandaki ekonomik, sosyal ve kültürel yapıdan bağımsız ele almak uygun olmayacaktır. Bu kuruluşlar yereldeki yapıdan etkilenmekte ve buna göre şekillenmektedir. Ancak karşılıklı etkileşim temelinde bu kuruluşlar da faaliyette bulundukları mekanı, bölgeyi etkilemektedir (Pike vd., 2009). Bu kapsamda ekonomik coğrafyadaki coğrafi politik ekonomi yaklaşımı, ekonomik, sosyal, kültürel ve politik unsurları bir arada kapsamlı bir şekilde değerlendirmeye imkan vermekte bu sayede belli bir zamanda belli bir mekanda bazı aktörlerin diğerlerinden yapısal olarak daha güçlü olmaları dikkate alınabilmektedir. Böylece daha kapsamlı ve doğru bir açıklama da mümkün olabilmektedir (Pike vd., 2009:179-180). Çalışmada kurumsal alanda yapılan çalışmaların ağırlıklı olarak firma ölçeğinde yapıldığı belirtilmekle birlikte bunların kapsam olarak çok dar kaldığı mikro girişimlerin bölgesel ve makro çevreden bağımsız olmadığı bunlarla birlikte şekillendiği ifade edilmektedir.

Evrimsel yaklaşımda sosyal dönüşümün bir eksiklik yahut yetersizlik temelinde kaynaklandığı ifade edilerek verilen cevabın da bu eksiklik temelinde ortaya çıkacağı belirtilmektedir (Pike vd., 2009:177). Türkiye’de kalkınma ajanslarının kuruluşunu ve gelişimini de bu çerçevede uzun yıllardır devam eden yapısal bir sorun olan bölgesel gelişmişlik farklarının çözümüne bir cevap olarak değerlendirmek mümkündür. Zira kuruluş gerekçesinde de ifade edildiği üzere Türkiye’de yerel ölçekte faaliyet gösteren nitelikli bir kuruluş bulunmamaktadır.

Ekonomik coğrafya alanında kurumsal yaklaşımda öne çıkan alanlardan biri de farklı mekânsal ölçekteki (*çok ölçekli*) kurumsal yapıların göreceli önemi ve bunlar arasındaki ilişkidir (Gertler, 2010 ve 2018; Asheim vd., 2011; Pike vd., 2009 ve 2015; Grillitsch ve Rekers, 2016). Bu kapsamda farklı mekânsal ölçekteki farklı kurumsal yapıların birbirinden nasıl etkilendiği ne şartlarda farklılaştığı; piyasa yapısı – liberal/koordine edilen - (Hall ve Soskice, 2001; Christopherson, 2002) uluslararası açıklık (Zhang ve Peck, 2016) gibi kriterler üzerinden incelenmiş ve uluslararası, ulusal ve ulusaltı ölçekte tüm kurumsal yapıların birbiriyle etkileşim halinde olduğu ve zaman içinde değişim göstererek yeniden oluşma sürecinin süreklilik arz ettiği belirtilmektedir.

Kurumsal ekonomik coğrafya kapsamında yapılan dikkat çekici bir diğer çalışma alanı kurumsal yapıların devletin merkezi ve federal olma durumu üzerinden incelenmesine ilişkindir. Bu alan *kapitalizmin çeşitleri* (varieties of capitalism) yaklaşımıyla (Hall ve Soskice, 2001) hem siyaset bilim hem de ekonomik coğrafya içinde çokça işlenmiş ve bölgesel kurumsal yapının ulusal kurumsal yapıyla uyum içinde olacağı ifade edilmiştir. Bu kapsamda Pike vd. (2015) ile birlikte Schröder ve Voelzkow da (2016) benzer durumun geçerli olduğunu ulusal ve ulus altı ölçekte genel yapının birbiriyle uyumlu olduğunu belirtmiştir. Ancak Schröder ve Voelzkow (2016) bu durumun ülke yönetiminin federal olup olmadığından ziyade ulusal devletin gücü ve etkinliğiyle ilişkili olduğunu ifade etmiş daha önemlisi bazı durumlarda daha özgür hareket eden firmaların ulusal düzenleme çerçevesinden farklılaşarak kendi ihtiyaçlarına uygun yapılanmalara giderek yerel kurumsal ve organizasyonel yapıyı şekillendirebildiği ifade etmiştir. Schröder ve Voelzkow (2016) tarafından “*verimli uyumsuzluk*” (productive incoherence) olarak tanımlanan bu durum ulusal kurumsal yapının dışına çıkılması ve yerel ölçekte daha etkin kurumsal yapıların kurulmasını göstermesi bakımından önemli görülmektedir.

Bu bağlamda genel kamusal düzenlemelere tabi olmakla birlikte münhasır bir yönetim yapısına sahip kalkınma ajanslarının iş yapma kültürü, diğer aktörlerle ilişkiler

bağlamında ulusal yapıdan farklılaşma durumu, bölgeye sağlayacağı katkı bakımından önemli bir araştırma alanı olarak öne çıkmaktadır. Daha esnek, daha katılımcı ve daha şeffaf bir yönetim yapısının kaynak kullanım eğiliminin de bu bağlamda farklılaşarak kamusal alanda bir verimli uyumsuzluk örneği oluşturabileceği değerlendirilmektedir.

Ekonomik coğrafyada kurumsal perspektif çerçevesinde geliştirilen bir diğer önemli kavram “yeni bölgecilik” yaklaşımıdır. Yeni bölgecilik yaklaşımı bölgesel politika alanında merkezi yönetim uhdesinde yürütülen geleneksel yaklaşımın yerine yerel yönetimler, sivil toplum ve özel sektörü de kapsama alan yönetim yapısı, bilgi üretimi ve yayılımını temel alan, ekonominin kendi/iç/yerel dinamikleri üzerinde gelişim sağladığı bir yaklaşımı ifade etmektedir (Amin 1999: 370-374; Dulupçu vd., 2010; Keskin ve Sungur, 2010; Bulmuş ve Polat; 2020). Yeni bölgecilik⁴ (Amin, 1999; Okçu vd., 2005; Dulupçu vd., 2010; Keskin ve Sungur, 2010) olarak da adlandırılan bu yaklaşımın ortaya çıkmasında en belirleyici etken kuşkusuz geleneksel yaklaşımların bölgesel gelişmişlik farklarını gidermede yetersiz kalması iken küresel düzeyde rekabetçi birimin bölge olarak kabul edilmeye başlanmasının da olumlu etkisi olmuştur (Okçu vd., 2005:2-4; Keskin ve Sungur, 2010: 275-277).

Dünyada bölgesel kalkınma/gelişme alanında uygulanan politikaları yakın dönem için 2. Dünya Savaşından küresel petrol krizinin yaşandığı ve yalnızca coğrafya ve kalkınma literatürü değil bilimsel yazının genelinde yeni yaklaşımların ortaya çıktığı 1970’li yılların ilk yarısı ile bu tarihten günümüze kadar olan dönem şeklinde genel bir ayrıma tabi tutmak mümkündür. Söz konusu dönemlerden ilkinde merkezi yönetim baskın durumda iken ikinci dönemde devlet, yapandan ziyade yapılmasına imkân veren, kolaylaştıran konumuna, bölgesel gelişme ise çok aktörlü ve yönetim temelli yeni bir yapıya evrilmiştir (Eraydın, 2002:12; MacKinnon vd., 2002:295). Rodriguez-Pose ve Gill

⁴ Bazı kaynaklarda “yeni bölgeselcilik” olarak da ifade edilmekle birlikte bu çalışmada “yeni bölgecilik” olarak kullanılmıştır.

(2003), bölgesel kalkınma ve politikasında ortaya çıkan,ilişkiyi ekonomi, mekan ve aktörler temelinde ele alan ve olguyu resmi ve gayri resmi kurumlar üzerinden açıklamaya çalışan kurumsal yaklaşımın 2000’li yıllar sonrasında özellikle küresel ölçekte yaşanan ademi merkeziyetçi eğilimin etkisiyle geniş ölçüde kabul görmeye başladığını ifade etmektedir.

2000’li yılların başında bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesi konusunda esaslı bir ilerleme sağlanamamış olması, literatürdeki gelişmeler ve Avrupa Birliği ile ilişkilerin ağırlık kazanması Türkiye’de bölgesel gelişme alanında bir dönüşümü başlatmıştır. Bu kapsamda temel yaklaşım yeni bölgecilik yönünde değişirken kamunun rolü de yeniden tanımlanmış, kalkınma sürecinde kamunun yanı sıra özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını da kapsayan bir anlayış benimsenmiştir (DPT, 2001b:175; DPT, 2006b; Kalkınma Bakanlığı; 2014b).

Yeni bölgecilik kapsamında atılan en önemli adımlardan biri ise kalkınma ajansları ile bölgesel kalkınma alanında yeni bir müdahale aracının uygulamaya sokulmuş olmasıdır. Kalkınma ajansları, bölgesel kalkınma amacına hasredilen kendine münhasır bir iştirake ve uygulama birimi olarak yerel düzeyde kurumsal kapasitenin geliştirilmesi amacıyla GAP BKİ’den yaklaşık 15 yıl sonra hayata geçirilen bölgesel kalkınma kuruluşlarıdır. Mali ve yönetsel yapısıyla klasik kamu kurum ve kuruluşlarından önemli ölçüde ayrılan kalkınma ajanslarının görev, sorumluluk ve yapısına ilişkin değerlendirmelere aşağıda ayrıca değinilmektedir.

Kalkınma ajansları yönetim yapısındaki çok aktörlü yapısıyla bir yönetim modeli oluşturmasının yanı sıra kapsayıcı bir kurumsal model de sunmaktadır. Acemoğlu tarafından (Acemoğlu, 2006; Acemoğlu ve Robinson 2012) genel çerçevesi çizilen kapsayıcı kurumlar yaklaşımı, kapsayıcı kurumların – gerek düzenlemeler gerek kurum ve kuruluşlar bakımından- faaliyette bulundukları yerlerin refahına olumlu katkıda bulunacağını savunmaktadır. Benzer şekilde hizmet kayırmacılığı ise konuyu tersi

taftan ele almakta ve karar alma sürecinde görev alan aktörlerin objektif kriterler dışında farklı etken ve önceliklere dayanarak dağıtım yapabileceğini ve bunun da kaynakların etkin kullanımı ve sonuçta hedeflere ulaşma bakımından sorun oluşturacağını ileri sürmektedir.

Bu genel çerçeveye içinde kalkınma ajansları; kamusal tercih teorisi, yeni bölgecilik yaklaşımı ve kapsayıcı kurumlar yaklaşımı bakımından önem arz eden bir konumundadır. Zira farklı aktörlerden teşkil edilen yönetim kurulu, yerel bir kuruluş olması ancak farklı destek uygulamalarının farklı merciler tarafından karara bağlanması bakımından elde edilecek sonuçlar literatüre gerek bölgesel kalkınma politikalarının etkisi gerek kurumsal yaklaşım gerek hizmet kayırmacılığı bağlamında katkı sağlayacaktır.

Bu doğrultuda bölgesel gelişme alanında yakın zamanın en önemli adımı olan, yeni bölgecilik yaklaşımı kapsamında hayat bulan ve yapısı itibarıyla gerek kapsayıcı gerek modern bölgesel gelişme stratejilerinin hayata geçmesine imkan verebilecek durumda olan kalkınma ajanslarının başarısı Türkiye’de uzun zamandır devam etmekte olan bölgesel gelişmişlik farkları sorununun azaltılmasına da katkı sağlayabilecektir.

Literatürde kamu yatırımları ve devlet destekleri uygulamalarında politika ve kamusal müdahaleler ulusal (Yavan, 2011a, 2011b, 2011c, 2012; Sevinç vd., 2016) ve uluslararası düzeyde (Bosker ve Garretsen, 2009; Acemoglu ve Robinson, 2012; Luca ve Rodriguez-Pose, 2015, 2019; Glückler ve Lenz, 2016; Rodriguez-Pose vd., 2016a, 2016b; Luca, 2016 ve 2017) inceleme konusu yapılmıştır. Ancak yapılan çalışmaların tamamına yakını merkezi / ulusal düzeyde uygulanan politikalar üzerinden yapılmış olup bölgesel kalkınma bağlamında bir sonuca varmak bakımından yetersizdir. Ayrıca çalışma sonuçları arasında birbiriyle çatışan bulgular da bulunmaktadır. Örneğin Türkiye özelinde yapılan çalışmalardan, Luca ve Rodriguez-Pose (2015) ve Yaraşır Tülümce (2014) kamu yatırımlarında hizmet kayırmacılığı olduğu sonucuna ulaşırken Luca ve Rodriguez-Pose (2015) kamu yatırımlarının tahsisinde sosyo ekonomik gelişmişlik seviyesinin önemli rol

oynadığını ifade etmekte başka bir çalışmada Luca (2022), merkezi bürokrasinin hizmet kayırmacılığını önemli ölçüde engellediği ve sosyo ekonomik unsurların Türkiye’de kamu yatırımları için daha baskın bir unsur olduğu sonucuna ulaşmaktadır.

2.2 Kapsayıcı Kurumlar ve Kuruluşlar

Kurumsal yaklaşım bağlamında Gertler (2018:1), kurumların ekonomik aktörlerin davranışlarını yönlendirmede ne kadar önemli rol oynadıkları konusunun akademik kökenini Veblen’e (1899) götürmektedir. Piyasanın devlet ve kamusal aktörler aracılığıyla yapılandırıldığı, bu çerçevede işleyişe etkide bulunan kurumsal yapının da sosyal olarak yapılandırıldığına ilişkin değerlendirmelerinden hareketle Polanyi’ye (1944) ve kamusal tercih teorisi ile Buchanan’a (1949) da atıf yapmaktadır (Gertler, 2018).

Ekonomik büyüme ve sosyal gelişme bakımından etkin işleyen ve etkili politikalar yürüten kamu sektörü ön şart kabul edilirken etkili politikanın uygulanması için teknik bilgi ve becerinin gerekliliği de öne çıkmaktadır (Azulai vd., 2014; Luca, 2017). Bu noktada çarpık bürokratik ve siyasi teşvik uygulamalarının kaynağın etkili kullanımına engel teşkil ettiği, bunun sosyal kurumsal yapıların nispeten daha zayıf ve dağıtımçı özellikte uygulamaları daha yaygın olduğu gelişmekte olan ülkelerde daha fazla sorun oluşturduğu ifade edilmektedir.

Bu çerçevede zayıf kurumsal yapı, kaynakların etkinsiz kullanımı sonucunda daha düşük gelişmişlik seviyesinde bir denge oluşmasına sebebiyet verecektir. Bununla birlikte seçmen temelinde uygulanan politikalardan fayda sağlayan geniş bir seçmen kesimi oluşturulması durumunda iktidar da kendi devamını sağlayacağından zayıf kurumsal yapı uzun vadede tüm toplumun zarar göreceği bir duruma sebebiyet verecektir. Bunu destekler şekilde Acemoğlu da (2006:544) etkin olmayan ancak başlangıçta büyüme sağlaması bakımından uygun sanılan yapıların sonraki dönemlerde toplumun diğer ekonomilerden belirgin şekilde geride kalmasına sebebiyet verdiğini vurgulamaktadır (Acemoğlu, 2006; Diaz-Cayeros vd., 2008; Blaydes, 2010).

Kurumsal yapıların geliştirilmesi ve etkili politik uygulamalar için önerilen hususlardan biri teknik kapasitesi yüksek, politik süreçlerden ve çıkar gruplarının müdahalelerinden izole edilmiş bir bürokratik yapının varlığıdır. Bu durumda geliştirilecek politikalar, politik açıdan zorlayıcı olsa da etki bakımından çok yerinde olacaktır (Wade; 1990; Eisner, 1993; Evans, 1995). Bürokratik yapı, güçlü ve siyasal baskıya yeterince dirençli olması durumunda toplumsal tercihlerle daha uyumlu politikalar geliştirme ve böylece kalkınmanın sağlanması imkanına sahip olacaktır (Luca, 2017:942). Diğer taraftan bürokratik düzeyde de yetkinin sınırlandırılması ve kontrole tabi tutulması literatürde yer alan öneriler arasındadır (örn. Niskanen, 2001).

Post-pozitivist dönemle birlikte artan alternatif yaklaşımlar ana akım içinde de bu akımlar tarafından ileri sürülen hipotezlere yönelik çalışmaları tetiklemiştir. Yakın dönemde North (1990) çalışmasıyla ana akım iktisat içinde kurumsal dönüşümü başlatmıştır. North (1990) çalışmasında kurumları “*oyunun kuralları*” olarak tanımlayarak; resmi tanımlı kurallar ile birlikte iş yapma biçimleri, değerler, gelenekler gibi gayri resmi (informal) kurallar olarak da ifade etmektedir. Bu bağlamda kurumların temel işlevi, ekonomik davranışların temelini oluşturmak ve ekonomik işlemleri kolaylaştırmaktır. Kurumsal yapı resmi ve gayri resmi kurumlar üzerinden tanımlanmakla birlikte informal kuralların önemli kısmının mevzuat düzenlemelerinde de yer bulması ve sosyal yapının bir parçası olarak formal tarafta düzenleyici ve uygulayıcı kuruluşların / organizasyonların yapısında yer bulması ilişkiyi karşılıklı hale getirmektedir (Gertler, 2018:4).

Acemoğlu ve Robinson tarafından konu üzerinden çalışmalar yürütülmüş ve kapsayıcılık temelinde bir yaklaşım oturmaya başlamıştır (Rodrik vd., 2004; Acemoğlu vd., 2005; Acemoğlu, 2006; Acemoğlu ve Robinson 2012). Yapılan çalışmalarda ölçek ulusal düzeyde olsa da coğrafyanın da kapsama dahil edilmesi kurumsal yaklaşım - ekonomik coğrafya ilişkisi, mekan bazında kurumların ne şekilde farklılaştığı ve

kalkınma sürecine nasıl etki ettiği bağlamında önemli öngörü sağlayacak ve bölgesel gelişmişlik farklarının açıklanmasına katkı sağlayabilecektir.

Kurumsal etkenler bakımından iktisat literatüründe yürütülen çalışmaların ekonomik coğrafya alanına önemli katkıları olmuştur. Ancak kurumsal yaklaşım temelinde gayri resmi kurumlara da yer verilmekle birlikte iktisat alanında yürütülen çalışmalarda konu daha çok yasal düzenlemeler, fikri mülkiyet ve politik istikrar gibi resmi kurumlar üzerinden ve ulusal ölçekte genel ekonomik performans temelinde ele alınmıştır (Gertler, 2018:5).

Buna karşılık ekonomik coğrafyacılar konuyu informal kurumlar, ulus altı ölçekte kurumsal yapı, organizasyonel yapılanma ve zaman içinde değişimi gibi konular üzerinden de inceleyerek araştırma alanını genişletmiştir. Kurumlar kavramı bağlamında ekonomik coğrafya alanında kalkınma ajansları ve iş örgütleri gibi kuruluşlar da “*organizasyon olarak kurumlar*” (*institution as organization*) temelinde bir araştırma alanı olarak incelenmiştir (Cumbers vd 2003; Gertler, 2018:5).

Gelinen noktada gerek iktisatçılar gerek ekonomik coğrafyacılar, kurumların; ekonomik davranışları şekillendirdiği, sınırlandırdığı ve mümkün kıldığı konusunda mutabık kalmıştır. İktisat literatüründeki çalışmaların çoğunluğu ulusal düzeyde iken ekonomik coğrafya bölgesel kurumlara da ilgi göstermiştir. Gelinen noktada önem arz eden konulardan biri bölgesel kurumlar ile ulusal kurumlar arasındaki ilişkinin analizi olmuştur (Gertler, 2018:11).

Acemoğlu ve Robinson, ekonomik kurumların bugün olduğu gibi geçmişte de toplumlar arasında çok farklı şekillerde oluştuğunu ve bunun ekonominin performansını etkileyen başlıca etkenlerden biri olduğunu öne sürmektedir (Acemoğlu ve Robinson, 2002; Acemoğlu ve Robinson 2012). Bu çerçevede ekonomik refahın sağlanması için nasıl bir kurumsal yapıya ihtiyaç duyulduğu incelenmektedir.

Esasında “*kapsayıcı kurumlar*” ifadesi daha sonra ifade edilmekle birlikte çalışmanın bugünkü halini almasında Acemoğlu’nun (2006: 544-545) etkin işlemeyen kurumlar çalışmasının etkisini vurgulamak önemlidir. Burada Acemoğlu, politik gücü elinde bulunduran kesimlerin -elitler- kaynakları toplumun diğer kesimlerinden kendilerine transfer etmek için kullanacaklarını bunun sonucunda da etkinsiz kurumların ortaya çıkacağını savunmaktadır.

Yine aynı yaklaşım doğrultusunda daha sonra Acemoğlu ve Robinson (2012), ekonomik kurumların politik tercihlerin bir sonucu olduğunu ifade ederek bunun da iktidarın sahipliğine göre belirleneceğini ifade etmektedir. Acemoğlu ve Robinson (2012) temelde refahın ortaya çıkmasını kapsayıcı kurumlara bağlamakta olup kapsayıcı kurumların temelde iki ana dayanağı bulunmaktadır. Bunlar; politik gücün geniş kesimler elinde dağılması, diğer bir ifadeyle dengeli bir iktidar yapısı, diğeri ise devletin hükümlerlik yetkisini tek başına elinde bulundurduğu, kamusal hizmet sunan, mevzuat belirleyen ve uygulatabilen bir devlet kapasitesidir. Bu bağlamda iki temel unsurun birbirini dengeler ve destekler mahiyette oluşması durumunda ekonomik yapının kapsayıcı nitelik kazanacağı ve bu sayede ekonomik refah artışının sağlanacağı öngörülmektedir.

Kapsayıcı kurumlar toplumun tüm kesimlerinin toplumsal refahtan pay almasını sağlayacak resmi ve gayri resmi kurumlardır. Resmi kurumların vücut bulmuş hali olan kuruluşlar da kurumsal yapının bir unsuru olarak gerek tabi olunan mevzuat gerek iş yapma biçimleriyle toplumun tüm kesimine hitap ederek kaynak kullanımında etkinliği sağlayacak ve toplumsal refahın en yüksek şekilde ortaya çıkmasına katkı sağlayacaktır.

Kalkınma ajanslarının karar organı olan yönetim kurulunun yapısı esasında kapsayıcı kurumlar yaklaşımında öngörülen iktidar gücünün toplum kesimleri arasında dengeli dağılımı bakımından örnek teşkil etmektedir. Yönetim kurulunda devleti temsil eden valiler ile birlikte yerel seçimle işbaşına gelen belediye başkanları ve il genel meclis

başkanları ile özel sektör çatı kuruluşları olan ticaret ve / veya sanayi odalarının başkanları yönetim kurulunda eşit oy hakkıyla yer almaktadır.

Kalkınma ajanslarının mevzuat yapma yetkisi kısıtlı olsa da (dolaylı olarak Bakanlık üzerinden) geniş faaliyet alanı içerisinde faaliyet önceliklerini belirleme ve destek uygulamaları bağlamında hükümlerlik yetkisi olduğu açıktır. Bu çerçevede karar organı temsilcileri arasında yetkinin eşit dağıldığı, karar organının toplumun tüm kesimlerini temsil etme bakımından nispeten dengeli olduğu ve destek uygulamaları bakımından kurumsal kapasiteye sahip kalkınma ajanslarının “*kapsayıcı kuruluş*” olmasını beklemek yanlış olmayacaktır. Zira kalkınma ajansları yerel düzeyde katılımcılığın en geniş düzeyde sağlanabileceği kalkınma kurullarını yönetsel yapısında barındırmaktadır. Karar organı yönetim kurulu, salt merkezi yönetimin değil il düzeyinde etkili tüm önemli aktörlerin; belediyelerin, il genel meclisinin, özel sektör çatı kuruluşunun ve hatta bölgesi tek ilden oluşan kalkınma ajanslarında kalkınma kurulunun kendi üyeleri arasından seçtiği üç temsilci sayesinde yerel düzeyde temsiliyetin en üst düzeyde olduğu ve üyelerin karar almada eşit oy hakkına sahip olduğu emsalsiz bir kamu kuruluşudur.

Bu bakımdan kalkınma ajansları öngörülen kurumsal yapısı ve tabi olduğu düzenlemeler itibarıyla faaliyette bulunduğu bölgede tüm aktörlerle çalışması gerekli olan, karar alma yapısı itibarıyla faaliyetlerini işbirliği temelinde yürütmesi gereken bu bakımdan kapsayıcı kuruluş niteliği bir bakıma mevzuatla güvence altına alınmış bir yapı olarak değerlendirilmektedir. Bununla birlikte kapsayıcı kuruluşlara ilişkin literatür, ulusal düzeyde örgütlenen kurumsal yapılardan oluşmuş olup bunun ulus altı ölçekte değerlendirilmesi ekonomik coğrafya tarafında olduğu kadar kurumsal iktisat alanında da literatüre bir perspektif kazandıracaktır. Zira aynı örgütsel yapı ve mevzuata tabi merkezi yönetim kuruluşlarının bünyesindeki yapıların farklı bölgelerde uygulamaları farklılaşabilmektedir. Kalkınma ajansları bu bakımdan ayrışan yönetsel yapısı ve hesap

verebilirliği temin etme amacı taşıyan düzenlemeleri ile bir karşılaştırma yapmaya da imkan vermektedir.

2.3 Hizmet Kayırmacılığı ve Dağıtımçı Politikalar

Hizmet sunumunda objektif kriterler dışında ve öngörülen amacı gerçekleştirmekten ziyade belli kişi ya da gruplar lehine uygulamalar olarak adlandırılabilir hizmet kayırmacılığı kapsamında literatür ağırlıklı olarak siyaset bilimi ve kamu yönetimi ile maliye alanından beslenmiştir. Ancak hangi şekillerde ve araçlarla uygulandığı ve ne şekilde uygulandığı bağlamında çalışma alanının iktisat ve sosyoloji ile birlikte ekonomik coğrafyanın da çalışma alanına girdiği açıkça görülmektedir.

Hizmet kayırmacılığı genellikle iktidarda bulunanların takip eden dönemde iktidarlarını sürdürebilmek için kamusal imkanları kendi çıkarları için diğer bir ifadeyle yandaş seçmen kesimlerini kollayacak biçimde kullanması olarak uygulamada kendini göstermektedir. Burada esaslı nokta karar vericilerin kaynak dağıtım kararını gelişmişlik durumu ve sosyo ekonomik ihtiyaçlar gibi nispeten objektif kriterler yerine çıkarları temelinde karar vermesidir (Özkanan ve Erdem, 2014:179; Yavuz ve Yaraşır Tülümce, 2022:133 ve 154). Bu durumun kaynağın kullanım amacı dışında kullanılmasından hareketle bir etkinsizlik doğurması da kaçınılmazdır. Bu noktada kaynak kullanımında politik bir etkinsizlik yahut yozlaşma olduğu algısı yalnızca belli bir kaynak kullanımı üzerinden değil ülke genelinde hükümete ilişkin tüm algıyı etkilemektedir (Avrupa Komisyonu, 2014). Bu çerçevede kaynak kullanımının belli objektif kriterler dahilinde kullanılıp kullanılmadığı daha da önem kazanmaktadır.

Devletin kaynağı etkin kullanarak refahı adil dağıtmak üzere müdahaleler yapabileceğini savunan Keynesyen görüşün aksine devletin ekonomiye müdahalesinin bilhassa sınırlandırılmadığı durumlarda olumsuz sonuçları olabileceğini savunan Kamusal Tercih Teorisi kapsamında hizmet kayırmacılığı da incelenmektedir. Kamusal Tercih Teorisi kapsamında öne atılan başlıca varsayımlardan birisi karar alma yetkisine

sahip aktörlerin kendi çıkarları doğrultusunda hareket ettiğini ileri süren rasyonel seçim varsayımdır (Yavuz ve Yaraşır Tülümce, 2022, s. 132). Bu bağlamda iktidarını sürdürme arzusundaki politikacılar ve siyasal partiler oylarını artırmak için, bürokratlar ise konumlarını korumak yahut etki alanlarını artırmak ve daha yüksek bütçe kullanmak gibi amaçlarla hareket edebilmektedir (Downs, 1957; Cox ve McCubbins, 1986; Buchanan ve Tullock, 1999; Cox, 2010).

Literatürde uygulama yöntemi olarak *iki temel yaklaşım* öne çıkmaktadır. Bunlar politik olarak güçlü olunan yerlere kaynak tahsisi ve oy değiştirme potansiyeli olan yerlere kaynak transferi şeklindedir (Lindbeck ve Weibull, 1987; Dixit ve Londregan, 1996). Bu yaklaşımlar seçmen profiline ve seçim yerlerine göre şekillenmektedir. Örneğin Dixit ve Londregan (1996) iktidarın kaynak dağıtımını noktasında bu iki gruba da destek sağlama konusunda eşit düzeyde etkinliğe sahipse tercihin kararsız seçmenlerden yana kullanacağını ancak parti eğilimlerinin güçlü olduğu ve her partinin kendi seçmenine daha etkin şekilde destek sağlayabildiği yerlerde tercihin kendi seçmen grubu olacağını ifade etmektedir. McGillivray (2004) ise kapalı liste ve nispi temsil olan seçim sistemlerinde dağıtımcı politikaların hedef kitlesinin kararsız seçmenlerden ziyade kor seçmenler olacağını ifade etmektedir. Letelier ve Neyra (2013:149), iktidarın en fazla destek aldığı bölgelere kayırmacılık yapmasını, iktidarın kendi yönetimi altında olan yerlerle olmayan yerler arasında eşit düzeyde cömert olmasının politik ekonomi bağlamında hiçbir açıklaması olmadığından hareketle açıklamaktadır.

Diğer tercih olan kararsız yahut oy değiştirme ihtimali yüksek seçmen grubu olarak tanımlanacak seçmenlerin kayırılmasına ilişkin yaklaşım ise kararsız seçmenin fazla olduğu yerlerin politik olarak daha cazip yerler olduğunu öne sürmektedir (Lindbeck ve Weibull, 1993). Zira bu alanlarda sağlanabilecek gelişme söz konusu yerlerin iktidar partisinin yönetimine geçmesinin yanı sıra iktidarın ülke genelindeki gücünü de konsolide etmesine katkı sağlayacaktır. Milligan ve Smart (2005: 11-13)

kararsız seçmen hipotezini destekleyerek Kanada’da yaptıkları çalışmada seçim rekabeti üzerinden söz konusu hipotezi test etmişlerdir. Buna göre seçim sonuçları arasındaki farklar, kamusal hibelerin kullanımına etki etmektedir. Bu çerçevede politik olarak seçim sonuçları ne kadar birbirine yakınsa harcamalar da muhalafet elinde olan bölgeler için o kadar artmaktadır diyerek Kanada’da kararsız seçmen ya da marjinal bölgelere yönelik bir hizmet kayırmacılığı bulunduğunu ifade etmektedir.

Peru’da ise Graham ve Kane (1998) Alberto Fujimori’nin başkanlık yaptığı dönemde sosyal yardımları takdiri olarak kullandığını, ihtiyaç sahibi olmayan kesimlere de bu desteklerin verildiğini belirtmektedir. Ancak Peru’da daha önce bu tarz desteklerden faydalanmamış ve 1993 yılında yapılan referandumda iktidara en az destek veren uzak kırsal bölgelere de sosyal yardımlar yapıldığı ifade edilmektedir (Graham ve Kane, 1998:99). Peru’da yapılan bir diğer çalışmada Letelier ve Neyra (2013) 2004-2010 yıllarında bölgesel hükümetlere yapılan ihtiyari yardımları incelemiş ve iktidarı güçlü şekilde destekleyen bölgelerin bu tarz desteklerden nispeten en az faydalananlar olduğunu tespit etmiştir. Yazarlar, bu durumu, hedeflenen muhalif bölgelerde daha yüksek bir avantaj sağlamak beklentisine dayandırmaktadır. Kayırmacılığın iktidarın başlangıcında daha baskın olduğu ancak çalışmaya konu 2004-2010 dönemi genelinde de kararsız seçmen hipotezini destekler mahiyette bulgulara ulaşıldığı ifade edilmektedir (Letelier ve Neyra, 2013: 155-159). Bu kapsamda önemli bir diğer bulgu söz konusu dönemde sağlanan desteklerin daha yoğun nüfuslu bölgelere, kentleşme seviyesi yüksek bölgelere, daha düşük vergi tabanına ve daha az madencilik gelirlerine sahip bölgelere daha fazla verildiği yönündedir. Bu örnekten hareketle sağlanan destekler ihtiyari olsa da beklenen amaçları gerçekleştirmek amacına da hizmet etmekte, hizmet kayırmacılığı belli bir kesimi ya da alanı destekten mahrum bırakmak şeklinde değil tercih edilen kesim ya da bölgelerin daha fazla desteklenmesi şeklinde uygulanmaktadır.

Livert ve Gainza (2018) çalışmalarında Şili’de Bölgesel Kalkınma Ulusal Fonundan (BKUF) 2004-2014 yılları arasında yerel yönetimlere yapılan transferleri (comunas) incelemektedir. Çalışmada bu kaynakların tahsisinde hizmet kayırmacılığı olup olmadığı, varsa ne şekilde gerçekleştiği ve dağıtımçı politikalarda merkezi hükümetin seçim beklentisinin mi yoksa yerel yönetimlerin lobicilik kapasitesinin mi daha baskın olduğu değerlendirilmektedir. Çalışmada hükümet koalisyonunda yer alan partilerin iktidarda olduğu belediyelere muhalif belediyelere nazaran yüzde 10 oranında daha fazla kamu yatırımı yapıldığı tespit edilmiştir (Livert ve Gainza, 2018). Yine aynı çalışmada öne çıkan diğer hususlardan birisi de kurumsal kapasiteyle ilişkisi bağlamında personel harcamaları olmuştur. Kullanılan modelde bağımsız değişkenlerden birisi personel harcaması olup daha yüksek personel harcaması yapan belediyelerin BKUF’dan daha fazla destek aldığı tespiti yer almaktadır. Bunun belediyelerin gelirleriyle doğrudan bağlantısı olduğu ve aynı şekilde daha yüksek gelir seviyesindeki belediyelerin BKUF’dan daha fazla destek aldığı ve bunun sonucunda BKUF’nin öngörüldüğü ölçüde eşitlik temelinde dağıtılmadığı sonucuna varılmaktadır.

Livert ve Gainza (2018) tarafından yürütülen çalışmada öne çıkan bir diğer husus, dağıtımçı politika uygulamasında ulusal oy oranlarının değil yerel seçim beklentisinin baskın olduğu yönündeki tespittir. Bu doğrultuda kaynak dağıtımında yerel yönetimin mensubiyetinin ve özellikle heterojen bir seçmen yapısına sahip bölgelerde seçim kazanmış belediye başkanlarının lobicilik kabiliyetlerinin dağıtımçı politikalar konusunda daha fazla etkide bulunduğu ifade edilmektedir. Şili’de bölgesel kalkınma için tahsis edilen kaynağın (BKUF) önemli kısmı etkinlik temelinde daha gelişmiş belediyelere verildiği tespit edilmekte olduğu zira buralarda uygulanan projelerin fizibilitesinin genellikle daha iyi olduğu ifade edilmekte ancak bu durum bölgesel gelişmişlik farklarının da artmasına sebebiyet verdiği vurgulanmaktadır.

Livert ve Gainza (2018:10-11) çalışmada tespit edilen bulgulara karşılık olarak şeffaflık ve hesap verebilirlik konularında politik reformlar yapılmasını ve bilhassa takdiri kaynak kullanımına imkan veren uygulamaların (non-programmatic) kısıtlanmasını önermektedir. Bağımsız bir planlama ofisi kurulması ve böylece bu yapının politik ve yönetsel etkiyi sınırlandırırken mali açıdan da daha öngörülebilir bir mekanizma inşa etmesini önermektedir. Diğer taraftan kaynaktan yararlanma durumu ile personel giderleri arasındaki ilişkiden hareketle düşük gelirli belediyelerin ortak proje geliştirme pratikleri tavsiye edilmektedir. Sonuç olarak bu düzenlemeler karşısındaki en büyük engelin politikacıların istek durumu olduğu ifade edilmekte ve hatta bu değişiklikler yapılsa dahi dağıtımçı politikaların etkisi azaltılsa da tamamıyla ortadan kalkmasının mümkün olmadığı ifade edilmektedir.

Livert ve Gainza (2018) tarafından yapılan çalışmanın önemli taraflarından biri de, Şili'deki bölgesel yönetim yapısının ve bölgesel kalkınma amacına tahsis edilen kaynakların transfer sisteminin Türkiye'de kalkınma ajansları ile benzerliğidir. Bu kapsamda Şili'de ulusal ve bölgesel hükümetler ile yerel yönetimlerden oluşan bir yapı bulunmaktadır. Bölgesel hükümet, Bölgesel Kalkınma Ulusal Fonunu (BKUF) yönetmekte ve başka kaynağı bulunmamaktadır. BKUF merkezi bütçeden sağlanan bir kaynak olması nedeniyle bu kaynağın kullanımı da ulusal hükümetin beklentileri çerçevesinde gerçekleşmektedir. Kaynak bakımından bağımlılık yerel idareler (comunas) için de geçerli olup Livert ve Gainza (2018) bu durumu yerel idarelerin yasal olarak bağımsız ancak uygulamada merkezi kaynaklara bağımlılığı nedeniyle çok kısıtlı bir bağımsızlığa sahip olduğunu ifade etmektedirler. Diğer taraftan daha az gelişmiş yerel idarelerin izin, ruhsat ve mülkiyet üzerinden aldıkları vergiler de daha müreffeh bölgelere nazaran düşük kalmakta ve bu bölgelerin merkezi yönetim tarafından sağlanan kaynaklara bağımlılık düzeyi artmaktadır. Şili'de Belediyeler Ortak Fonu'nun da

bulunduğu ancak bunun belediyeler arasındaki gelir farklılıklarını gidermede yetersiz kaldığı ifade edilmektedir.

Bölgesel kalkınma için tahsis edilen ve yerel idareleri için en önemli kaynaklardan olan BKUF'tan yararlanmak için yerel idareler başvuru yapmakta ve bu başvurular kar, zarar ve teknik fizibilite üzerinden değerlendirilmektedir. Ancak BKUF'nin yönetiminden sorumlu bölgesel yönetimin ve tekliflerin iletildiği Ulusal Bütçe Ofisi bürokratlarının merkezi yönetim tarafından atanması ve başvuruların ulusal rehberler ve önceliklerle uyumlu olması şartları yerel idarelerin özerkliği konusunda engel teşkil etmekte aynı zamanda kaynak tahsisinde hizmet kayırmacılığına da imkan vermektedir (Livert ve Gainza; 2018: 4-5). Bu durumun gerek yerel idarelerin mali yapıları gerek kalkınma ajansları kaynak tahsis süreci ve iş yapma biçimleri bakımından Türkiye'deki durumla benzerlik taşıdığı değerlendirilmektedir.

Spáč vd. (2022) ise çalışmasında aynı iktidarın farklı destekler kapsamında hizmet kayırmacılığına ilişkin uygulamalarının da farklılaşacağını belirtmektedir. Bu kapsamda gerek Slovakya gerek Çekya'da bazı desteklerde hizmet kayırmacılığı görülse de ulusal bazı fonlarla AB kaynaklı uygulamalarda hizmet kayırmacılığına ilişkin bir bulguya rastlanılmadığı ifade edilmektedir (Spáč vd., 2022:77-79).

Hizmet kayırmacılığı, Kamusal Tercih Teorisi kapsamında devletin, ekonomiye müdahalesinin sınırlandırılmadığı durumlarda olumsuz sonuçlar doğurabileceği yaklaşımından hareketle kaynak kullanımında etkinsizlik doğuran alanlardan biri olarak incelenmektedir.

Kamusal tercih teorisi, genel anlamda karar alıcıların kendi çıkarları doğrultusunda kaynak etkinsizliğine sebebiyet verecek şekilde hareket edebileceğini öne sürmektedir (Downs, 1957; Cox ve McCubbins, 1986; Buchanan ve Tullock, 1999). Benzer şekilde kurumsal yaklaşım kapsamında Acemoğlu ve Robinson (2012) da kurumsal yapının kapsayıcı olmamasının ülkelerin ekonomik performansının olumsuz

etkileneceğine vurgu yapmaktadır. Bu bağlamda kapsayıcı kurumsal yapı ile hizmet kayırmacılığının bağdaşmadığı açıktır. Bununla birlikte yapılan ulusal ve uluslararası çalışmalarda dünya genelinde hizmet kayırmacılığına ilişkin bulgular yer almaktadır. Çalışmalarda farklı destek ve müdahale unsurlarının farklı iktidar dönemlerinde farklı düzeylerde olmakla birlikte objektif kriterler yerine karar vericilerin tercihleri doğrultusunda seçmen grupları bazında kayırmacılık yapılarak dağıtıldığı ortaya konulmaktadır (Bkz. Golden ve Min; 2013). Söz konusu tercihlerde seçmen gruplarının belli seçim bölgelerine karşılık gelmesi, hizmet kayırmacılığının coğrafi niteliğini göstermekte ve mekânsal sonuçlarını da gündeme getirmektedir. Bu çerçevede hizmet kayırmacılığı, insan, mekan ve ekonominin kesiştiği bir çalışma alanı olup ekonomik coğrafyanın da çalışma alanına girmektedir. Golden ve Min (2013) ile Yavuz ve Yaraşır Tülümce (2022) de hizmet kayırmacılığının belli bir seçmen grubuna yönelmiş olmasının hizmet kayırmacılığını önemli ölçüde coğrafi nitelikte bir olgu haline getirdiğini ifade etmektedir.

Türkiye özelinde yapılan çalışmalardan Luca ve Rodriguez-Pose (2015) tarafından yapılan çalışmada kamu yatırımlarının bölgesel dağılımı hizmet kayırmacılığı perspektifinden incelenmiştir. Luca ve Rodriguez-Pose (2015), Türkiye’yi tanımlarken düşük yönetsel ve kurumsal kapasite nedeniyle hizmet kayırmacılığına elverişli bir ülke olduğunu ifade ederken uzun süreli devlet tecrübesi ve kalkınmacı yaklaşıma bağlı olarak merkezi bürokrasinin belli ölçüde dağıtımcı politikaları engellediğini belirtmektedir. Bu noktada çıkar gruplarının etkisinden nispeten izole edilmiş teknik birikime sahip bir merkezi bürokrasinin etkisine dikkat çekilmektedir. Merkezi bürokrasinin gelişmesinde AB üyelik süreci ve bu kapsamda gerçekleştirilen özellikle iyi yönetim ilkelerini temel alan reformların da etkisi olabileceği ifade edilmektedir. Çalışmada iktidar partisinin oy oranlarını gözeterek daha fazla destek aldığı – kor seçmenlerin bulunduğu – illere daha fazla kamusal yatırım yapma eğiliminde olduğu belirtilmekle birlikte bunun nispeten

özellikle gelişmekte olan ülkelere ilişkin uluslararası literatürdeki bulgular gözetildiğinde çok kısıtlı kaldığı, yatırımların tahsisinde sosyo ekonomik kriterlerin çok baskın olduğu ifade edilmektedir (Luca ve Rodriguez-Pose, 2015:1526-1529).

Luca ve Rodriguez-Pose (2015), çalışma kapsamında kamu yatırımlarının bölgesel gelişmişlik farklarına etkisini de incelemişlerdir. Bu kapsamda kamu yatırımları ile illerin sosyo-ekonomik gelişmişlik durumundaki kademesi arasında güçlü ve pozitif şekilde ilişkili bulunmuştur. Bu doğrultuda ilin gelişmişlik bakımından 1 kademe yükselmesi kişi başına yatırımların yüzde 40 oranında artırmaktadır. Bu durum kamu yatırımlarının bölgesel gelişmişlik farklarını gidermenin aksine daha gelişmiş illere yöneldiği sonucunu doğurmaktadır. Bununla birlikte çalışmada kırsal nüfus oranı ile eğitim seviyesi de bağımsız değişken olarak kullanılmış olup kırsal nüfus pozitif, eğitim düzeyi negatif yönlü ve istatistiki olarak anlamlı bulunmuştur. Buradan hareketle kaynaklar önemli ölçüde gelişmiş bölgelere etkinlik temelinde giderken ve bu bölgesel kalkınma amaçlarına aykırılık teşkil etmekteyken kırsal nüfus ve eğitim düzeyi göstergelerinin mülga Kalkınma Bakanlığının az gelişmiş bölgelere de kaynak aktarmakta olduğunu gösterdiği ifade edilmiştir. Ancak etkisi daha sınırlı kalmaktadır. Örneğin bir ildeki kırsal nüfus payı ile kamu yatırımlarının korelasyonu incelenmiş ve kırsal nüfus oranındaki 1 birimlik artışla kişi başı kamu yatırımlarında yüzde 7'lik artışın ilişkisi ortaya konulmuştur (Luca ve Rodriguez-Pose, 2015:1530).

Rodriguez-Pose vd. (2016b), hizmet kayırmacılığının bölgesel gelişme boyutunu değerlendirerek kamusal yatırımların politik çıkarlar sonucunda tahsis edilmesinin bu alanda politika önceliklerine ulaşmayı da olumsuz etkilediğini vurgulamaktadır. Yavuz ve Yaraşır Tülümce (2022), kamusal kaynakların gelişmiş bölgelere yöneldiğini, bunun ihtiyaç olmamasına yahut hakkaniyete aykırı şekilde aktarılmasını tipik bir hizmet kayırmacılığı olarak tanımlamaktadır. Benzer şekilde Psycharis vd. (2019), Yunanistan'da yürüttükleri çalışmada bazı harcamacı bakanların kamusal kaynak

kullanımında hizmet kayırmacılığı yaptığını ve kaynakların coğrafi dağılımının takdiri olarak etkilendiği, bunun etkinsizlik doğurduğunu kamu politikalarının yönetiminde ve uygulanmasında daha kapsayıcı ve katılımcı bir yaklaşıma ihtiyaç duyulduğunu ifade etmektedir. (Psycharis vd, 2019:277).

Spáč vd. (2022) bölgesel destek uygulamalarına ilişkin yürüttükleri çalışmada mekânsal ölçeğin hizmet kayırmacılığında etkili olduğunu vurgulamaktadır. Yine Spac vd. (2022), bölgesel desteklerde dağıtım sorunu bulunmamasında şeffaflık uygulamaları ve bölgesel konseylerin temsil yapısının etkisi olabileceğini değerlendirdiklerini ancak bunların etkisinin sınırlı kaldığını ifade etmektedirler (Spáč vd., 2022:78). Rodriguez-Pose vd. (2016b) de şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin, düzenlenmesinin değil bu ilkelerin ne şekilde ve ciddiyette uygulandığının hizmet kayırmacılığı bakımından önem kazandığını vurgulamaktadırlar.

Ülkemizde de yakın dönem bölgesel politikaya temel teşkil eden yeni bölgecilik yaklaşımında da öne çıkan hususlardan biri, yerel potansiyelin harekete geçirilmesi yoluyla kalkınmanın sağlanması olup hizmet kayırmacılığı ilişkisi bakımından belli bir bölgeye aktarılması gereken kaynağın takdiri olarak aktarılmaması bölgelerin kalkınma düzeylerine doğrudan etkide bulunarak buradaki kalkınma hareketini olumsuz etkileme potansiyeline sahiptir. Kaynak kullanımına aracılık eden bir yapı olarak kalkınma ajanslarının iyi işleyen kuruluşlar olması, kapsayıcı olması ve bu bağlamda hizmet kayırmacılığının olmamasıyla mümkündür. Yönetmelik yapısı ve mevzuat düzenlemeleri ile kapsayıcı nitelikte kurgulanan kalkınma ajanslarının uygulamada bu nitelikleri koruyor olması kalkınma ajanslarının bölgelerin kalkınmasına etkisinin de en üst düzeyde olmasını sağlayacaktır.

Diğer yandan hizmet kayırmacılığı alanı kaynak kullanımının etkinliği noktasında kamu maliyesi ve kalkınma literatüründeki temel etkinlik-eşitlik tartışması bağlamında uzun geçmişi olan bir alandır. Dağılımın salt objektif kriterler çerçevesinde yapılmadığı

politik unsurların da önemli olduğu, kamusal tercih teorisinde 1950’li yıllardan itibaren işlenmeye başlanmıştır (Buchanan, 1949; Buchanan ve Musgrave, 1999; Buchanan ve Tullock, 1999; Rodrigues-Pose vd, 2016a). Bulguların önemli kısmı kamusal kaynak kullanımında hizmet kayırmacılığı olduğuna ilişkin olsa da De La Calle ve Orriols (2010), İspanya’da hükümetin kamusal kaynakları etkinlik temelinde tahsis etmek dışında çok kısıtlı imkanları olduğunu ifade etmektedir. Kauder vd., (2016) ise Almanya’da Rheinland-Pfalz eyaletinde yerel idarelere yapılan transferleri incelemektedir. Buna göre belediyelere nüfusu, öğrenci sayısı, sosyal güvenlik ödemesi gibi 6 kriter üzerinden kural bazlı, proje temelinde değerlendirme / takdiri kaynak transferi yapılmaktadır. Çalışmada kural bazlı aktarımda bir kayırmacılık olmadığı ancak değerlendirme temelinde / takdiri olarak proje bazlı aktarılabilecek kaynakların çekirdek seçmen hedeflenerek dağıtıldığı ve yüzde 1 düzeyinde oy oranındaki artışın takdiri kaynaklarda yüzde 1,4 oranında artış sağladığı ifade etmektedir. Burada da başvuruların niteliklerinin bilinmediğine vurgu yapılmaktadır. Ayrıca takdiri aktarım uygulamasının kural bazlı aktarımı olumsuz etkilemediği belirtilmektedir. Bu durum aynı karar mekanizması içinde takdir yetkisine bağlı olarak tercihlerin farklılaşmasını göstermesi ve merkezi paylar ile Bakanlık programları üzerinden kalkınma ajanslar uygulamasına da emsal teşkil etmesi bakımından önemli görülmektedir (Kauder vd., 2016:43,52-53).

Ülkemizde yapılan birçok çalışmada da hizmet kayırmacılığı bağlamında bulgular bulunmuş olmakla birlikte sosyo ekonomik etkenler ile merkezi bürokrasinin hizmet kayırmacılığını kısıtladığı yönünde bulgular içeren çalışmalar da bulunmaktadır (Luca ve Rodriguez-Pose, 2015; Luca, 2022). Konu, kamusal yatırımların tahsisinden, özel sektör firmalarının elektrik kesintileri ile karşılaşma sıklığı üzerinden firma performansına etkisine (Pınar vd., 2021) kadar farklı politika araçları ve farklı ülke örnekleri üzerinden tartışılmaya devam etmektedir (Psycharis,2008; Yavan, 2012; Golden ve Min, 2013; Celbis vd., 2014; Sevinç vd., 2016; Psycharis vd., 2021; Livert ve Gainza, 2018).

Kaynak kullanımında etkinlik ve eşitlik arasında bir tercih yapıldığı literatürde kabul görmüştür. Etkinlik yaklaşımı kamusal kaynakların en yüksek getirinin sağlanabileceği alanlarda kullanımını bu bağlamda mekânsal gelişmeyi gözardı ederek daha gelişmiş, daha yüksek teknik ve beşeri kapasiteye sahip alanlarda yatırım yapılmasını önermektedir. Uluslararası kuruluşlar arasında Dünya Bankası ile özdeşleşen etkinlik yaklaşımını, iktisat-mekan ilişkisini güçlendiren Yeni Ekonomik Coğrafya yaklaşımı da benimsemektedir (World Bank, 2009; Venables, 2010). Eşitlikçi yaklaşım ise kaynağın ihtiyaç temelinde daha fazla ihtiyaç duyulan yer yahut kesimin ihtiyacına uygun şekilde kullanılmasını önceliklendirmektedir. Genel itibarıyla bu iki yaklaşımdan biri benimsenmekle birlikte hükümetler bir denge de gözetmektedir (Sole Olle, 2010).

Türkiye’de ulusal politikalar önemli ölçüde etkinlik temelinde yürütülmekte (DPT, 1963; Luca ve Rodriguze-Pose, 2015) olup bir bakıma bölgesel politikalar ile eşitlikçi yaklaşım üzerinden dengeleme yapılmakta ve kaynak kullanımında ana akımın dışına çıkılmaktadır.

Kaynak kullanımında etkinlik ve eşitlik yaklaşımı yahut diğer objektif kriterler kullanılması kamunun kaynak kullanımında yozlaşma olup olmadığı noktasında da algıyı etkilemektedir. Avrupa Komisyonuna (2014) sunulan Avrupa Yolsuzluk Raporunda kaynak kullanımında yozlaşma olduğuna ilişkin algının belli kaynak mekanizmaları ile sınırlı kalmadığı ve tüm hükümetin algısını etkilediği vurgulanmaktadır. Benzer şekilde kaynak kullanımının politik tercihler çerçevesinde takdiri olarak kullanımı bölgesel politika özelinde de sapmalara sebebiyet vermekte ve hedeflere ulaşmayı mümkün olmaktan çıkarmaktadır. Kamusal yatırımlar, bilhassa ulus altı ölçekte mekanların kalkınması için en önemli kaynaklar olarak öne çıkmaktadır. Ancak burada esaslı unsur kaynağın ihtiyaçlara uygun kullanımı olarak öne çıkmaktadır. Örneğin Yunanistan’da yapılan bir çalışmada (Psycharis vd, 2021:286) dönemsel kontrol değişkenleri üzerinden 1975-2009 dönemleri arasında bölgesel kalkınma ile kamu yatırımları arasındaki ilişki

istatistiki olarak anlamlı çıkmamış ve yazarlar bu durumu kamu yatırımlarının bölgelerin ve vatandaşların ihtiyaç ve öncelikleriyle uyumlu olmamasına bağlamıştır.



3. BÖLÜM: TÜRKİYE’DE BÖLGESEL KALKINMA POLİTİKASI VE KALKINMA AJANSLARI

Kalkınmanın ülke sathında sağlanması ve refahın tüm toplum nezdinde daha hakkaniyetli dağılması kamu yönetiminin temel amacıdır. Bunun sağlanması bakımından Türkiye’de planlı kalkınma dönemi öncesinde başlayan bir planlama geçmişi bulunmaktadır. Önceleri en az gelişmiş bölgeleri hedefleyen yahut tespit edilen belli bölgelerin geliştirilmesini hedefleyen bölgesel kalkınma politikası zaman içinde ancak özellikle AB üyelik süreci sonrasında ciddi bir dönüşüm geçirmiştir.

Esasında bölgesel politika dayanağını Anayasa’dan almakta ve bu bakımdan devletin başlıca ekonomik görevleri arasında yer almaktadır. Şöyle ki; Anayasa’nın ekonomik hükümler bölümünde Planlama; Ekonomik ve Sosyal Konsey başlıklı 166 ncı maddesi “*Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir.*” hükmünü içermektedir. Kalkınma planlarının dayanağını da oluşturan bu madde ile ekonominin yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesi düzenlenerek esasında mekânsal bir yaklaşım da şart koşulmuştur. Ancak kalkınma planlarının bölgesel politika ayağı AB üyelik süreci ile başlayan ve 2000’li yıllarda hızlanan dönüşüme kadar hep arka planda kalmıştır. 2000’li yıllarda bölgesel gelişme politikasında esaslı bir değişim sağlanmış ve ulusal politika belgelerinde de bu durum “yeni yaklaşım” olarak tariflenmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2012, 2014a, 2014b; Yavan vd., 2022).

Türkiye’de bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılarak ülke genelinde daha hakkaniyetli bir kalkınma sağlamayı amaçlayan, geride kalmış bölgelerle birlikte gelişmiş bölgelerin de gelişmesini esas alan yeni bölgesel kalkınma politikası alanında son yıllarda atılan en önemli adım, kalkınma ajansları olarak kabul edilebilir (Yavan vd., 2022).

Türkiye’de bölgesel gelişme alanında yaşanan politika değişimi, bu değişimi tetikler nitelikte olmakla birlikte münhasıran da önem arz eden AB üyelik süreci ve literatürdeki gelişmeler üzerinden kalkınma ajanslarını ve kuruluşunu incelemek geniş kapsamın anlaşılması bakımından uygun görülmektedir. Bu doğrultuda tez çalışmasının arkaplanını oluşturan bu bölümde öncelikle Türkiye’de bölgesel gelişme politikasının seyri ve yaşanan önemli değişimler, sonrasında ölge kalkınma idareleri (BKİ), bir dönem kurulan ancak sonrasında feshedilen bölgesel gelişme yüksek kurulu (BGYK) ve bölgesel gelişme komitesi (BGK) gibi önemli adımlar ile bölge planlarının hazırlanması ve Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS) ile bölgesel kalkınma alanındaki gelişmelerin ulusal planlamayla ilişkisine değinilmektedir. Bu arkaplan içinde tezin araştırma nesnesini oluşturan kalkınma ajanslarının organizasyonel yapısı ve işlevleri ile kuruluşundan günümüze mali yapısı, bütçe ve gelir-gider dengesine dair veriler üzerinden ortaya konulmaktadır. Daha sonra tezin temel amacı kalkınma ajansları tarafından sağlanan desteklerin kapsayıcılık ve hizmet kayırmacılığı üzerinden incelenmesi olduğu için, ajanslar tarafından verilen mali ve teknik desteklerin nitelikleri, türleri ve değerlendirme süreçlerine ilişkin hususlara yer verilmektedir.

3.1. Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Politikalarının Gelişimi

Bölgesel kalkınma alanında sistematik çalışmaların Türkiye’de 1950’li yılların sonuna doğru İmar ve İskân Bakanlığının Kurulması ve Zonguldak Bölge Planı hazırlıkları ile birlikte başladığını söylemek mümkündür (Tekeli, 2008). Sonrasında 1960 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) kurulmuş ve 1963-1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (BYKP) hazırlanarak yürürlüğe girmiştir. Böylece Türkiye’de planlı kalkınma dönemi resmen başlamıştır (Bayram, 1994).

Bölgesel nitelikli planlama hazırlıkları ulusal planlama çalışmalarından önce başlamış olmakla birlikte bölgesel planlama, kalkınma planlarında yeterince yer bulamamıştır. 1. BYKP’de (1963-1967 dönemi) bölgesel gelişme; gelirin daha dengeli

dağılımı, bölgeler arası gelişmişlik farklarının giderilmesi ve temelde geri kalmış bölgelere odaklanarak bu bölgelerin daha hızlı kalkınmasını sağlamak amacıyla kurgulanmıştır. 1. Kalkınma Planı sektör temelli hazırlanmış ancak Planda bölgelerin durumunun da gözetileceği ifade edilmiştir. Böylece bölge planlaması, ulusal planlamanın bir parçası olarak tanımlanmıştır (DPT, 1963: 471-472). Söz konusu ifadeler Türkiye’deki yaklaşımın yukarıdan aşağı yönlü, geleneksel ve merkezi planlama şeklinde olduğunu yansıtmaktadır. Bölge planlama kapsamında temel yaklaşım sonraki dönem kalkınma planlarında da en geride kalmış bölgelere kamu yatırımlarının yapılması, temel altyapı ihtiyaçlarının giderilmesi yahut mevcutta yapı varsa iyileştirilmesi ile özel sektör teşvikleri şeklinde olmuştur. Planlar katılımcı yöntemlerle hazırlandığı için hazırlık dönemlerindeki uluslararası gelişmeler de dikkate alınarak bazı girişimler yapılmış olsa da bölgesel gelişme alanında temel yaklaşım hiç değişmemiştir.

2. BKYP’de (1968-1972) bölgesel kalkınma politikası, bölgesel gelişme, şehirleşme ve yerleşme sorunu başlığı altında ele alınmıştır. Bölgesel gelişme ilkelerinde hizmet yatırımlarında dengenin gözetilmesi ile az gelişmiş bölgelerde iktisadi hareketlenmeyi artırmak üzere yatırımların bu bölgelerde gelişme potansiyeli yüksek stratejik merkezlerde artırılmasının bu sayede kendi kendine gelişme gücü elde eden ve çevresini de etkileyen gelişme noktaları elde edileceği ifade edilmiştir. Bu haliyle 1950 yılında Perroux tarafından teorik temelleri ortaya konan büyüme kutupları yaklaşımının bölgesel gelişme politikasında dikkate alındığı değerlendirilmektedir. Kentleşme ekonomilerine Plan kapsamında özel vurgu yapılmaktadır. 2. BKYP’de sanayileşme, tarımda modernizasyon ve şehirleşmenin birlikte bütüncül şekilde ele alınacağı ve Plan döneminde atılacak iktisadi ve sosyal alandaki tüm adımların dengeli gelişmeyi ve şehirleşmeyi gerçekleştirmek üzere yapılacağı vurgulanmaktadır (DPT, 1968: 263-271).

3. Beş Yıllık Kalkınma Planıyla (1973-1977) kalkınmada öncelikli yöreler (KÖY) yaklaşımı benimsenmiştir (DPT, 1973). Bu kapsamda geri kalmış iller kalkınmada

öncelikli olarak belirlenmiştir. Ancak politika, belirlenen illerdeki yatırımların ve bazı kamusal faaliyetlerin teşvik sistemi ile desteklendiği ve en geri kalmış bölgeleri daha ileriye taşımayı amaçlayan ayrı bir müdahale yöntemi olarak uygulanmıştır. 1970’li yıllarda yaşanan petrol krizinin etkisi, Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) tarafından 1975 yılında Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu’nun kurulması, fordist üretim yaklaşımından ve altyapısından esnek üretim bu bağlamda “küçük güzeldir” yaklaşımına doğru geçişin yaşandığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde yerellik ile özel sektör girişimciliğinin daha ön plana çıktığı görülmektedir (Eraydın, 2004: 4-9).

Sonrasında Türkiye’de 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda da (1979-1983) ifade edildiği üzere piyasa ekonomisine geçiş için 24 Ocak 1980 Kararları olarak bilinen temel politika değişikliği yapılmış ve dışa açık serbest piyasa ekonomisine dayanan ekonomik yapıya geçilmiştir. Ancak bu dönemi kapsayan 4. BYKP’de incelendiğinde bölgesel gelişme politikasında yaklaşım bakımından bir değişiklik olmadığı görülmektedir (DPT, 1979). Bu dönemdeki en önemli gelişme, planlı kalkınma döneminde bölgesel planlamaya ve kalkınmaya ilişkin en önemli adımlardan birisi hukuki dayanak oluşturmak bakımından 1982 Anayasası olmuştur. 1982 Anayasası’nın ekonomik hükümler başlıklı ikinci kısmında *Planlama, Ekonomik ve Sosyal Konsey* alt başlığı ile 166. Madde düzenlenmekte olup “*Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı, özellikle sanayi ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak verimli şekilde kullanılmasını planlamak, bu amaçla gerekli teşkilatı kurmak Devletin görevidir.*” hükmünü içermektedir. Söz konusu hüküm 1961 Anayasası’nda “*İktisadî, sosyal ve kültürel kalkınma plâna bağlanır. Kalkınma bu plâna göre gerçekleştirilir*” şeklinde yer alan hükme nazaran kapsama yurt düzeyinde dengeli bir büyüme hedefini de dahil etmiştir.

Takip eden dönemde 5. BYKP (1985-1989) ile bölgesel gelişme konusunda değişimin nüveleri görülmektedir. Planın temel amaçlarında geleneksel yaklaşımın

devam ettiği ve kalkınmada öncelikli yörelerin gelişme potansiyeli artırılarak diğerk bölgelerle gelişmişlik farklarının azaltılacağı ifade edilmekle birlikte Planda fonksiyonel bölge tanımına atıf yapıldığı görölmekte ve bölgelerin ihtiyacına uygun ve gelişme potansiyelleri çerçevesinde bölge planları hazırlanacağı belirtilmektedir (DPT, 1985). Planda bölge merkezlerinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığına bağılı olarak bir proje ofisi kurulması ve bu birimin yatırım konularının seçiminde ve yatırım fizibilitesi hazırlanmasında girişimciye destek olması öngörölmüştür. Planlı kalkınma döneminde bölgesel gelişmeyle ilgili olarak en radikal adımlardan ilki yine 5. Plan döneminde atılmıştır. Türkiye’de gerek kapsadığı alan gerek yatırım konuları itibarıyla çok geniş ölçekli bir bölgesel kalkınma politikası olan Güneydoğı Anadolu Projesi, 1986 yılından itibaren uygulamaya konulmuştur. Bu noktada bölgesel gelişme yaklaşımı bağlamında belki daha önemlisi bu projeyi yürötmek üzere ilk defa çok sektörlü alanda faaliyet gösterecek bir bölge kalkınma idaresi kurulmuş olmasıdır.

1980’li yılların ikinci yarısında bölgesel gelişme alanında AET’nin Birinci Delors Paketi Türkiye’ye de etkileri itibarıyla önemli görölmektedir. Zira temelde bütçe reformu mahiyetinde olan bu belge ile AET mali kaynaklarından yararlanmak için zorunlu bir şart olarak bölgesel planların hazırlanması gerekli hale gelmiştir (Eraydın, 2004:23). AET aynı dönemde bölgesel gelişme alanında yapısal fonların kullanımında katılımcılığı, işbirliğini ve yerel girişimleri de ön plana çıkarmıştır (CEC, 1988). Aynı dönemde Romer’in (1986) bilginin yayılma yoluyla artan getiri sağlaması yaklaşımı ile Lucas’ın (1988) beşeri sermayenin önemini öne çıkaran yaklaşımlarından hareketle içsel büyüme teorisini geliştirmesi de literatür tarafında önemli görölmektedir.

6. Beş Yıllık Kalkınma Planında (1990-1994) kalkınmanın bölgeler arasında dengeli olması temel hedef olarak yine vurgulanmaktadır. Bölgesel gelişme yaklaşımının bütöncöl olacağı ve hedeflere ulaşmak için ekonomik, sosyal, idari, hukuki ve mali tedbirlerin birbiriyle ilişkili şekilde geliştirileceğı ifade edilmektedir. Yerleşim

merkezlerinin kademelenmesine dikkat edileceği bu kapsamda nüfus ve sanayi yoğunluğu ile göç hareketlerini kontrol etmek üzere 5 kademedeki yerleşme birimlerinin tespit edileceği ve gelişmelerinin destekleneceği ilke olarak belirlenmiştir. OSB yapımına devam edileceği, kamu kaynaklarının tahsisinde kalkınmada öncelikli yöreler lehine bir uygulama yapılacağı belirtilmektedir. Planda daha ayrıntılı çalışmalar yapılması için KÖY'lerde bölge ve alt bölge bazında planlar yapılacağı ve bölgesel politikalar için Avrupa Topluluğunun bölgesel gelişme alanındaki amaç ve uygulamalarının dikkate alınacağı vurgulanmaktadır (DPT, 1990:318-319).

Bu bağlamda 1990'lı yıllar önceki dönem gelişmelerin etkisiyle bilgi üretiminin, buna bağlı yenilik ve teknolojik gelişmenin kalkınma için temel olduğu bir döneme giriş dönemi olmuştur. Bölgesel yenilik sistemleri, ticari olmayan karşılıklı bağımlılıklar, öğrenen bölgeler yaklaşımı, yerel gömülü ve örtük bilgi bununla bağlantılı olarak yaparak öğrenme, yönetişimin önemi, yeni yönetişim formları ile formal ve informal kurumlar bu döneme denk gelmektedir ki (Eraydın, 2004, Storper, 1993 ve 1995; Amin ve Thrift; 1994) tüm bunlar ekonomik coğrafyada kurumsal yaklaşıma dayalı tartışmaların ve araştırmaların başlangıç noktasını oluşturmaktadır.

Bu gelişmeler, bilginin üretimi, paylaşılması ve yayılması amaçları bakımından sürecin yalnızca merkezi düzeyde yukarıdan, tek karar verici şeklinde bir yaklaşımla yürütülemeyeceğini yahut yürütülmemesi gerektiğini ortaya koymuştur. Buna dayanarak 1990'lı yıllardan itibaren yönetişim kamu politika yapma sürecinin ayrılmaz bir bileşeni haline gelmiştir. Zira bilgi üretimi, yenilik ve teknolojik ilerleme, mekansal yakınlaşma, yaparak öğrenme, süreci doğrudan deneyimleme, karşılıklı güven gibi daha önce kalkınma gündemine gelmeyen kurumsal unsurlar yerel ve bölgesel kalkınmanın sağlanması ve sürdürülebilirliği bakımından kamu-özel ve sivil toplum birlikteliğini zorunlu kılmıştır.

Ulusal politika belgeleri incelendiğinde uluslararası literatür ve politikalarda yaşanan gelişmelerin bir nebze de olsa dikkate alındığını söylemek mümkündür. Bu kapsamda 1996-2000 dönemine ilişkin 7. BYKP’de bölgesel gelişme konusunda temel yaklaşım bir taraftan önceki dönemle uyumlu şekilde kalkınmada öncelikli yöreler uygulamasını devam ettirerek ve bu kapsamda kamusal altyapı, özel sektör teşvikleri ve kamu personeli görevlendirme temelinde bir müdahaleyi uygularken diğer taraftan başta İstanbul olmak üzere metropollerin ekonomik önemi ve nüfus yapısına dikkat çekilmiştir (DPT, 1996). Bu minvalde metropollerde artan göç ve bunun sonucunda çarpık kentleşme yaşandığı ifade edilmekte ve bunun ekonomik ve sosyal sorunlar doğurduğu belirtilmektedir. Bu çerçevede metropollerde, mülki idare ile yerel idareler arasında daha etkin işbirliği geliştirilmesi konusunda öncelikler belirlenmiştir (DPT,1996). Bu durumu yerel düzeyde bir yönetim girişi olarak kabul etmek mümkündür.

Ancak etkisi sınırlı girişimler bir tarafa bırakıldığında planlı kalkınma döneminde 1999 yılında AB tam üyelik sürecine kadar bölgesel gelişme yaklaşımında esaslı bir gelişme olmamıştır (Yavan, 2011c; Yavan vd., 2022). Bu dönemde merkeziyetçi bir yaklaşımla geri kalmış bölgeleri kalkındırmaya yönelik kalkınmada öncelikli yöre (KÖY) politikaları, kamu çalışanları için geri kalmış bölgelerde nispeten ücret avantajları sağlanması, yatırım teşviklerinin nispeten az gelişmiş bölgelere daha avantajlı şekilde verilmesi ve tarımsal destekler gibi uygulamalar hayata geçirilmiş organize sanayi bölgeleri ve sanayi siteleri kurulumu desteklenmiştir (Kalkınma Bakanlığı 2014b). Bu çerçevede 2000’li yıllara kadar Türkiye’de kamu politika yapma ve uygulama süreci aşağıda Şekil 3.1’de gösterilmektedir. Şekilden de anlaşılacağı üzere geleneksel kamu politika yapma yönteminde bölgesel planlamanın yeri bulunmamaktadır.

Şekil 3.1: Türkiye'de Geleneksel Kamu Politikası Yaklaşımı



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2013.

Türkiye'nin AB'ye adaylık aşaması, bölgesel kalkınma yaklaşımı bakımından da önemli bir eşiktir (Ertugal,2017, Yavan vd., 2022). Zira uluslararası gelişmelerle akademik olarak incelense ve kısmen gündeme gelse de politika anlamında uygulama alanı bulamamış yerinden yönetim, kaynakların yerinde kullanımı, yerel girişimcilik, ulus altı ölçekte katılımcı planlama gibi kavramlar ülke politika gündemine bu dönemde girmiştir.

2001-2005 yıllarını kapsayan 8. BYKP'de bölgesel gelişme eğilimleri ve politikalarında değişim gözlenmeye başlanmıştır. Bu kapsamda küreselleşme sürecine atıf yapılarak örgüt yapıları ve maliyetlerde yaşanan gelişmelere bağlı olarak *yeni bir bölge yaklaşımı* olduğu ifade edilmektedir. (DPT, 2001a). Bu bağlamda kentsel ve yerel ekonomilerin küreselleşme ile birlikte müstakil birer aktör olduğu, yerel düzeyde uzmanlaşma, girişimcilik, fırsat eşitliğinin sağlanması, bilgi ve beceri birikimi ile katılımcılığın önemi vurgulanmıştır. Bu noktada bir bakıma kalkınma ajanslarının da kuruluş felsefesini oluşturan yaklaşımın temeli atılmış ve AB'nin bölgesel politikalarına uyum sağlamaya yönelik çalışmalara hız verilmesi ve yerel potansiyeli ortaya çıkarmak üzere mahalli idarelerin aktif şekilde dahil olduğu ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra katılımcılık ilkesi temelinde sivil toplum kuruluşlarının da

işbirliğiyle politika ve projeler geliştirileceği ve uygulanacağı ifade edilmiştir (DPT, 2001a). Politika yapma sürecinde yerel idarelerin aktif rol almasına yönelik vurgu gerek yönetim gerek klasik planlama yaklaşımında değişime işaret etmesi bakımından ayrıca önemlidir. Tüm bu gelişmeler teorik temelleri kurumsal ekonomik coğrafyada yatan geleneksel bölgecilikten “yeni bölgeciliğe” geçiş olarak değerlendirilebilir.

AB üyelik süreci sonrası dönemde veri üretim altyapısının uyumlaştırılması kapsamında istatistiki bölge birimleri sınıflandırmasının yapılması, Avrupa Birliği tarafından finanse edilen bölgesel operasyonel programların uygulanması, katılımcı planlamanın ve yerinden yönetimin daha fazla dile getirilmesi ve yeni yaklaşımla uyumlu yeni bir müdahale aracı olarak kalkınma ajanslarının kurulması ve her bir bölge için kalkınma ajanslarının koordinasyonunda bölge planları hazırlanması bu alanda yaşanan önemli dönüşümü göstermektedir ki sözkonusu gelişmeler aynı zamanda AB bölgesel kalkınma politikasının Türkiye’deki yansımalarına da işaret etmektedir.

9. Kalkınma Planı’nda (2007-2013), bölgesel gelişmenin sağlanması önceki planlardan farklı olarak temel gelişme eksenleri arasında sayılmıştır. Ayırt edici bir diğer nokta beş yıllık sürelerle yayınlanan kalkınma planları ilk kez 7 yıl süre için hazırlanmıştır. Bu duruma gerekçe olarak AB’nin mali takvimi gösterilmiştir. AB’ye üyelik sürecine katkı sağlamak üzere hazırlandığı ifade edilen Plan da bölgesel gelişme politikası için de üyelik sürecinin bölgesel politikada köklü değişiklikler yapılmasına imkan sağlayacağı belirtilmektedir. Bölgesel gelişme politikasında en geride kalan bölgeler KÖY uygulamalarının geliştirilmesi suretiyle desteklenmeye devam edilirken her bölgenin kendi potansiyeli doğrultusunda gelişmesine yönelik daha geniş kapsamlı bir politika planlaması dikkat çekmektedir (DPT, 2007:4, 45). Dulupçu vd. (2010:246) Bu planda yer alan teori öbeklerini; cazibe merkezleri, yeni bölgecilik, kümelenme, mekânsal inovasyon ve kamu özel işbirliği olarak özetlemektedir. Bu kapsamda bölgesel politikanın AB üyelik

sürecinin etkisiyle merkezi planlama içinde ağırlığının ve araç çeşitliliğinin arttığı değerlendirilmektedir.

Kalkınma ajansları 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun ile toplamda çıkarılan 3 Bakanlar Kurulu Kararıyla 26 Düzey-2 bölgesi baz alınarak 2006 yılında 2, 2008 yılında 8 ve son olarak 2009 yılında 16 kalkınma ajansının kurulmasıyla ülke genelinde faaliyete geçmiştir (Kalkınma Bakanlığı, 2012). Böylelikle sözkonusu dönemde Türkiye'nin bölgesel kalkınma politikasında, yaklaşım, amaçlar ve kullanılan araçlar bakımından köklü bir dönüşümün olduğu Tablo 3.1'den açıkça anlaşılmaktadır. Bu kapsamda bölgesel politika; temel yaklaşımından, hedeflerine, gelişme odağından, planlama, programlama ve proje uygulamak üzere kurulan/kullanılan kurum kuruluşlar ile politika araçlarına kadar esaslı bir değişime uğramıştır.

Tablo 3.1: Türkiye'nin Zenginleştirilmiş Bölgesel Gelişme Politikası

	GELENEKSEL	YENİ
YAKLAŞIM	Merkeziyetçi ve yukarıdan aşağı, edilgen kişi ve kurumlar, müdahalecilik	Katılımcı ve aşağıdan yukarıya, yerindenlik
		Yerel sahiplik ve benimseme
		Kişi ve kurumları güçlendirme/etken kılma, çok katmanlı
		Yönetişim, ortaklık, topyekün rekabet
AMAÇLAR	Bölgesel gelişmişlik düzeylerinin dengelenmesi	Bölgesel rekabet gücünün geliştirilmesi
	Ulusal ekonomik büyüme	İç büyüme dinamiklerinin desteklenmesi
	Yatırımların az gelişmiş bölgelere yönlendirilmesi	Sosyal ve beşeri sermayenin güçlendirilmesi
	Temel altyapı ihtiyaçlarının karşılanması	Kurumsal kapasitenin geliştirilmesi
ARAÇLAR	Kapsamlı bölge planlama	Stratejik bölge planlama
	Büyük ölçekli altyapı yatırımları	Eylem planları/programlar
	Sektörel teşvikler	Programa dayalı mali ve teknik destekler
	KÖY uygulamaları	Bölgesel teşvikler

		CMDP, KÖYDES, BELDES, SODES
ODAKLAR	Görece az gelişmiş bölgeler	Tüm bölgeler
KURUMLAR	Merkezi yönetim, taşra teşkilatları	Merkezi yönetim, yerel yönetimler, kalkınma ajansları, iş dünyası, STK'lar

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı (2012:13)

Bölgesel kalkınma politikası alanında yaşanan gelişmeler, bölge kalkınma idarelerinin kurulmasıyla devam etmiştir. Bu kapsamda 2011 yılında faaliyetlerine devam eden Güneydoğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresinin (GAP BKİ) yanı sıra 642 sayılı KHK ile önce iki bölge kalkınma idaresi Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (DAP) ve Konya Ovası Projesi (KOP) Bölge Kalkınma İdaresi kurulmuş yaklaşık 2 ay sonra 649 sayılı KHK’de yer alan hüküm doğrultusunda 642 sayılı KHK’ya eklenmek suretiyle Doğu Karadeniz Projesi (DOKAP) Bölge Kalkınma İdaresinin de kuruluşu sağlanmıştır. Yine aynı dönemde bölgesel düzeydeki politikalar için en yüksek karar alma organı olarak o dönem yürütmenin başı konumunda olan Başbakan’ın başkanlığında Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu (BGYK) teşkil edilmiştir. 2014 yılında ilk kez Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS) hazırlanmış (Kalkınma Bakanlığı, 2014b) ve 26 Düzey-2 Bölgesi için 10 yılı kapsayacak şekilde hazırlanan ikinci bölge planları, BGYK tarafından uygun bulunarak yürürlüğe girmiştir. Yerel düzeyde planlama bağlamında sağlanan altyapı ve tecrübe ile katılımcılık esasında plan yapma sürecine dahil olma isteği ve bunun merkezi planlama sürecinde de dikkate alınması sonucunda 10. BYKP’de kalkınma ajanslarının koordinasyonunda rutin özel ihtisas komisyonu çalışmaları dışında yerel düzeyde 7.000’den fazla kişi planlama sürecine katılım sağlamıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014a).

3.2. Günümüzde Türkiye’de Bölgesel Planlama ve Bölge Politikalarının Pratiği

Türkiye’de bölgesel planlama 1950’li yılların sonlarına doğru başlamış ve aralıklı olarak devam etmekle birlikte milat olarak kabul edilebilecek kalkınma ajanslarının kuruluşuna kadar 13 bölgesel gelişme plan ve programı hazırlanmıştır. Bunların altısı hiç

uygulama imkanı bulamamıştır (Kayan, 2012:132). Söz konusu planlar incelendiğinde aralarında Köyceğiz, kısmen Yeşilirmak ve Keban bölge planlarında olduğu gibi bir afet sonrası müdahale yahut önlem amaçlı, GAP, DAP, DOKAP, Çukurova, Marmara ve Doğu Marmara ile Antalya ve Zonguldak, Karabük ve Bartın ile Çukurova örneklerinde olduğu gibi belli bir gelişme potansiyelinin planlanması yahut Doğu Akdeniz örneğinde olduğu gibi münhasır amaçlarla yapıldığı gözlenmektedir. Ancak bölgesel planlama süreci kalkınma ajanslarının kuruluşu aşamasına kadar süreklilik arz etmemiş ve hazırlananların neredeyse yarısı hiç uygulanmamış uygulananlar ise genellikle kısmen uygulanma imkanı bulmuştur (Kargı, 2009; Kayan, 2012). Kalkınma ajanslarının kuruluşunu takiben bölge planlama deneyimi de sahiplenme ve süreklilik kazanmıştır. Bu süreçle birlikte yerelde bölge planlarını destekler ve tamamlar mahiyette merkezi düzeyde de ulusal bir strateji hazırlanması görüşü benimsenmiş ve ilk kez 2014 yılında hayata geçirilmiştir.

Türkiye’de bölgesel düzeyde planlama bakımından iki temel politika belgesi bulunmaktadır. Bunlar; BGUS ile her bir Düzey-2 bölgesi için hazırlanan bölge planlarıdır.

Ulusal kalkınma planında bölgesel öncelikler ve hedefler 8. BYKP ve 9. Kalkınma Planında ana bileşen / eksen olarak ele alınmıştır. Bu bakımdan ulusal kalkınma planlarını da bu kapsamda değerlendirmek mümkün olabilirdi. Ancak 10., 11. ve 12 Beş Yıllık Kalkınma Planında, bölgesel gelişmeye ilişkin bir eksen veya ana bileşen bulunmamaktadır. Bu bağlamda bölgesel gelişmeye son üç planda (Kalkınma Bakanlığı, 2014; SBB, 2019, 2023) yeterince yer verilmemiştir. Bu çerçevede bölgesel politika bu alana has politika belgeleri olan ulusal ölçekli bölgesel gelişme ulusal stratejisi ve her bir Düzey-2 bölgesi ölçeğinde hazırlanan bölge planları ve ihtiyaç yahut öncelikler doğrultusunda hazırlanan bölgesel nitelikli tematik ve sektörel eylem planları ve stratejiler ile BKİ’lerin takip ettiği eylem planları üzerinden hazırlanmakta ve yürütülmektedir.

Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisinin (BGUS) hazırlanacağı, ilk kez Dokuzuncu Kalkınma Planında yer almıştır (DPT, 2006). Daha sonra 2011 yılında bakanlıkların yeniden yapılandırılmasına ilişkin geniş kapsamlı değişiklikler çerçevesinde DPT yerine 641 sayılı KHK ile Kalkınma Bakanlığı kurulmuştur. 649 sayılı KHK’de yer alan hüküm doğrultusunda 641 sayılı KHK’ya eklenmek suretiyle Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulu (BGYK) kurulmuş ve görevleri arasında BGUS’un hazırlanması ve onaylanması da sayılmıştır. Böylece BGUS, yasal dayanak kazanmıştır. 2014 yılında Kalkınma Bakanlığı tarafından ilan edilen Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisinde politikanın, yerelde uygulama kapasitesine sahip kuruluşlara kavuşması sonrasında oluşması beklenen ideal durum aşağıda Şekil 3.2’de gösterilmektedir.

Şekil 3.2: Türkiye’nin Yeni Bölgesel Gelişme Politikası Çerçevesi



Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, 2014b:141’den uyarlanmıştır.

Bu kapsamda planlama ve kaynak tahsis sürecine bölge planlarının yanı sıra BGUS ile bölge stratejileri de girmiştir. BGUS kapsamında ele alınan bölgesel yapı ve eğilimler kapsamında bölgelerin ekonomik ve beşeri yapılarından, dijital yaşam ve iletişime, sosyal ve fiziki altyapıdan erişilebilirlik ve enerjiye, doğal kaynaklar ve iklim değişikliğinden kurumsal yapılar ve yerleşme eğilimlerine kadar bir çok başlık ön plana

çıkmiştir. Söz konusu başlıkların konuyu bütünüyle ele aldığı, AB bölgesel politika öncelikleri, literatür ve uluslararası gelişmeler ile uyumlu olduğu görülmektedir.

BGUS'un ayrıcalıklı bir tarafı, iller ve bölgeler gruplandırılmış ve hangi gelişme durumundaki bölge için hangi müdahale araçlarının uygulanacağına dair bir öneri listesi de BGUS'ta sunulmuştur. Bu kapsamda mekansal amaçlar olarak metropollerin küresel düzeyde, büyüme odaklarının ise uluslararası ölçekte rekabet gücünün artırılması amaçlanmaktadır. Nispeten daha düşük gelir seviyesindeki illerin bölgesel çekim merkezi potansiyeli değerlendirilerek kalkınması, yapısal dönüşüm illeri olarak tespit edilen şehirlerde ekonomik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi, gelişmişlik seviyesi görece düşük olan ve öncelikli gelişme illeri olarak tanımlanan şehirlerde gelir seviyesinin ülke ortalamasına doğru yakınsanması ve il ayrımı yapılmaksızın kırsal alanlarda kalkınmanın hızlandırılması amaçlanmıştır (Kalkınma Bakanlığı, 2014b).

Ancak bölgesel planlama bağlamında hazırlanan belgeler mekansal özellikler dikkate alınarak hazırlanmış olsa da ulusal ölçekli temel politika belgesi olan kalkınma planlarında bu duruma yeterince önem atfedilmediği görülmektedir. Bu doğrultuda 10. 11. ve 12. Kalkınma Planları incelendiğinde (Kalkınma Bakanlığı 2014a, 2014b; SBB, 2019, 2023) 10. BYKP'de bölgesel gelişme konusunda hedef bakımından bir uyum görünse de gerek 10. Kalkınma Planında gerek sonrakilerde BGUS ve bölge planlarının dikkate alındığını söylemek güçtür. Diğer taraftan bölge planlarının kalkınma planlarının uygulanmasını destekler mahiyetteki konumu da eleştirilmiştir. Bu kapsamda bölge planlarının ulusal planların bir bakıma uygulanmasını sağlayan eylem planları gibi değil yerel potansiyelleri ortaya çıkaran, yerel öncelikleri dikkate alan planlar olarak ulusal planı desteklemesi, diğer bir ifadeyle aşağıdan yukarı yönlü planlama yaklaşımına uygun olarak hazırlanması gerektiği ifade edilmektedir (Tekeli, 2008).

Yukarıda verilen bilgiler çerçevesinde bölgesel gelişme politikası özel olarak incelendiğinde görünüm aşağıdaki Şekil 3.3'te ortaya çıkmaktadır.

Şekil 3.3: Türkiye'nin Ulusal ve Yerel Ölçekte Bölgesel Kalkınma Politikası



Not: BGYK onay yetkisi 2018/ sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile Cumhurbaşkanına devredilmiştir.

Kaynak: Yavan vd. (2022:146-148) faydalanarak Kalkınma Bakanlığı'ndan (2014b:141) uyarlanmıştır

Türkiye’de bölgesel gelişme anlamında önemli bir kırılma dönemi olarak 2013-2014 yılları görülmektedir (Yavan vd., 2022). Türkiye’de yeni bölgesel gelişme politikası AB üyelik süreci sonrası başlayıp özellikle 2006 yılında kalkınma ajanslarının kurulumuyla hız kazanmış ve yaklaşım, amaç ve uygulama araçları itibarıyla ciddi bir değişim ve gelişim göstermiştir. Bölgesel politika anlamında yenilikçilik ve teknoloji temelli gelişme eğilimine bağlı olarak teknoparklar ile teknoloji transfer ofisleri gibi yapıların kurulması, kalkınma ajansları öncülüğünde bölgesel yenilik stratejilerinin hazırlanması, AB temelli akıllı uzmanlaşma faaliyetleri göze çarpmaktadır.

Bununla birlikte etkisi başlarda sınırlı olsa da 2009 finansal kriziyle başlayan küresel bocalama dönemi ve artan korumacı yaklaşım Türkiye için de risk teşkil etmeye başlamıştır. Bu durum siyasi alanda daha korumacı ve içe dönük bir yaklaşımın gelişmesine sebebiyet vermiştir. Sonraki dönemde 15 Temmuz 2016 tarihinde gerçekleşen darbe girişimi bu yaklaşımı pekiştirmiş ve çok daha merkeziyetçi bir yönetim yapısı ortaya çıkmıştır (Yavan vd., 2022). 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan Anayasa referandumuyla bu durumu destekler mahiyette Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sağlanmıştır. Söz konusu dönemde nispeten daha düşük sahiplenme düzeyine sahip bölgesel gelişme politikası güvenlik ve ekonomik istikrar gündeminin arkasında kalmıştır.

Bu kapsamda özellikle strateji olarak BGUS (Kalkınma Bakanlığı, 2014b) ve bölge planları ile bölgesel yenilik stratejilerinde karşılık bulan kalkınma ajansları ve kısmen bölge kalkınma idareleri ile uygulama imkanına erişen yerel potansiyelin harekete geçirilmesi anlayışı, katılımcı planlama, yerel aktörlerin kaynak kullanım sürecine dahil edilmesi yönündeki gelişmeler içe kapanma ve artan merkeziyetçi yaklaşım ile birlikte gündemden düşmüştür. Bu duruma örnek olarak 2014 yılında BGUS ve bölge planlarını onaylayan BGK ve BGYK'nın bir daha toplanmamış olması önemli bir göstergedir.

Takip eden dönemde bölgesel politika konusunda merkezi düzeyde doğrudan yetkili tek birim olan Kalkınma Bakanlığı bünyesindeki Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğünün, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş düzenlemeleri kapsamında Kalkınma Bakanlığının ilga edilmesi sonrası bu kurumun görevlerini önemli ölçüde devralan Strateji ve Bütçe Başkanlığı (SBB) yerine Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü olarak Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlanması bölgesel gelişmeyi politika alanından bir uygulama alanına çevirmek bakımından önemli bir adım olmuştur (Yavan vd., 2022). DPT ve Kalkınma Bakanlığı zamanında ayrı bir Genel Müdürlük düzeyinde amaç edinilen bölgesel politika, hali hazırda politika yapma ve ulusal politikaların koordinasyonu görevini yürütmekte olan SBB'de daire başkanlığı düzeyinde dahi karşılık bulamamıştır. Bu misyon Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde görev yapmakta olan Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmeye çalışılmakla birlikte Bakanlık görev ve yetkileri ile genel faaliyet alanı kapsamında bölgesel politikanın belirlenmesi ve uygulanması bakımından bir uyumsuzluk bulunduğu görülmektedir.

3.3. Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Kuruluşlarının Yapılanması

Bölgesel gelişme alanında merkezi yönetim taşra teşkilatı ile yerel düzeyde mahalli idareleri de kalkınmaya yönelik faaliyetleri nedeniyle bölgesel kalkınma kuruluşları listesine almak mümkündür. Merkezi yönetim yerel düzeyde uygulamalarını

taşıra teşkilatı eliyle yürütmektedir. Mahalli idareler bakımından halihazırda büyükşehir statüsü bulunmayan 51 ilde il özel idareleri resmi olarak çalışmalarına devam etmektedir. Ancak 2012 yılında kabul edilen 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 14 il daha büyükşehir statüsüne kavuşmuştur. Büyükşehir illerinde belediye mücavir alanı il sınırı olarak belirlenmiş ve bunun doğal bir sonucu olarak büyükşehir belediyesi kurulu illerde kırsal hizmetler de büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Bu çerçevede münhasıran bu alanda kurulan kalkınma ajansları ve BKİ'lerin yanı sıra bölgesel kalkınma kapsamında merkezi yönetim taşıra teşkilatı, belediyeler, il özel idareleri, mahalli idare birlikleri ve hatta köy tüzeli kişiliklerinin de çalışmaları bulunmaktadır. Ancak bu başlık kapsamında münhasıran bölgesel kalkınma odaklı kurumlar olan bölge kalkınma idareleri ile kalkınma ajanslarına ilişkin bilgiler yer almaktadır.

Bölge kalkınma idareleri (BKİ), Güneydoğu Anadolu Projesini (GAP) yürütmek üzere kurulan GAP Bölge Kalkınma İdaresi ile 1989 yılından bu yana kamusal ve kurumsal yapıya kavuşmuşlardır. Takip eden dönemde uzun bir süre başka bölge kalkınma idaresi kurulmamışken 2012 yılında 642 sayılı KHK ile önce Doğu Anadolu Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (DAP) ve Konya Ovası Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (KOP), daha sonra 649 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 642 sayılı KHK'ya eklenmek suretiyle Doğu Karadeniz Projesi Bölge Kalkınma İdaresi (DOKAP) kurulmuştur. İsimlerinden de anlaşılacağı üzere bölge kalkınma idareleri belli projeleri hayata geçirmek üzere ve belli sürelerde faaliyette bulunmak üzere kurulan kamu kurumlarıdır. Ancak GAP BKİ dışında, son kurulan 3 bölge kalkınma idaresine kuruldukları bölgenin yerel kalkınmasına katkı sağlamak görevi verilmekle birlikte bu idarelerin gerçekleştirmek üzere bir projesi bulunmamaktadır.

Bölgesel gelişme alanında bir diğer önemli kurumsal yapı kalkınma ajanslarıdır. Kalkınma ajansları sahip olduğu münhasır yönetim ve danışma mekanizmaları ile yasal düzenlemelerde yer almayan hususlarda özel hukuk hükümlerine tabi olmaları nedeniyle klasik kamu kurum ve kuruluşlarından önemli ölçüde ayrılmaktadır. Personel yapısı da bu çerçevede daha esnek ve daha iyi mali imkanlara sahip olacak şekilde tasarlanan kalkınma ajansları son dönemde Türkiye’de kurumsal alanda yapılan ayrıksı yapılanmaların örneklerindendir.

Kalkınma ajansları başlangıçta ismi Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun olan 5449 sayılı Kanun ile kurulmuş 703 sayılı KHK’nın 75 nci maddesi ile söz konusu Kanunun adı Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun şeklinde değiştirilerek yer alan düzenlemelerden gelirleri, muafiyet ve istisna tutulan kamusal düzenlemeler gibi kanunla düzenlenmesi gerekli hususlar dışındaki hükümler 4 sayılı CBK’nın 16. Bölümüne neredeyse tamamen taşınmak suretiyle düzenlenmiştir.

Kalkınma ajansları bölgelerin gelişme hızını artırmak, gelişme sürecinin sürdürülebilirliğini sağlamak, bölge içinde ve bölgeler arasında gelişmişlik farklarının azaltılması için mali imkanlara sahip ve bölgedeki kamu, yerel yönetim ve özel sektörden tüm önemli aktörlerin karar alma sürecine dahil olduğu yeni bir bölgesel politika aracı olarak faaliyete geçirilmiştir.

Faaliyet alanları ve görevleri itibarıyla bakıldığında kalkınma ajansları ile BKİ’ler arasında önemli bir çakışma göze çarpmaktadır. Burada temel ayrım BKİ’ler, salt kamusal kaynak kullanan geleneksel kamu kurumları iken kalkınma ajansları ayrı tüzel kişiliğe ve mali özerkliğe sahip ve mevzuatla düzenlenmeyen tüm alanlarda özel hukuk hükümlerine tabi kuruluşlar olmalarıdır. Bu farklılık uygulamada bu iki yapı arasındaki farkı faaliyetlerin ne şekilde belirlendiği üzerinden ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki kalkınma ajansları her ne kadar çalışma programı Bakanlık tarafından onaylansa da öncelik ve

faaliyetlerini temelde yönetim kurulu onayıyla belirlemektedir. Kaynak 5449 sayılı Kanun ve 4 sayılı CBK hükümleri doğrultusunda aktarılmakta ve kaynağı ne şekilde kullanacağına kendi karar vermektedir. BKİ'ler de bu düzeyde bir özerklik durumu söz konusu değildir. Ancak müdahale alanları incelendiğinde bilhassa ajanslar eliyle yürütülen SOGEP ve teknik destek projeleri ile BKİ'ler tarafından yürütülen ekonomik ve sosyal kalkınma temelli projelerin önemli ölçüde benzeştiği görülmektedir. Bununla birlikte faaliyetlerin ayrıştığı bir yapılanmaya gidilmesinin kaynak etkinliği ve kurumların işbirliği bakımından elzem olduğu değerlendirilmektedir.

3.4. Kalkınma Ajansları

Türkiye'de özellikle 2000'li yıllarda değişmeye başlayan bölgesel gelişme politikasındaki ana yaklaşım çerçevesinde yerel düzeyde daha fazla aktörün dahil olduğu daha katılımcı bir planlama süreci öngörülmüştür. Bu sayede yerel düzeyde ihtiyaçlara daha uygun bir planlama yapılması, hazırlanan planların sahiplenme düzeyinin de daha yüksek olması, bilgi paylaşımı imkanlarının geliştirilmesi yoluyla yerelde, araştırma ve proje üretme kapasitesinin de geliştirilmesi hedeflenmiştir. Bu doğrultuda kalkınma ajansları, merkezi düzeyde ulusal önceliklerle bölgesel düzeyde tüm paydaşların öncelikleri ve beklentileri arasında köprü vazifesi görmek, bölge içinde ve bölgeler arasında gelişmişlik farklarını daha dengeli bir yapıya kavuşturmak, bu amaçlara ulaşmak için yerel potansiyeli harekete geçirerek yerel kalkınmayı hızlandırmak ve bu süreci sürdürülebilir kılmak amacıyla kurulmuştur (TBMM, 2005).

Kalkınma ajanslarının kurulmasına etki eden temel unsurlardan biri de AB müzakere süreci olmuş ve kalkınma ajansları bölgesel politika bakımından AB ile uyumun sağlanması ve bölgesel gelişme için tahsis edilecek AB kaynaklarının kullanımı bakımından etkin bir araç olarak öngörülmüştür. 5449 Sayılı Kanun Genel Gerekçesinde (TBMM, 2005) AB tarafından o dönemde yeni üye olan ülkelere sağlanan PHARE, ISPA, SAPARD gibi programlar örnek gösterilmiş gerek bu programlara benzer imkanlardan,

gerek üyelik sonrası yapısal fonlardan faydalanmak için kalkınma ajansları bir zorunluluk olarak tanımlanmıştır. Kalkınma ajanslarının kuruluşu ayrıca 2001 ve 2006 yıllarında hazırlanan “Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin Kararlar” kapsamında yer alan hususlar ile 2003 Yılı Katılım Ortaklığı Belgesinde bölgesel politika ve bu kapsamda uyumu sağlamak üzere teşkil edilecek yapısal araçların koordinasyonuna ilişkin başlıkta taahhüt edilen yükümlülüklerden bölgesel politikaları / kalkınmayı yürütecek idari yapıların kurulması yükümlülüğünün karşılanması bakımından atılan en önemli adımlardan birisi olarak ifade edilmektedir (TBMM, 2005).

Kalkınma ajansları; kamu kurum ve kuruluşları, yerel idareler, çatı kuruluşları aracılığıyla özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarını bir araya getiren yapısıyla faaliyette bulunduğu bölgede katılımcı planlamaya imkan sağlamak, yerel düzeyde programlama, proje üretme, geliştirme ve uygulama kapasitesini artırmak üzere kurulmuştur (Kalkınma Bakanlığı, 2012). Bu doğrultuda kalkınma ajansları kendi başına bir politika olarak değil politika uygulama aracı olarak kurulmuştur. Nitekim Kalkınma Bakanlığı (2012) tarafından oluşturulan Şekil 3.2’deki bölgesel kalkınma politikası çerçevesinde de ajanslar bölgesel politikanın uygulama araçları olarak tanımlanmaktadır. Benzer şekilde Ertugal (2017) da çalışmasında bölgesel gelişme alanında çalışan bürokratlar tarafından ajansların kesin bir şekilde politika uygulama aracı olarak tanımlandığını ifade etmektedir.

Kalkınma ajansları kuruluş gerekçesinde de açıkça ifade edildiği üzere Kanun ve CBK ile düzenlenmeyen tüm hususlarda özel hukuk hükümlerine tabidir. Bu durum iş yapma konusunda ajansa bazı esneklikler sağlamakta ve mali ve kendini geliştirme açısından daha avantajlı istihdam usulleriyle daha nitelikli işgücüne sahip olmayı mümkün kılmaktadır. Söz konusu ayırt edici özellikler çerçevesinde 5449 sayılı Kanunun Genel Gerekçesinde ajansların işbirliği ve yönetim temeline faaliyetlerine devam eden

bir bölgesel uzmanlık kurumu olarak yapılandırıldığı ve “*normal kamu kuruluşu niteliğinde bir kurum olmadığı*” vurgulanmıştır (TBMM, 2005).

Planlama bağlamında belirlenecek bir plan (fonksiyonel) bölge ölçeğinde planlama faaliyeti yapması, alt ve üst ölçekli planlar arasında ve merkezi kuruluşlar ile yerel idareler arasında aracı rolü oynayarak planlamanın aşağıdan yukarıya yönlü katılımcı bir şekilde yapılması görevi verildiğine ilişkin vurgu önemli görülmektedir (TBMM, 2005). Ancak gerekçenin hazırlanması ve ajansların kuruluşunun üzerinden yaklaşık 20 yıl geçmesine rağmen bölge planları ve BGUS bölgesel politika bakımından müstakil politika belgeleri olarak hazırlanmakla birlikte diğer ulusal politika belgelerinde aşağıdan yukarı yönlü bir planlama pratiği uygulanmamaktadır.

Kalkınma Ajansları 5449 sayılı Kanunla kurulmuş olmakla birlikte Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte kalkınma ajanslarının temel mevzuatı 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yeniden düzenlenmiştir. Ancak söz konusu düzenleme, yeni yönetim şekli çerçevesinde yapılmış olup içerik bakımından 5449 sayılı Kanuna göre esaslı bir değişiklik içermemektedir. Bu kapsamda 5449 sayılı Kanun ile kurulan ve genel çerçevesi çizilen kalkınma ajansı yapısı bağlı bulunan Bakanlık, genel sekreterin doğrudan atanması ve görevden alınması, kalkınma kurulu üye sayısının 50’ye düşürülmesine ilişkin düzenlemeler dışında 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde de korunmuştur.

Bölgesel gelişme alanında öngörülen hedeflere ulaşılabilmesi kalkınma ajanslarının merkezi ve yerel kamu kurum ve kuruluşları, yerel idareler, özel sektör çatı kuruluşları ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirlikleri kurmasını ve ortak faaliyetler yürütmesini gerekli kılmaktadır. Bu çalışmalara temel teşkil etmek üzere ajanslar bölge için ortak vizyon ve bu vizyona erişmek için ortak çabayı destekleyecek çalışmalar

yürütmektedir. Bu doğrultuda, kalkınma ajansları görev ve yetkilerine ilişkin hükümler⁶ uyarınca katılımcı yöntemlerle bölgesel planlama, buna altlık teşkil edecek yerel ve bölgesel analiz ve stratejiler hazırlama görevlerini yürütmekte ve yatırım ortamının iyileştirilmesi konusunda çalışmalar yapmaktadır. Ajanslar aynı zamanda bilhassa teknik destekler aracılığıyla yerel idarelerin planlama çalışmalarına destek sağlamakta, yerel ve kırsal kalkınma için kapasite geliştirme eğitimleri düzenlemekte, bölgenin tanıtımını yapmakta ve uygulamada ortaya çıkan en baskın rolüyle özel sektörü bölgenin öncelikleri çerçevesinde desteklemektedir.

Kalkınma ajanslarının teşkilat yapısı 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 190 ıncı maddesinde düzenlenmekte olup üç ana organ ve genel sekreterliğe bağlı yatırım destek ofislerinden oluşmaktadır. Bunlar danışma organı olarak da tanımlanan kalkınma kurulu, karar vermeye yetkili organ yönetim kurulu ve yönetim kurulu kararları ile ajansın genel idaresini yürütmekle görevli ve sorumlu icra organı genel sekreterliktir.

Kalkınma kurulu yerel düzeyde katılımcılığı teşvik etmek ve kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında ortak vizyon doğrultusunda eşgüdüm ve işbirliğini geliştirmek üzere tüm kesimlerin temsilcilerinden oluşmaktadır (TBMM, 2005; Kalkınma Bakanlığı, 2012). 4 sayılı CBK'nın 191 inci maddesinde kalkınma kurulunun illerin dengeli temsilini sağlaması düzenlenmiş ve daha önce 100 olan temsilci sayısı 2021 yılında yapılan değişiklik ile 50 kişiye düşürülmüştür⁷.

Yönetim kurulları il valileri, varsa büyükşehir yoksa il belediye başkanları, ildeki ticaret ve / veya sanayi odası başkanları ile büyükşehir olmayan illerdeki il genel meclis başkanlarından oluşmaktadır. Yönetim kurulu yapısı ajans faaliyet bölgesindeki il sayısına göre farklılık göstermektedir. Bu kapsamda tek illi ajanslarda sanayi ve ticaret

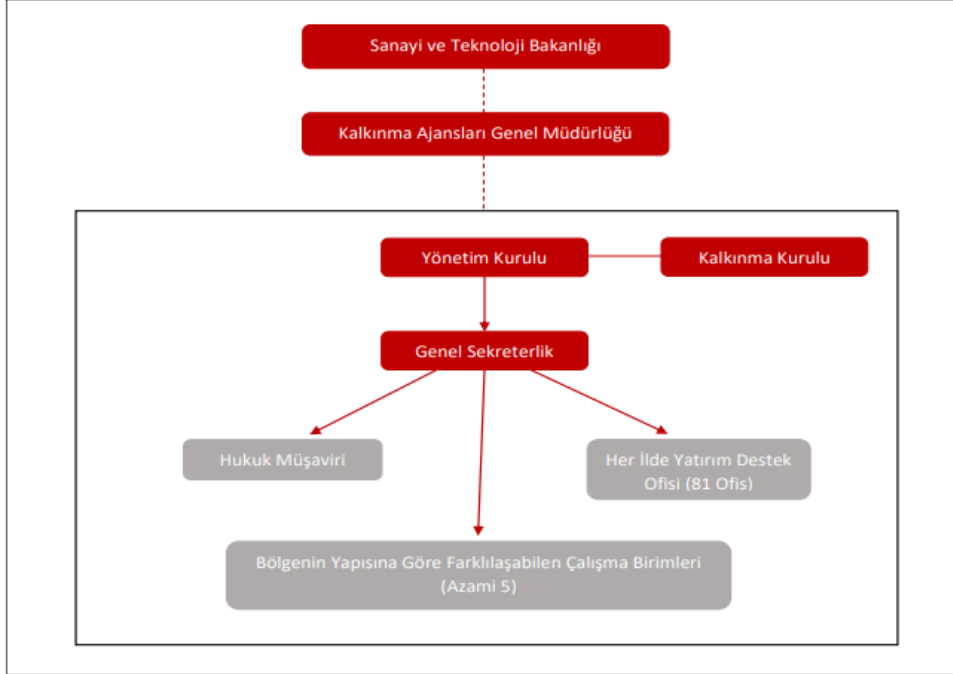
⁶ 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 188 inci maddesi

⁷ 14/7/2021 tarihli ve 31541 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan 80 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 3 üncü maddesiyle değiştirilmiştir.

odaları başkanları birlikte yönetim kurulu üyesidir. Bununla birlikte tek ilden oluşan ajanslarda kalkınma kurulları özel sektör ve sivil toplum temsilcisi üyeleri arasından üç üyeyi de yönetim kurulu üyesi olarak belirlemektedir. Bu çerçevede tek ilden oluşan ajanslarda özel sektör ve kısmen sivil toplum yönetim kurulunda biraz daha ön plana çıkarken kapsamdaki il sayısı arttıkça özel sektörün temsil oranının azaldığı bir yönetim yapısı ortaya çıkmaktadır.

Ajansların kurumsal yapısı aşağıda Şekil 3.4'te gösterilmektedir. Organizasyon yapısında ajansların kurulduğu ilk yıllarda olmayan Bakanlık vurgusu dikkat çekmektedir. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı genel koordinasyon yetkisi çerçevesinde ajans kurumsal yapısında kendisine de yer vermektedir. Yerel niteliği baskın bir kuruluşun merkezi düzeyde ilişkili olduğu kuruluşla bağının vurgulanması ajansların merkezi yönetim kapsamına ne düzeyde yaklaştığını göstermesi bakımından önemli bulunmaktadır.

Şekil 3.4: Kalkınma Ajansları Organizasyonel Yapısı



Kaynak: STB, 2024:7'den alınmıştır.

Ajansın danışma organı olarak tanımlanan kalkınma kurulu, 4 sayılı CBK'nın 191 ve 192 nci maddelerinde düzenlenmekte olup halihazırda yalnızca tek ilden kurulu ajanslarda aktif olsa da ajans faaliyetlerinde yerel katılımcılığı ve buna bağlı olarak plan,

program ve ajans faaliyetlerine ilişkin sahiplenmeyi artırmak üzere, bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, yerel idareler ile özel sektör çatı kuruluşları, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır.

Kalkınma kurulunun hali hazırda bir yaptırım gücü bulunmamakta olup görevi; bölgede paydaşlar arasında bir istişare ortamı tesis etmek, yılda en az 2 kez bir araya gelerek paydaşlar arasında işbirliklerini geliştirmek ve ajansa politika tavsiyelerinde bulunmak, ajans tarafından hazırlanan faaliyet raporlarını görüşmek ve değerlendirmeleri çerçevesinde yönetim kuruluna önerilerde bulunmaktır. Bununla birlikte kalkınma kurulları, faaliyet alanı tek ilden oluşan İSTKA, İZKA ve ANKARAKA'nın yönetim kuruluna üye seçerek yönetsel faaliyete de katkıda bulunmaktadır.

Kalkınma kurullarının etkinliği faaliyete geçtiği yıllardan itibaren tartışma konusu olmuştur. DDK tarafından yapılan araştırmada da kalkınma kurullarının etkinsiz olduğu, toplantı katılım sayılarının yıllar itibarıyla azaldığı bunun da temelde kalkınma kurullarının yapısında, işleyişinde, yönetim kurulu ile ilişkileri ve ajansı yönlendirme bakımından araçların somut olmamasından kaynaklandığı ifade edilmektedir (DDK, 2014).

Yönetim kurulu, kalkınma ajansının temel karar alma organıdır (Tablo 3.2). Yönetim kuruluna ilişkin düzenlemeler 4 sayılı CBK'nın 193 ve 194 üncü maddelerinde düzenlenmektedir. Yönetim Kurulu üye sayısı kalkınma ajanslarının faaliyette bulunduğu il sayısına göre artmakta, üyelerin temsil ettikleri kurum/kuruluş yapısı ise ajansın tek ilde yahut çok ilde faaliyet göstermesine göre farklılaşmaktadır (Tablo 3.2). Buna göre tek ilden oluşan ajanslarda yönetim kurulunda il valisi, büyükşehir ise büyükşehir belediye başkanı değilse il belediye başkanı, ayrı kurulmuşsa sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ve kalkınma kurulunca kendi üyeleri arasından seçilen üç kişiden ve ajans genel sekreterinden oluşmaktadır. Çok ilden oluşan ajanslarda ise bölge illerinin valileri, büyükşehir varsa büyükşehir belediye başkanları yoksa il belediye başkanları, büyükşehir

dışındaki iller için il genel meclisi başkanları, her ilden tek kişi olmak üzere ayrı ayrı kurulmuş olsalar dahi sanayi ve/veya ticaret odası başkanlarından oluşmaktadır. Aynı ilde birden fazla oda kurulmuş olması durumunda kalkınma ajansı yönetim kurulunda kimin yer alacağı Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği tarafından karara bağlanmaktadır.

Tablo 3.2: Kalkınma Ajansları Yönetim Kurulu Üyeleri

Temsil Ettiği Kesim	Tek İlden Oluşan Ajanslar	Birden Çok İlden Oluşan Ajanslar
Merkezi Yönetim	Vali	İl Valileri
Yerel İdareler*	Büyükşehir Belediye Başkanı	Büyükşehir Belediye Başkanları / İl Merkez Belediye Başkanları
		İl Genel Meclis Başkanları
Özel Sektör ve Sivil Toplum	Sanayi Odası Başkanı	Her ilden bir kişi olmak üzere Sanayi ve/veya Ticaret Odası Başkanları
	Ticaret Odası Başkanı	
	Kalkınma Kurulu Tarafından Seçilen 3 Üye	-
Genel Sekreterlik	Genel Sekreter	Genel Sekreter
Toplam Üye Sayısı	8	Büyükşehir Belediyesi durumuna göre değişmektedir

Not: 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir olan illerde il genel meclisleri kaldırıldığından kapsamında büyükşehir olan ajansların yönetim kurulunda il genel meclis başkanları artık yer almamaktadır.

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Ajans Yönetim Kurulu Başkanı validir. Birden çok ilde faaliyet gösteren ajanslarda yönetim kurulu başkanı il valileri arasında illerin alfabetik sırasına göre her yıl değişmektedir. Yönetim kurulu, ajansın yıllık olarak hazırladığı ve bir yıl içinde gerçekleştireceği faaliyetleri içeren çalışma programı ve bütçesini belirlemekte, ajansın taşınır ve taşınmaz mal alımına, ilan edilecek destek programlarına ve desteklenecek projelere, personelin işe alımına ve işten çıkarılmasına karar vermektedir.

Ajans Yönetim Kurulu Başkanı, yönetim kurulu toplantılarının gündemini belirleme yetkisiyle ajans faaliyetlerinde yönlendirme yapabilmektedir. Bu haliyle kalkınma ajansı il valisinin sosyal ve ekonomik kalkınma alanında bir bakıma bölge valisi

gibi hareket etmesine imkan vermektedir. Bölge Valiliği, 1983 yılında çıkarılan Bölge Valiliği Hakkında 71 sayılı KHK ile denenmiş bölge valilerine güvenlik ve asayiş ile birlikte bölgenin ekonomik kalkınmasına yönelik de yetkiler verilmesi öngörülmüştür. Ancak söz konusu KHK, il valilerindeki huzursuzluk ve kamuoyunda karşılık bulmamasının da etkisiyle (Kayan, 2012:108) 3036 sayılı Kanun ile tümüyle reddedilerek yürürlükten kaldırılmış sonrasında 1987 yılında bazı illerde güvenlik ve asayiş odağında Olağanüstü Hal Bölge Valiliği kurulmuştur (285 sayılı KHK). Kalkınma ajansları yönetim kurulu bu haliyle Türk idari yapılanmasında il üstü ölçekte yönetsel faaliyetlerin yürütülmesine imkan veren bölge müdürlükleri ve bölge kalkınma idarelerine nazaran daha katılımcı ve yetki ve mali özerklik bakımından gelişmiş bir uygulama modeli olarak da öne çıkmaktadır.

Genel Sekreterlik ise ajansın icra organı olup başında genel sekreter bulunmaktadır. Ajans tarafından yürütülecek tüm faaliyetler genel sekreterlik eliyle yürütülmektedir. Genel sekreterlik yönetim kurulu tarafından verilen görevlerle yönetim kurulu tarafından karara bağlanacak işler dışında yerel düzeyde politika geliştirme sürecine katkı sağlamak, bölgesel kalkınma konusunda yurtiçi ve yurtdışından ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirlikleri geliştirmek, bölge planı ve sonuç odaklı program çerçevesinde yıllık çalışma programında öngörülen faaliyetlerin yeterli nitelikte ve zamanında yapılması gibi görevleri icra etmektedir.

Genel sekreterliğe bağlı olmakla birlikte her ilde yatırım destek ofisleri teşkil edilmiştir. Yatırım destek ofisleri genel hatlarıyla faaliyette bulunduğu ilin iş ve yatırım ortamını iyileştirmek, yatırımcılara teknik danışmanlık sağlamak, ile yatırım çekmek ve ilin tanıtımını yapmak konusunda faaliyetler yürütmektedir.

Kalkınma ajanslarının merkezi yönetim kapsamında ilişkili olduğu birim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığıdır. Bu bakanlık içinde kurulu Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü kalkınma ajanslarının ulusal koordinasyonundan sorumludur. Kalkınma

ajanslarının merkezi bütçe payının dağılımı, yıllık çalışma programının onayı, mali destek programlarının belli kriterler çerçevesinde onayı ve diğer merkezi kurum ve kuruluşlarla kuracakları ilişki bu Genel Müdürlüğün görev ve yetkileri arasında düzenlenmiştir (1 Sayılı CBK'nın 385 ve 394 üncü maddeleri ile 4 sayılı CBK'nın 187 nci maddesi).

Bununla birlikte kalkınma ajansları faaliyet alanları gereği çok sayıda Bakanlık ve merkezi kuruluş ile işbirliği ve ortak çalışma yapmak zorundadır. Ajansların faaliyette bulundukları bölgeye ilişkin hazırlayacakları başta bölge planı olmak üzere bölgesel strateji ve programlar yatay düzlemde birçok merkezi kuruluşun çalışma alanına girmektedir. Bu kapsamda örneğin bir bölge planında yer alan sosyal ve ekonomik duruma ilişkin analiz ve öncelikli gelişme alanları; tarım, turizm, ticaret, mesleki eğitim ve yükseköğrenim, sağlık, ulaştırma, çevre ve şehircilik gibi alanlarda neredeyse tüm merkezi kuruluşların görev alanına giren konuları içermektedir.

Benzer şekilde yatırım destek ofisleri aracılığıyla kalkınma ajansları gerek yatırımcıları bilgilendirmek gerek yatırımcıların resmi süreçlerine kolaylık sağlamak gibi görevler üstlenmiş olup bu alanda ilgisine göre başta Teşvik Uygulama ve Yabancı Sermaye Genel Müdürlüğü olmak üzere Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının diğer genel müdürlükleri, Cumhurbaşkanlığı Yatırım Ofisi ve yatırımın konusuna göre ilgili bakanlıklarla işbirliği halinde çalışmalar yürütmesi gerekmektedir.

Bir diğer önemli konu ise destek veren diğer kurum ve kuruluşlarla eşgüdüm halinde hareket edilebilmesi gerekliliğidir. Bu kapsamda merkezi yönetim kapsamında yer alan KOSGEB, teşvik uygulamaları kapsamında Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, ajanslar tarafından yürütülen projelerin hedefleri bağlamında Gençlik ve Spor Bakanlığı, Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile Kültür ve Turizm Bakanlıklarının İl Müdürlükleri, kırsal kalkınma destekleri bakımından Tarım ve Orman Bakanlığı İl Müdürlükleri, AB kaynaklı fonları kullanmakla ve farklı bir kurumsal yapısı bulunmakla birlikte TKDK, araştırma projeleri kapsamında Türkiye

Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu (TÜBİTAK) ile desteklerin etkin ve etkili kullanımı konusunda işbirliği zorunlu görülmektedir.

Yerel idareler ile ilişkiler kapsamında ise kalkınma ajansları yerel düzeyde il üstü ölçekte kamu yöneticilerini bir araya getiren tek kuruluştur. Yerel idare temsilcileri kalkınma kurulu ve yönetim kurulunda bir araya gelip bölgenin ortak vizyonunun belirlenmesinden ajansın yıllık faaliyetlerine kadar çok geniş bir çerçevede ortak hareket etmektedir. Bu kapsamda merkezi yönetim kurum ve kuruluşlarının yerelde en üst amiri vali, il belediye başkanı, büyükşehir dışındaki illerde il genel meclisi başkanı, kalkınma ajansları yönetiminde yer alarak ajans faaliyetleri hakkında söz sahibidir. Bununla birlikte söz konusu kurumlar yereldeki icracı kuruluşların başı olduğundan kalkınma ajansları, bölgenin kalkınması konusunda ortak bir anlayış geliştirilmesi ve kaynakların toplumun tamamının yararına kullanılması bakımından önemli bir potansiyele sahiptir. Bu doğrultuda gerek bölgenin vizyonunun oluşturulması bakımından ortaklaşa yürütülen faaliyetlerde gerek kalkınma ajanslarının mali ve teknik destekleri vasıtasıyla yerel idareler ile ajanslar birlikte çalışmaktadır.

Kalkınma ajansları, hali hazırda kurulu dört bölge kalkınma idaresi ile faaliyet alanı itibarıyla tam olarak ayrışmamış olup bu kuruluşlarla da işbirliği sağlamaktadır. Zira desteklemeye esas kurumlar ve konular farklılaşsa da ajanslar ve bölge kalkınma idareleri faaliyette bulundukları bölgelerin kalkınmasına katkı sağlama hedefine odaklı kurumlardır. Kalkınma ajansları, bölge vizyon ve önceliğini belirleyen bölge planını hazırlarken bölge kalkınma idareleri eylem planları aracılığıyla kamu yatırım projeleri üzerinden ciddi bir kaynağı yönlendirmeye çalışmaktadır. Bu çerçevede bölgeye tahsis edilecek kaynağın birbirini bütünler nitelikte kullanılması için aynı bölgede çalışan iki kuruluşun birlikte çalışması elzemdir. Bu alanda en büyük avantaj ajansları ve BKİ'leri koordine eden kuruluşun merkezi düzeyde aynı genel müdürlük olmasıdır. Ancak genel

çerçevede anlaşılrsa dahi sahada uygulama konusunda kesişme ihtimali mevcut olup işbirliği zorunludur.

Yerel düzeyde kalkınma ajanslarının kamusal bir kurum olarak en ayırt edici özelliklerinden biri özel sektörle ilişkiler konusundadır. Özel sektör çatı örgütü olan Sanayi ve Ticaret Odası Başkanı / Başkanları, kalkınma ajansı yönetim kurulunda yer alarak ajans faaliyetlerine ilişkin konularda söz sahibi olmaktadır. Bahse konu çatı organizasyonlar aynı zamanda ajans desteklerinden faydalanabildikleri gibi özellikle AB kaynaklı fonlar için kalkınma ajansları ile birlikte projeler de geliştirmektedir. Bunun yanı sıra kalkınma ajansı bölgesel önceliklere ulaşma konusunda özel sektör firmalarına proje bazlı mali ve teknik destekler de sağlamaktadır.

Kalkınma ajansları sivil toplum örgütlerinin resmi olarak temsil hakkı bulduğu nadir kamusal kuruluşlardan birisidir. Bölgedeki sivil toplum kuruluşları (STK) kalkınma kurullarında yer alabildikleri gibi ajans tarafından yürütülen katılımcı planlama çalışmaları kapsamında bölge vizyonuna ilişkin söz söyleme hakkına sahip olmaktadır. STK'lar ajanslar tarafından sağlanan mali ve teknik desteklerden de faydalanmaktadır.

Genel yönetim kapsamındaki kurum ve kuruluşların tabi olduğu kamu mali yönetimi uygulamasından ayrı tutulan kalkınma ajanslarının en önemli ayırt edici özelliği kendine has bir bütçe yapısına sahip olmasıdır. Kalkınma ajanslarına 5449 sayılı Kanunun 19 uncu maddesi uyarınca merkezi yönetim bütçesinden, bölgesinde kurulu il özel idareleri ile büyükşehir, il ve ilçe belediyelerinden ve yine bölgedeki tüm sanayi ve ticaret odalarından yıllık olarak kaynak aktarımında bulunmaktadır.

Kalkınma ajanslarının kaynak kullanımında iki temel başlığı bulunmaktadır. Bunlar; kurumsal nitelikli genel hizmet giderleri ile proje ve faaliyet destekleme giderleridir. Genel hizmet giderleri ajansın idari olarak yaptığı rutin harcamalarla araştırma, istişare toplantıları, yatırım çekme faaliyetleri gibi hedeflere ulaşmak üzere

gerçekleştirdiği harcamaları içermektedir. Proje ve faaliyet destekleme giderleri kapsamında ise ajanslar bölge öncelikleri ile uyumlu destek programları uygulamaktadır.

Aşağıda alt başlıklar halinde kalkınma ajanslarının planlama ve programlama faaliyetleri ile gelir, gider ve destek uygulamalarına ilişkin bilgilere yer verilmektedir.

3.4.1. Kalkınma Ajanslarının Hedef ve Faaliyetleri

Kalkınma ajanslarına ilişkin temel düzenlemeler; 5449 sayılı Kanun, 4 sayılı CBK'nın 16 ncı bölümü, kaynak aktarımını düzenleyen Cumhurbaşkanlığı kararları ve yönetmeliklerdir. Bu çerçevede ajansların gelir ve muafiyetlere ilişkin olarak kanun ile düzenlenmesi gerekli hususlar 5449 sayılı Kanunda, kalkınma ajanslarının görev, yetki ve sorumlulukları ile faaliyetlerine ilişkin genel kapsam 4 Sayılı CBK'da düzenlenmiştir. Bu çerçevede kalkınma ajansları; bölge içinde ve bölgeler arasında gelişmişlik farklarının azaltılmasına hizmet etmek üzere kurulmuştur. Kalkınma ajansları bu doğrultuda kamu, özel kesim ve sivil toplum arasında işbirliğini geliştirmek, kendisine tahsis edilen kaynakları yerinde ve etkin şekilde kullanmak ve yerelde potansiyeli harekete geçirerek ulusal politika ve programlarla uyumlu ve sürdürülebilir şekilde kalkınmayı hızlandırmak amacıyla çalışmalarını sürdürmektedir.

Stratejik planlama kamuda 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile düzenlendiğinden ajanslarda kurumsal hedefleri belirleyen bir stratejik plan zorunlu değildir. Bununla birlikte stratejik yönetim anlayışıyla kurumsal stratejik planını hazırlayan ajanslar da bulunmaktadır. Diğer taraftan kalkınma ajanslarında Bakanlık yönlendirmesiyle, daha geniş çerçevede diğer ilgili paydaşları da dahil eden çok yıllık bir programlama yaklaşımı olarak sonuç odaklı programlamaya (SOP) geçilmiştir. SOP'lar asgari 3 yıllık dönemler için hazırlanmakta ve ajans tarafından gerçekleştirilecek faaliyetler yıllık dilimler halinde çalışma programında planlanmaktadır. SOP'ların bölge planları ile uyumlu olması ve yerel potansiyeli ortaya çıkarması beklenmektedir. Bu

çerçevede üst ölçekli politika belgelerinden başlanarak ajans programlama çerçevesi genel hatlarıyla incelenecektir.

3.4.2. Üst Ölçekli Politika Belgeleri

Kalkınma ajanslarının görev ve yetkileri 4 sayılı CBK'nın 188 inci maddesinde düzenlenmektedir. Buna göre kalkınma ajansları için temel planlama belgeleri bölgesel bölge planıdır. Bununla birlikte bölgesel gelişme alanında ulusal düzeyde genel politikaları ve öncelikleri tayin etmek üzere bölgesel gelişme ulusal stratejisinin hazırlanacağı 641 sayılı KHK ile hüküm altına alınmıştır.

Bölge planı ve bölgesel gelişme ulusal stratejisi onay yetkisi başta 641 sayılı KHK ile teşkil edilen Bölgesel Gelişme Yüksek Kuruluna (BGYK) verilmiş ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sonrasında çıkarılan uyum düzenlemelerinden olan 703 sayılı KHK ile BGYK'nın üyelerini belirleyen madde ilga edilmiş ve böylece kurul fiilen toplanamaz hale gelmiştir. Daha sonra çıkarılan 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile fiilen kaldırılan kurulun onay yetkileri Cumhurbaşkanına⁸, daha alt ölçekli kararlar ile değerlendirme ve geliştirme önerileri gibi yetki ve görevler Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile Cumhurbaşkanlığı Ekonomi Politikaları Kuruluna verilmiştir.

Cumhurbaşkanına verilen yetki ve görevler arasında bölgesel gelişme ulusal stratejisinin (BGUS) ve bölge planının onayı bulunmakta olup onay makamı itibarıyla söz konusu belgelerin birbiriyle hiyerarşik bir ilişkisi bulunmamaktadır. Ancak kapsam itibarıyla BGUS, ulusal öncelikleri ve genel çerçeveyi oluşturmakta ve kalkınma ajanslarının da merkezi düzeyde ilişkili olduğu Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından hazırlanmaktadır. Bu kapsamda fiili olarak bölge planlarının bölgesel gelişme ulusal stratejisi ile uyumu sağlanmaktadır. BGUS ve bölge planı için koordinasyon makamının

⁸ 641 sayılı KHK'nın 23/A maddesinin ikinci fıkrasının (a), (b) ve (c) bentleri

aynı olmasının söz konusu politika belgelerinin yalnızca yukarıdan aşağı değil aşağıdan yukarı yönlü hazırlanmasına da katkı sağladığı değerlendirilmektedir. Kalkınma ajanslarının bu kapsamda uyacağı temel politika belgeleri BGUS ve bölge planı olup bunlara ilişkin bilgilere aşağıda yer verilmektedir. Diğer ulusal tematik ve sektörel planlara uyum sağlanması ve çalışmalarda yer verilmesi Cumhurbaşkanlığı genelgesi ile resmiyet kazandığından söz konusu politika belgelerinde bilhassa ajans bölgesine ilişkin öncelik ve tedbirler varsa bunların ajanslar tarafından dikkate alınması da gereklidir. Ancak bu kısımda ajans çalışmalarını doğrudan etkileyen temel politika belgelerine yer verilmiştir.

3.4.2.1. Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS)

BGUS'un hazırlanacağı, ilk kez 9. BKYP'de ifade edilmiş ve BGUS, 2014-2023 dönemini kapsayacak şekilde 10 yıllık perspektifle hazırlanarak yürürlüğe girmiştir. Yasal düzenlemesi 641 sayılı KHK ile yapılan BGUS'u Bölgesel Gelişme Yüksek Kurulunun (BGYK) onaylaması düzenlenmiş ve ilk hazırlanan BGUS, BGYK onayıyla yürürlüğe girmiştir. Ancak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş aşamasında yapılan mevzuat düzenlemeleri kapsamında Yüksek Kurul ve alt çalışma birimi Bölgesel Gelişme Komitesinin teşkilini düzenleyen maddeler ilga edilmiş ve bu organların toplanması fiilen imkansız hale gelmiştir. Ancak 2018/3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Genelgesi ile BGUS'un Cumhurbaşkanı tarafından onaylanacağı hüküm altına alınmıştır.

BGUS'un, Cumhurbaşkanı düzeyinde onaylanması siyasi sahiplenme bakımından önemli görülmektedir. Bununla birlikte BGYK örneğinde de tecrübe edildiği üzere siyasi sahiplenmenin yasal düzenlemelerle sınırlı kalması yetersiz olup uygulama aşamasında stratejideki önceliklere gerekli önemin verilmesi ve uygulamaların etkin şekilde takip edilmesi de gerekli görülmektedir. Öte yandan BGUS, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde kalkınma ajanslarının ulusal koordinasyonundan sorumlu Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanarak onaya sunulmaktadır. Söz konusu düzenleme

yetkisinin 1 sayılı CBK'da Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı görevlerini düzenleyen 385 inci maddenin (s) fıkrası ile Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğünü düzenleyen 394 üncü maddenin birinci fıkrasının (b) bendi uyarınca yapıldığı değerlendirilmektedir.

BGUS'un, temel amacı bölgesel gelişmişlik farklarını gidermek olan, bu alanda strateji geliştirme, programlama, proje geliştirme ve uygulama çalışmaları yürüten ve kalkınma ajansları ile BKİ'lerin ulusal koordinasyonunu sağlayan merkezi bir birim tarafından yürütülmesi faydalı görülmektedir. Zira bu sayede planlama çalışmalarının salt yukarıdan aşağı değil aşağıdan yukarı yönlü de yürütülmesi mümkündür. Kaldı ki sürecin bu şekilde yürütüldüğüne ilişkin çeşitli haber ve paylaşımlar Bakanlık, Genel Müdürlük ve Ajanslar tarafından internet siteleri ve sosyal medya hesapları üzerinden paylaşılmaktadır.⁹ Ancak bu noktada söz konusu çalışmanın temel strateji hazırlama birimi olarak görevlendirilen Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından yürütülmüyor olmasının merkezi düzeyde plan ve programların uyumluluğu bakımından sorun doğurma ihtimali bulunduğu ve BGUS ile bölge planlarının Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü ve ajanslar tarafından dikkate alınan müstakil belgeler olarak kalma ihtimalini vurgulamak önemli görülmektedir.

3.4.2.2. Bölge Planı

Kalkınma ajanslarının hazırlanmasından birincil derecede sorumlu olduğu ve Ajans faaliyetleri bakımından en önemli politika belgesi bölge planıdır. Bölge planı yasal dayanağını 3194 sayılı İmar Kanunundan almakta olup 8 inci madde bölge planının *“sosyo - ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere”* hazırlanacağını

⁹ Örn. <https://oka.gov.tr/haber/orta-karadeniz-bolge-planı-dogrulama-calıstayi-yapildi> (25/10/2022), <https://x.com/mfatihkacir/status/1847017055507120153> (17/10/2024)

düzenlemektedir. Mekansal strateji planlarının ulusal kalkınma ve varsa bölge planlarına uygun olması aynı Kanunda düzenlenmiştir.

Bölgesel gelişme yaklaşımı içerisindeki en önemli çaba olarak nitelendirilebilecek bölge planı; bölgenin mevcut durumunu ve gelişme alanlarını analiz etmek, bu çerçevede bölgenin gelişme hızını sürdürülebilir şekilde artırarak bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak; bölgeyi etkileyen karar alan tüm kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektöre yön göstererek kaynak kullanımında etkinliği sağlamak ve hazırlanacak diğer bölgesel nitelikli program ve projelerin temelini oluşturmak üzere hazırlanmaktadır.

Bölge planlarının hazırlanması kalkınma ajanslarının kuruluş amaçları arasında da yer almaktadır (TBMM, 2005). Bölge planları ile birlikte kalkınma ajanslarının faaliyet gösterdikleri bölgeler planların hazırlanması ile birlikte plan bölgesi hüviyeti de kazanmıştır (DDK, 2014: 777). 3194 sayılı Kanunda mekânsal strateji planları ile çevre düzeni planlarında bölge planları ile ortaya konan hedeflerin dikkate alınacağı açıkça düzenlenmektedir. Bu hususlar plan bağlayıcılığı noktasında önemli görülmele birlikte bölge planlarının ajanslar dışındaki aktörleri yönlendirme kabiliyetlerinin sınırlı olduğu çeşitli kamusal çalışmalarda dahi yer almaktadır. 10. Kalkınma Planı çalışmaları kapsamında kurulan Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporunda bölge planlarının hukuki olarak planlama hiyerarşisindeki yerinin ve bağlayıcılığının saptanması yönündeki talepler yer almakta DDK tarafından kalkınma ajanslarına yönelik yapılan araştırmada bölge planlarının uygulanma durumlarındaki yetersizliğe vurgu yapılmaktadır (Kalkınma Bakanlığı, 2014c:126, DDK, 2014:780).

Bölge planları, kalkınma ajansları bakımından doğrudan kendi bölgesine yönelik hazırlanmış ve bölgenin gelişme alanları ile potansiyeline yönelik olması nedeniyle temel politika belgesidir. Bu çerçevede ajanslar tarafından yürütülen tüm faaliyetlerin bölge planı ile uyumlu olması ve bölge planında öngörülen önceliklere ulaşmayı sağlayıcı nitelikte olması beklenmektedir. Bu kapsamda kalkınma ajansları tarafından hazırlanan

temel faaliyet belgeleri olan sonuç odaklı programlar ve bunların yıllık uygulama dilimleri olarak da nitelendirilebilecek çalışma programları bölge planları çerçevesinde hazırlanmaktadır.

Sonuç odaklı programlar, idari düzenlemeler çerçevesinde hazırlanmaktadır. Bu nedenle yasal olarak ajans faaliyetleri bakımından temel belge çalışma programıdır. Çalışma programına ilişkin değerlendirmeler aşağıda yer almaktadır.

3.4.3. Çalışma Programı

Kalkınma ajanslarının temel amacı; faaliyette bulundukları bölgelerde potansiyel gelişme alanlarının tespit edilerek gelişme hızını sürdürülebilir şekilde artırmak ve nihayetinde bölge içinde ve bölgeler arasında gelişmişlik farklarının azaltılmasına katkı sağlamak olarak belirlenmiştir. Amaç, hedef ve faaliyet arasında hiyerarşik bir ilişki kurulması başarılı sonuç elde etmek için önem arz etmektedir. Bu nedenle kalkınma ajanslarının amaca ulaşmasına katkı sağlayacak bölgenin özellikleri çerçevesinde uygun hedefler ve bu hedeflere ulaşmayı sağlayacak doğru faaliyetler belirlemesi gerekmektedir.

Kalkınma ajansları üst politika belgeleri ile ilişkiyi çalışma programları aracılığıyla kurmaktadır. Çalışma programı, bölge planı ile uyumlu olarak hazırlanmakta ve ajansın yıla ilişkin öncelikleri ile hedef ve faaliyetlerini içermektedir. Bu kapsamda Kalkınma Ajansları Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliğinin (KA BMY) 21 inci maddesinde düzenlenen çalışma programı, ajans yönetim kurulu tarafından kabul edilmesini takiben onaylanmak üzere Bakanlığa sunulmaktadır. Süre olarak genel sekreter tarafından hazırlanan çalışma programının ağustos ayında yönetim kuruluna, yönetim kurulu onayını takiben eylül ayında Bakanlığa sunulması ve Bakanlık tarafından en geç Aralık ayının onbeşine kadar onaylanması düzenlenmektedir.

Ajans çalışma programında; uygulanacağı yıla ilişkin ajansın öncelik alanları, tedbirleri, uygulanması öngörülen proje ve faaliyetler ile bunların gerçekleştirilmesi için ayrılacak mali kaynaklar ve yer verilen faaliyetlerin gerekçeleri yer almaktadır. Ajans

Çalışma programı, orta vadeli şekilde izleyen iki yılın gösterge niteliğinde tahminlerini de içerecek şekilde hazırlanarak sunulmaktadır (KA BMY Madde 21). Faaliyet temelli bir yaklaşım ile hazırlanan çalışma programı kalkınma ajanslarının temel faaliyetlerinin yürütüldüğü Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi (KAYS) üzerinden elektronik ortamda hazırlanmakta ve yıl içinde bütçe ilişkisi kurularak uygulama elektronik ortamda işletilebilmektedir. Bu bakımdan kalkınma ajansları, hazırladıkları temel faaliyet belgesinin maliyet ve performans bilgisini de içermesi bakımından performans esaslı bütçeleme için uygun bir mali yönetim çerçevesine de sahiptir (Anı, 2016).

Çalışma programları SOP temelli olarak 3 yıllık perspektif ile hazırlanmakla birlikte ortaya çıkan fırsatların değeriendirilmesi ve düzenlilik arz eden işler için yerel kalkınma fırsatları başlığı altında da faaliyetler yer almaktadır. Kalkınma ajansları yerel düzeyde araştırma, analiz, fizibilite ve ön fizibilite gibi alışmaları SOP ile bağlantılı olduğı ölçüde ilgili başlık altında değilse yerel kalkınma fırsatları altında yürütmekte, yatırım tanıtım ve destek faaliyetleri de ağırlıklı olarak bu başlık altında uygulanmaktadır.

Bununla birlikte Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü tarafından genel koordinasyonu yürütölen ulusal düzeydeki çalışmaların yerel uygulamaları da kalkınma ajansları eliyle yürütölmekte bu kapsamda ortaya çıkan ihtiyaçlar da genellikle yerel kalkınma fırsatları altında yer almaktadır. Bu kapsamda Türkiye’deki tüm teşvik uygulamalarına ve açık durumdaki destek programlarına erişime imkan veren “yatirimadestek.gov.tr” platformu uygulamaya açılmıştır. Platformun en temel ayırt edici özelliklerinden biri, yatırımcı talepleri doğrudan yatırımın yapılması planlanan il yatırım destek ofisine yönlendirilmekte ve burada görevli uzmanlar tarafından cevaplanmaktadır.

Benzer şekilde “Kalkınma Kütöphanesi” de Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü tarafından erişime açılan bir bilgi platformudur. Kalkınma ajanslarının ve BKİ’lerin hazırladığı il ve bölge düzeyinde plan, program, politika, sektörel çalışmalar ile fizibilite raporları, il yatırım olanaklarına ilişkin çalışmalardan uygun görölenler bu platformda

erişime açılmaktadır. İdari yapılanma çerçevesinde illerde Valilikler tarafından il brifingleri hazırlanmakta, ilgili kurum ve kuruluşlar da bu kapsamda kendi görev alanlarına yönelik bilgi ve belgeleri hazırlamaktadır. Ancak tüm bu çalışmalar mevcut durum görünümü mahiyetinde olup özellikle yatırım faaliyetlerine yönelik bir bilgi ve yönlendirmeye ulaşmak mümkün değildir. Kaldı ki bu bilgilere özel sektör tarafından ulaşmak da her zaman mümkün olamamaktadır. Ancak kalkınma ajansları yerel potansiyelin ortaya çıkarılması, yatırım tanıtım ve destek çalışmaları ile işbirliği faaliyetleri kapsamında il ve bölge ölçeğinde araştırma ve analiz çalışmaları ile potansiyel arz eden alanlara yönelik yatırımcılara yön gösterecek fizibilite, ön fizibilite, il raporu ve yatırım rehberi gibi çalışmalar hazırlamaktadır. “Kalkınma Kütüphanesi” platformunda Kasım 2024 itibarıyla 246 plan, program ve strateji belgesi, 621 sektör raporu, 241 fizibilite raporu ile 178 il raporu ve 120 yatırım rehberi yer almaktadır. Söz konusu platformdan Türkiye’deki tüm iller ve neredeyse tüm sektörlerle ilgili çalışmalara erişmek mümkün hale gelmiş ayrıca yatırım-yer ilişkisinin kurulması için bir altyapı oluşturulmuştur.

3.4.4. Kalkınma Ajanslarının Gelir ve Giderleri

Kalkınma ajanslarının gelir ve giderleri 5449 sayılı Kanun ve 4 Sayılı CBK’da düzenlenmiştir. Kuruluş Kanunu olan 5449 sayılı Kanundaki düzenlemeler Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte CBK olarak düzenlenmeye başlanmış ve Kanun ile düzenlenmesi zorunlu olmayan hükümler CBK’larda yer almıştır. Bu kapsamda yerel idare payları ile sanayi ve ticaret odalarına ilişkin paylar ile bunların oranlarında yapılabilecek değişiklikler ve takip usulü 5449 sayılı Kanunda, merkezi pay başta olmak üzere diğer düzenlemeler 4 sayılı CBK’da düzenlenmektedir.

5449 sayılı Kanunun 19’uncu maddesinde kalkınma ajanslarının yerel idarelerden elde edeceği gelir; bir önceki yıl gerçekleşen bütçe gelirleri üzerinden, bölgedeki il özel idareleri için; tahsisi mahiyetteki gelirler ile genel ve özel bütçeli kuruluşlardan alınan

yardım kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir, belediyeler için; tahsisi mahiyetteki gelir kalemleri hariç tutulmak üzere yüzde bir oranında, cari yıl bütçesinden aktarılacak pay olarak belirlenmiştir. Söz konusu maddenin 5449 sayılı Kanunda yer alan düzenlemesinde borçlanmanın da hariç tutulacağı ifade edilmekte iken CBK'ya aktarırken borçlanma ibaresi kaldırılmıştır. Ancak bu değişiklik Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir¹⁰. Bunun yanı sıra belediyelerden alınması öngörülen yüzde 1 oranındaki pay, 5449 sayılı Kanunun verdiği yetki çerçevesinde Bakanlar Kurulu'nun 08/08/2011 tarihli ve 2011/2168 sayılı Kararıyla yarısına (% 0,5) indirilmiştir.

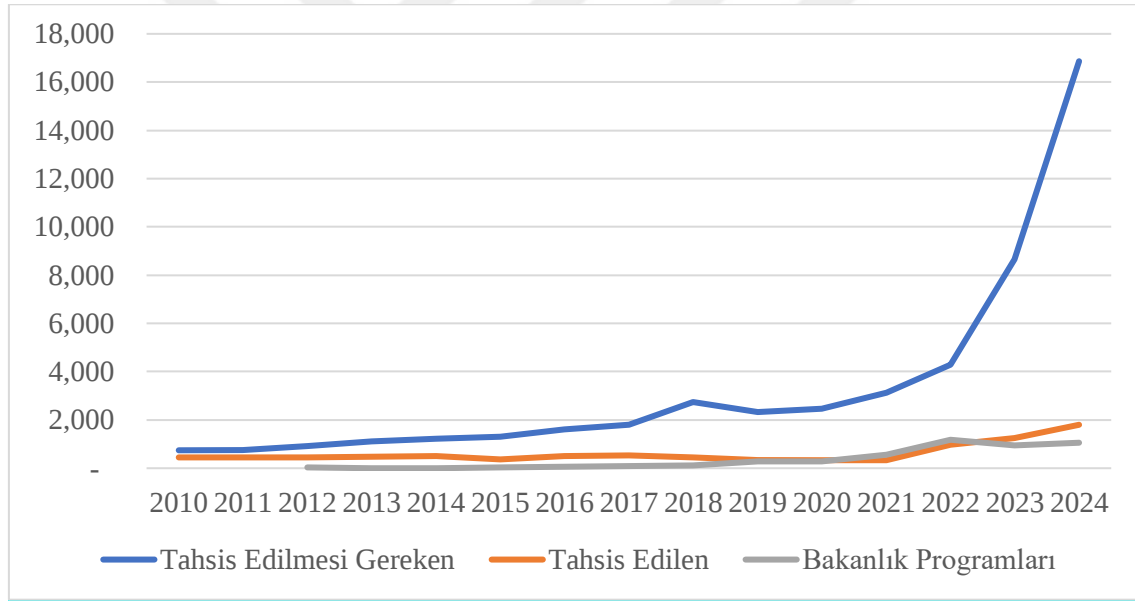
Kalkınma ajansının faaliyette bulunduğu bölgedeki sanayi ve ticaret odaları da ajanslara katkı payı ödemektedir. Buna ilişkin hüküm sanayi ve ticaret odalarının bir önceki yıl kesinleşen bütçe gelirleri üzerinden yüzde 1 oranında aktarma yapmasını düzenlemektedir. 5449 sayılı Kanunda ek olarak teşkilata ilişkin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde belirtilen diğer gelirler düzenlenmekte olup kalkınma ajanslarının teşkilatını düzenleyen 4 sayılı CBK'nın 16 ncı bölümünde söz konusu gelirler; merkezi yönetim bütçesinden aktarılacak pay, Avrupa Birliği ve diğer uluslararası fonlardan sağlanacak kaynaklar, faaliyet gelirleri, destek sözleşmeleri çerçevesinde, desteklenen projeler sonucunda ortaya çıkan gelir getirici faaliyetlerden ajansa aktarılacak kaynaklar, ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarca yapılan bağış ve yardımlar ile bir önceki yıldan devreden gelirler olarak belirlenmiştir.

Desteklenen projeler kapsamında elde edilecek gelirler, 2021 yılında yapılan değişiklikle eklenmiş olup kalkınma ajanslarının gelirlerini artırma arayışını göstermesi bakımından önemlidir. Bu bağlamda kalkınma ajansları destek sağladıkları projelerin gelir getirici potansiyelini değerlendirerek bu projelerden elde edilen gelirlerden pay alabilecektir.

¹⁰ 14/3/2024 Tarihli ve E: 2022/21, K: 2024/79 Sayılı Kararı

Kalkınma ajanslarının tamamının faaliyette bulunduğu 2010-2024 yılları arasında merkezi yönetim bütçesinden aktarılması gereken paylar ile tahsis edilen payların karşılaştırması aşağıda gösterilmektedir (Şekil 3.5). Buna göre ajanslara merkezi yönetimden aktarılması gereken pay, ajans faaliyet dönemi boyunca hiç tahsis edilmediği gibi bu farkın yıllar itibarıyla artmakta olduğu da görülmektedir. Diğer taraftan Bakanlık tarafından uygulanan yerel düzeyde yürütücülüğünü kalkınma ajansların yaptığı programlara aktarılan kaynaklar 2018 yılından itibaren artmış olup merkezi pay ile neredeyse aynı seviyeye ulaşmış hatta 2021 ve 2022 yıllarında merkezi payın üzerinde gerçekleşmiştir.

Şekil 3.5: Kalkınma Ajansları Merkezi Paylarının Tahsis Durumu 2010-2024 – cari fiyatlarla Milyon TL



Kaynak: Yazar tarafından kamu mali istatistikleri ve kalkınma ajansları genel faaliyet raporları üzerinden hazırlanmıştır.

Kalkınma ajanslarına merkezi pay olarak tahsisi edilen kaynakların aktarımında da faaliyet dönemi boyunca aksamalar olduğu görülmekte olup genel görünüm aşağıda Tablo-3.3'te gösterilmektedir. Buna göre son yıllarda tahsis edilen kaynağın aktarılması konusunda önemli bir iyileşme sağlandığı görülmektedir. Bu kapsamda 2017 yılından bu yana tahsis edilen kaynağın düzenli olarak aktarıldığı görülmektedir. Bununla birlikte tahsis edilen kaynağın artış hızının yeterli olmadığı bu nedenle tahsis edilen kaynağın,

mevzuatta düzenlenen hesaplama üzerinden tespit edilen tahsis edilmesi gerekli kaynağa oranının sürekli azaldığı görülmektedir.

Tablo 3.3: Kalkınma Ajansları Merkezi Paylarının Tahsis ve Aktarma Durumu

Yıl	Aktarılan / Tahsis Edilen	Tahsis Edilmesi Gerekli / Tahsis Edilen
2010	98%	61%
2011	22%	59%
2012	93%	49%
2013	30%	42%
2014	90%	41%
2015	99%	29%
2016	86%	31%
2017	100%	30%
2018	100%	16%
2019	81%	15%
2020	100%	14%
2021	85%	11%
2022	100%	23%
2023	100%	14%
2024	-	11%

Kaynak: Yazar tarafından hazırlanmıştır

SOGEP,¹¹ CMDP,¹² Kurumsal Dönüşüm ve ÇÜGEP¹³ gibi programlar merkezi düzeyde Bakanlık tarafından uygulama çerçevesi belirlenen yerelde ajanslar tarafından saha uygulaması yürütülen programlardır. Bu ve benzeri programların yerel ihtiyaçları karşılama bakımından ajanslar eliyle yürütülmesi önemli görülmekle birlikte ajanslara aktarılması gerekli merkezi pay azalırken bu tarz programlar kapsamında aktarılan kaynaklardaki artış ajansın yerel düzeyde kendi inisiyatifi ile program uygulama kabiliyetini azaltmaktadır. Genel itibarıyla merkezi payın tahsisinde Bakanlığın takdir yetkisindeki genişleme de göz önüne alındığında sağlanacak kaynak üzerinden ajansların merkezileşmesi yönünde bir eğilim gözlenmektedir.

¹¹ Sosyal Gelişmeyi Destekleme Programı (SOGEP), öncelikle sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeyi düşük olan il ve ilçelerde olmak üzere; toplumun dezavantajlı kesimlerinin ekonomik ve sosyal hayata daha aktif şekilde katılmasının sağlanması, istihdam edilebilirliğinin artırılması, sosyal içermeye, sosyal girişimcilik ve yenilikçiliğin desteklenmesi ve sosyal sorumluluk uygulamalarının yaygınlaştırılmasını amaçlayan bir programdır.

¹² Cazibe Merkezlerini Destekleme Programı (CMDP), belirlenen 11 bölgesel merkezin gelişmişlik durumunu artırmak üzere uygulanan tematik bir bölgesel gelişme programıdır.

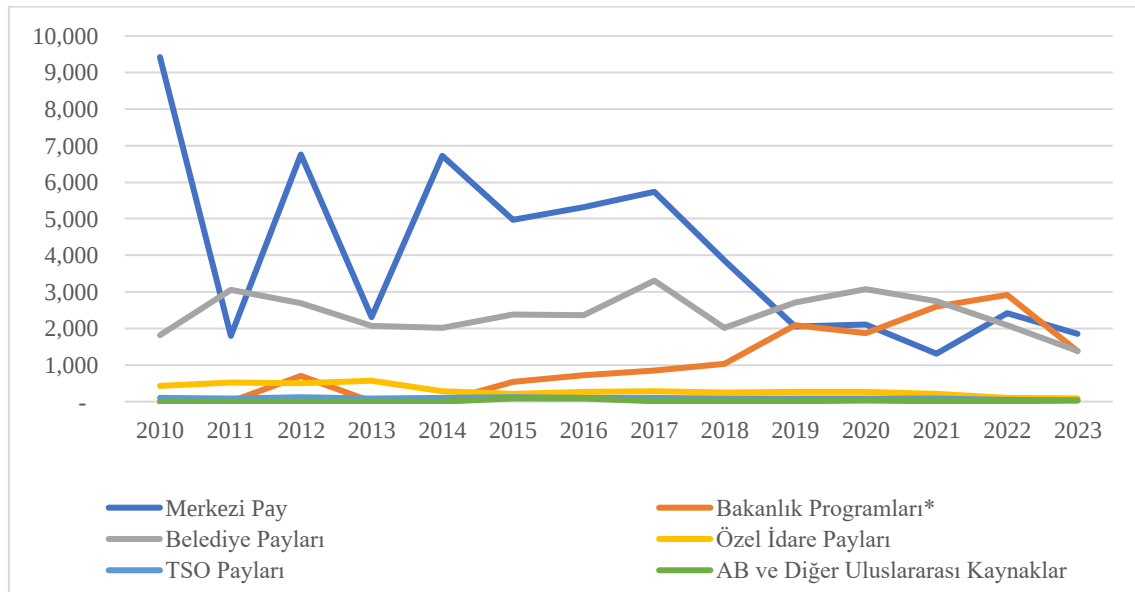
¹³ Çalışan ve Üreten Gençler Programı (ÇÜGEP), Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile Gençlik ve Spor Bakanlığı işbirliğinde istihdam yoğun sektörlerde üretim alanları oluşturmak üzere kalkınma ajansları eliyle yürütülmektedir.

Kalkınma ajansları genel faaliyet raporları verileri üzerinden hesaplama yapıldığında kalkınma ajanslarının tamamının faaliyette bulunduğu 2010 yılı ile 2023 yılları arasında toplam ajans gelirleri 2024 yılı fiyatları ile 137,7 milyar TL olmuş bunun 57,3 milyar TL'si merkezi yönetim katkı payı 14,7 milyar TL'si Bakanlık programları kapsamında şartlı bağış olmak üzere 71,3 milyar TL'si (%51,8) merkezi yönetim bütçesinden aktarılan kaynaklardan oluşmuştur. Yerel idare payları, 33,7 milyar TL (%24,5) belediyelerden, 4,3 milyar TL (%3,1) il özel idarelerinden olmak üzere yaklaşık 38 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

Ticaret ve sanayi odalarından aktarılan paylar yüzde 1 seviyesinde iken AB ve diğer uluslararası kaynaklardan sağlanan gelirler binde 2 (%0,2) seviyesinde kalmıştır. Diğer gelirler ile önceki yıldan devreden alacaklara ilişkin alt detay muhasebe sisteminde izlenebilmekle birlikte faaliyet raporlarından ayırt edilememektedir. Bu kapsamda düzenlilik arz etmedikleri, önceki yıllardan tahakkuk eden gelir kalemi bilinmediğinden ve torba niteliğinde oldukları için burada ayrıca incelenmemiştir.

Kalkınma ajanslarının elde ettiği gelirler 2024 yılı fiyatlarıyla aşağıda Şekil 3.6'da yıl ve kaynak bazında aşağıda gösterilmektedir.

Şekil 3.6: Kalkınma Ajansları 2010-2023 Yılları Konsolide Gelirleri - 2024 sabit fiyatlı Milyon TL



Kaynak: Yazar tarafından kalkınma ajansları genel faaliyet raporlarındaki veriler üzerinden hesaplanmıştır.

Kalkınma ajanslarına 2010 yılında merkezi yönetim bütçesinden aktarılan katkı payı, 2023 yılı katkı payının 2024 yılı fiyatları ile 5,1 katıdır. Takip eden dönemlerde ajansların harcama gerçekleştirmelerinin de etkisiyle olduğu değerlendirilen dalgalı bir seyir dikkat çekmekte ancak 2014 yılından Kalkınma Bakanlığının ilga edilerek kalkınma ajanslarının ilişkili kuruluş olarak Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlandığı 2018 yılına kadar artış olmasa da nispeten istikrarlı bir seyir izlediği görülmektedir. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlı geçen dönemde merkezi yönetim katkı payı önceki yıl gerçekleştirmelerinin çok altında kalmıştır.

Bununla birlikte 2015-2016 yıllarından itibaren artış göstermekte olan Bakanlık eliyle yürütülen bölgesel programlar kapsamında ajanslara aktarılan fonların gittikçe arttığı ve Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı döneminde merkezi katkının üzerine çıktığı dönemler görülmektedir. Bu durum sağlanan kaynaklar üzerinden ajansların daha merkeziyetçi yapılara dönüşmesi bakımından önemli görülmektedir. Zira ajanslar kendi öz kaynakları ile çerçevesini kendi belirledikleri programları uygulamakta ve projeleri desteklemekteyken Bakanlık tarafından kaynak aktarımı yapılan programların genel çerçevesi, değerlendirme ve kaynak kullandırma usul ve esasları Bakanlık tarafından belirlenmektedir. Bu kapsamda ajansın belirli çerçeve içinde kalmak kaydıyla proje geliştirme süreçlerine destek verdiği bir süreç işletilmektedir.

Gerçekleşen son yıl verileri incelendiğinde 2023 yılında kalkınma ajanslarının elde ettiği gelirlerin 2024 yılı fiyatlarıyla 4,98 milyar TL olarak gerçekleştiği bunun 3,23 milyar TL'sinin (%64,9) merkezi yönetim bütçesinden aktarılan kaynaklardan oluştuğu görülmektedir.¹⁴ Bu kaynağın toplam ajans gelirleri içindeki pay üzerinden yüzde 37,1'i merkezi pay olarak, yüzde 27,8'i ise Bakanlık bölgesel nitelikli programları kapsamında aktarılan şartlı yardımlardan oluşmaktadır. Ajans gelirlerinde toplam pay içinde ikinci

¹⁴ Bölgesel Kalkınma Odaklı Acil Eylem Planı (BOTAP) kapsamında aktarılan kaynaklar diğer ajanslardan aktarıldığı için ayrı gelir kalemi olarak toplama dahil edilmemiştir.

sırada yüzde 27,9 ile belediye payları yer almakta olup bunu il özel idaresi payları ile TSO payları takip etmekte AB ve diğer uluslararası kaynaklardan kısıtlı bir kaynak kullanımı görülmektedir (STB, 2024). Bu durum yukarı verilen konsolide rakamlar ile de uyumludur. Yalnız Bakanlık programlarının yıllık bütçe içindeki payı giderek artmış ve belediye payları ile yakın düzeyde gerçekleşmiştir.

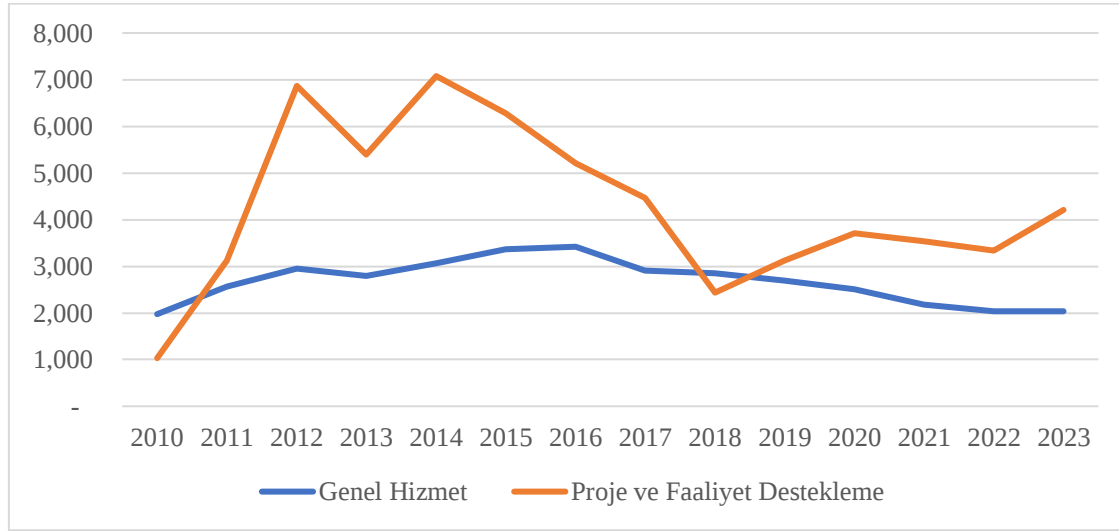
2023 yılı merkezi yönetim bütçe gider gerçekleşmesi 6,58 trilyon TL seviyesinde olup Bakanlık programları dahil merkezi yönetimden kalkınma ajanslarına toplamda 2,18 milyar TL kaynak aktarılmıştır. Söz konusu tutar merkezi yönetim gider gerçekleşmesinin onbinde 3'ü seviyesindedir.

Bununla birlikte merkezi payın aktarılma usulünde de bir değişiklik yapılmış olup 2021 yılında 4 sayılı CBK'da yapılan değişiklik ile daha önce merkezi payın aktarılmasında dikkate alınacak hususlar nüfus, gelişmişlik düzeyi ve performans ölçütleri iken bunlara desteklenebilecek proje kapasitesi veya acil nitelikteki kaynak ihtiyacı ibaresi de eklenmiştir. Bu durum performans ölçütü üzerinden kısmı olan takdir yetkisinin genişletilmesi olarak değerlendirilmektedir. Bu kapsamda Bakanlık yalnızca Bakanlık programlarının tahsisi yoluyla değil merkezi payın transferi üzerinden daha geniş takdir yetkisiyle ajansları yönlendirme gücünü artırmıştır.

Kalkınma ajansları giderleri de 5449 sayılı Kanunda düzenlenmekte iken Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş sonrasında 703 sayılı KHK ile ilga edilerek 4 sayılı CBK'nın 202 nci maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemede ajans giderleri maddeler halinde sayılmakta olup bunlar genel olarak; proje ve faaliyet destekleme giderleri ile ajansların hizmet devamlılığı noktasında idari giderleri ile mevzuatta tanımlanan yatırım çekme, tanıtım, araştırma ve analiz gibi diğer işlemlere yöneliktir.

Kalkınma ajanslarının tamamının faaliyette olduğu 2010-2023 dönemi değerlendirildiğinde kalkınma ajanslarını toplam harcaması 2024 yılı fiyatlarıyla 97,1¹⁵ milyar TL olarak gerçekleşmiştir (Şekil 3.7). Bunun 59,8 milyar TL'si proje ve faaliyet destekleme, 37,3 milyar TL'si genel hizmetlere ilişkindir. Genel hizmet kaleminin 2010-2016 döneminde kısmen artış gösterdiği sonrasında azaldığı ve son 4 yılda yaklaşık 2 milyar TL bandında seyrettiği görülmektedir (Şekil 3.7).

Şekil 3.7: Kalkınma Ajansları 2010-2023 Konsolide Giderleri -2024 fiyatlarıyla Milyon TL



Kaynak: Yazar tarafından kalkınma ajansları genel faaliyet raporları üzerinden üretilmiştir.

Bununla birlikte proje ve faaliyet destekleme giderleri dalgalı bir seyir göstermektedir. Kalkınma ajansları 2014 dönemine kadar sağladıkları yıllık destek tutarlarına daha sonraki yıllarda ulaşamamıştır. Kaldı ki bütçe sistematığı çerçevesinde proje ve faaliyet destekleme giderleri içinde kalkınma ajansları tarafından uygulanan Bakanlık bölgesel programlarına ilişkin giderler de bulunmaktadır. Bakanlık destek programları kapsamında aktarılan kaynakların doğrudan proje ile ilişkili olması ve son yıllarda artış göstermesi 2018 yılından itibaren görünen kısmi artışı açıklamaktadır. Bu

¹⁵ Ajans toplam giderleri kısmında dönem 2010-2023 olarak hesaplanabilmiş olup 2008-2009 dönemi dahil değildir. Döneme ilişkin olarak proje ve faaliyet destekleme giderleri 2024 yılı fiyatlarıyla 59,8 milyar TL olarak hesaplanmıştır. Bu tutar proje bilgileri üzerinden hesaplanan destekleme giderlerinin altında kalmıştır. Fark, proje temelli hesaplamının 2008 ve 2009 yıllarını da içermesinden ve kısmen deflator uygulamasından kaynaklanmaktadır.

durum ayrıca ajansların kendi mali imkanları ile destek uygulama faaliyetleri bakımından tabloda görünenenden daha ciddi bir gerileme içinde olduğunu göstermektedir.

3.4.5. Kalkınma Ajansları Tarafından Sağlanan Destekler

Kalkınma ajansları tarafından sağlanan destekler temelde mali ve teknik destekler olmak üzere iki ana başlığa ayrılmaktadır (Şekil 3.8). Ajans desteklerinin esasını oluşturan **mali destekler** kendi içinde üçe ayrılmaktadır. Bunlar doğrudan finansman desteği, finansman desteği ve faizsiz kredi desteğidir. Doğrudan finansman desteği de kendi içinde üçe ayrılmakta olup bunlar; proje teklif çağrısı (PTÇ) usulüyle uygulanan mali destek programı, güdümlü proje desteği ve fizibilite desteğidir¹⁶. **Teknik destek** ise kalkınma ajanslarının başta yerel planlama çalışmaları olmak üzere yerel düzeyde kapasite artışı, yerel lobicilik, eğitim ve danışmanlık konularında kendi personeli eliyle yahut satın almasını kendi yaparak uyguladığı destek programıdır.

Şekil 3.8: Kalkınma Ajansları Tarafından Sağlanan Destek Türleri



Kaynak: Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği baz alınarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

¹⁶ KA PFDY’de 2017 yılında yapılan değişiklik öncesinde Doğrudan faaliyet desteği (DFD) olarak uygulanmaktaydı.

Kalkınma ajansları tarafından verilecek destekler, Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinde (KA PFDY) düzenlenmekte olup 2020 yılında yapılan değişiklikle Bakanlık onayıyla uygulanmak üzere kalkınma ajanslarına yeni destek türleri geliştirme yetkisi verilmiş ve bu çerçevede geliştirilen alternatif destek türleri de uygulama imkanı bulmuştur. Ajanslar KA PFDY kapsamında destek uygulamaları yürütmekte olup burada düzenlenen usuller dışında başka bir destek verilemeyeceği de Yönetmelikte açıkça düzenlenmektedir.

3.4.5.1. Proje Teklif Çağrısı (PTÇ) Usulüyle Uygulanan Doğrudan Mali Destekler

KA PFDY incelendiğinde destek uygulamalarının temelini PTÇ usulüyle sağlanan mali desteklerin oluşturduğu görülmektedir. Zira KA PFDY'nin fizibilite desteğini düzenleyen 27 nci maddesinin yedinci fıkrası ve güdümlü proje desteklerini düzenleyen 28 inci maddenin onbirinci fıkrası ile finansman ve faizsiz kredi desteğine ilişkin 31 inci maddenin 2 fıkrasında söz konusu destekler için belirlenen özel hükümler dışında proje teklif çağrısı ile ilgili düzenlemelerin dikkate alınması gerektiği düzenlenmektedir.

Proje teklif çağrısı usulüyle sağlanan mali desteklerde kalkınma ajansları tarafından bir başvuru rehberi hazırlanmaktadır (KA PFDY Madde 13). Başvuru rehberinin Yönetmelik hükümlerine, bölge plan ve programlarına, bölgesel gelişme stratejilerine, ajansın yıllık çalışma programı önceliklerine uygun olması gerekmektedir. Bu çerçeveye uygun olmak kaydıyla destek programının içeriği ve kapsamı kalkınma ajansı tarafından belirlenmekte yönetim kurulunun onayını takiben Bakanlığa gönderilmektedir.

Destek programı tasarımında öncelikli sektörler yahut temalar ile başvuru sahiplerinin kimler olabileceği ile desteklere ilişkin limitler ajans tarafından belirlenmektedir. Bu kapsamda programın ekonomik, sosyal yahut küçük ölçekli altyapı gibi yatırımlara odaklanması ajans inisiyatifindedir. Benzer şekilde destek programının uygun başvuru sahiplerinin kar amacı güdenler veya gütmeyenler şeklinde hatta belli

başvuru sahipleri olacak şekilde belirlenmesi yine desteğe ilişkin alt ve üst limitin hangi düzeyde olacağı ajans tarafından belirlenmektedir.

Bakanlık, bu destek programında ikincil konumda olup ajans tarafından hazırlanan destek programına; destek konusu öncelik alanı, başvuru sahibinin nitelikleri ve destek limitleri ile seçim ve değerlendirme kriterleri yönünden onay, diğer hususlar yönünden ise görüş vermektedir. Onay verilmemesi durumunda değişiklik yetkisi yine ajansta olup ajans tarafından iletilen öneri değerlendirilmektedir. Bakanlık onayını takiben başvuru rehberi ilan edilerek başvurular alınmakta ve değerlendirme süreci başlamaktadır.

KA PFDY hükümleri uyarınca PTÇ usulüyle sağlanan desteklerde Ajans tarafından öncelikle idari kontrol yapılmakta bu süreci geçen başvurular en az 2 bağımsız değerlendirici tarafından değerlendirilmektedir. Değerlendirme sonucuna ilişkin tereddüt oluşan durumlarda başvuru üçüncü bağımsız değerlendirici tarafından değerlendirilerek değerlendirme sonucu netleşmektedir. Değerlendirme, Kalkınma Ajansları Destek Yönetim Kılavuzunda yer alan değerlendirme kriterleri üzerinden varsa ilgili mali destek programı rehberinde yapılan uyarılama dikkate alınarak gerçekleştirilmekte ve ajans tarafından 65 puandan az olmamak üzere belirlenen eşik değeri geçen projeler başarılı sayılmaktadır. Kalkınma ajansı toplam eşik değerle birlikte ilgililik, mali ve operasyonel kapasite gibi alt başlıklar bazında da eşik değer belirleyebilmektedir.

Değerlendirme süreci, bağımsız değerlendiricilerin değerlendirmelerinin tamamlanması sonrasında program bazında, yapılan başvuruları genel bir değerlendirmeye tabi tutmak üzere değerlendirme komitesi aşaması ile devam etmektedir. Değerlendirme komitesi ise değerlendirme sonuçlarını temel alarak ancak bununla bağlı bulunmadan tüm projeler üzerinden değerlendirme yapmakta, bağımsız değerlendirici sürecinde başvurunun aldığı puana ilişkin tereddüt oluşması durumunda değerlendirme komitesi üyeleri arasından seçilen iki üye tarafından proje başvurusu tekrar

değerlendirilebilmektedir. Burada değerlendirme komitesinin de yetkisine sınırlama getirilmiş ve ortalama puanı 50 puanın altında olan başvuruların tekrar değerlendirilemeyeceği hüküm altına alınmıştır (KA PFDY Madde 21/9). Değerlendirme komitesi tarafından gerek bağımsız değerlendirici aşamasındaki puanların kabulü gerek tekrar değerlendirme yapılması durumunda başvurunun aldığı nihai puan, değerlendirme komitesi aşamasında verilen puan olmaktadır.

Değerlendirme komitesi süreci sonucunda başvurunun durumu kesinleşmekte ve buna göre başarılı ya da başarısız olmaktadır. Başarısız projeler için değerlendirme süreci sona ermekte ve tekrar başarı durumuna ilişkin herhangi bir değişiklik yapılamamaktadır. Başarılı proje listesi belirlendikten sonra genel sekreterlik bütçe etkinliği amacıyla proje bütçesini gözden geçirmekte ve başarılı proje listesi onaylanmak üzere yönetim kuruluna sunulmaktadır. Yönetim kurulu tarafından uygun bulunması durumunda destek limitleri dahilinde başarılı proje listesi aldıkları puana göre asil ve yedek olarak ilan edilmektedir.

Yönetim kurulu kendisine sunulan başarılı proje listesine ekleme yapamamakta ve başarılı bulunan listedeki projelerin bütçe tutarlarına ilişkin değişiklik yetkisi bulunmamaktadır. Ancak yönetim kurulu kendi değerlendirmesi esnasında proje değerlendirmelerinde tarafsızlık ve tutarlılık, projelerin birbirleriyle tamamlayıcılığını ya da bölgenin mekânsal ve sektörel öncelikleri üzerinden tereddüt etmesi halinde gerekçesini açıkça belirtmek şartıyla, başarılı proje listesinden proje çıkarabilir. Yönetim Kurulu ayrıca bir defaya mahsus olmak üzere ve gerekçesini açıkça belirtmek şartıyla, başarılı bulunan projelerden gerekli gördüklerinin genel teknik değerlendirmesi için değerlendirme komitesinden, bütçe miktarları için genel sekreterden yeniden değerlendirme talep edebilmektedir.

3.4.5.2. Güdümlü Proje Desteği (GPD)

Güdümlü proje desteği ekonomik ve sosyal tarafı baskın projeler olmak üzere iki ana başlıkta uygulanmaktadır. Bu kapsamda Yönetmelikte yer alan şekliyle güdümlü projeler; “

- *Özel sektör işletmeciliğini gclendirecek şekilde, üretim ve ihracat kapasitesinin geliştirilmesi, iyi uygulama örneklerinin oluşturulması, sektörel ihtisaslaşmanın desteklenmesi, özel bilgi, beceri ve teknolojilerin geliştirilmesi, transferi veya yaygınlaştırılması, yeni finansman modellerinin geliştirilmesi, kamu-niversite-sanayi işbirliğinin desteklenmesi, yeni hizmet ve üretim organizasyonlarının geliştirilmesi, işbirliği ağları ve değer zinciri oluşturulması, kümelenmelerin desteklenmesi, yeni sanayi altyapısı ve organizasyon modellerinin geliştirilmesi ve bölgedeki sektörlerin ihtiyaç duyacağı alanlarda insan kaynaklarının geliştirilmesi ya da*
- *Sosyal dayanışmayı ve sorumluluk bilincini gclendirecek, kültürel değerleri koruyacak ve geliştirecek şekilde; dezavantajlı grupların sosyal, kültürel ve fiziksel hizmetlere erişebilirliklerini kolaylaştıracak altyapının tesis edilmesi; gn olumsuz etkilerinin önlenmesi, sosyal hayatın kolaylaştırılması, somut olmayan kültürel mirasın yaşatılmasını*

esas almaktadır (KA PFDY Madde 28). Güdümlü projeler geliştirme sürecine ajansın da dahil olduğu ilgili tarafları biraraya getirerek niversite, kamu, özel sektör ile sivil toplum ortaklığını teşvik ettiği bir proje türüdür.

Güdümlü projeler için öncelikle bir fizibilite raporu hazırlanmakta yönetim kurulu tarafından uygun bulunması durumunda rapor, Bakanlık onayına gönderilmektedir. Bakanlığın fizibilite raporunu uygun bulması durumunda proje ajans tarafından desteklenebilmektedir.

Güdümlü proje desteklerinde, doğrudan kar amacı güden kuruluşlar yararlanıcı olamazken KA PFDY 7/A maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde sayılan başvuru sahipleri arasında yer alan şirketler ile hâkim ortağı kamu kurum ve kuruluşları olan şirketler yararlanıcı olabilmektedir.

3.4.5.3. Doğrudan Faaliyet Desteği (DFD) - mülga

Doğrudan faaliyet desteği (DFD), ajanslar tarafından 2008-2017 yıllarında uygulanan bir destek türü olup 2017 yılında fizibilite desteğine dönüştürülmüştür. DFD, *“bölgenin kalkınması ve rekabet gücü açısından önemli fırsatlardan yararlanılmasına, bölge ekonomisine yönelik tehdit ve risklerin önlenmesinde acil tedbirlerin alınmasına ve kritik öneme sahip araştırma ve planlama çalışmaları, bölgenin yenilikçilik ve girişimcilik kapasitesini geliştirmeye yönelik iş geliştirme merkezleri, teknoloji geliştirme merkezleri, teknoparklar gibi kuruluşların ve bunların tesislerinin kurulması amacıyla yapılacak fizibilite benzeri ön çalışmalar gibi bölge için önemli olabilecek stratejik eylemlerin başlatılmasına ve gerçekleştirilmesine ve büyük hacimli yatırım kararlarına kısa vadede etki edilmesi ve yönlendirilmesine katkı sağlayacak olan faaliyetlere”* yönelik olup ajans yıllık bütçesinin yüzde ikisini geçmemek üzere uygulanmıştır.

DFD, teklif çağrısı usulü olmaksızın uygulanmakta olup gelen başvuruların ajans genel sekreteri başkanlığında uzmanlardan oluşan asgari 3 kişilik komisyon eliyle değerlendirilmekte ve desteklemeye hak kazanan projeler yönetim kurulu kararıyla belirlenmekteydi. DFD kapsamında destek almaya hak kazanan projeler için üst sınır 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu çerçevesinde büyükşehir belediyesi sınırları dahilinde bulunan idareler için belirlenen satın alma limitinin iki katı olarak belirlenmişti.

DFD için uygun başvuru sahipleri ismen sayılmak suretiyle *“yerel yönetimler, üniversiteler, diğer kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, birlikler ve kooperatifler”* olarak belirlenmiş olup kar amacı güden diğer gerçek ve tüzel kişiler DFD kapsamında destek alamamaktaydı.

3.4.5.4. Fizibilite Desteği (FZD)

Fizibilite desteği, bölgenin kalkınması ve rekabet gücü açısından önemli fırsatlardan yararlanılmasına, bölge ekonomisine yönelik tehdit ve risklerin önlenmesine, bölgenin yenilik ve girişimcilik kapasitesinin geliştirilmesine yönelik yatırım projelerinin fizibilite çalışmalarını desteklemek üzere kurgulanmış bir destek türüdür (KA PFDY Madde 27).

Fizibilite desteğine ilişkin genel çerçeve Bakanlık tarafından belirlenerek kalkınma ajansları tarafından uygulanan destek uygulamalarına ilişkin detaylı düzenlemeler içeren Destek Yönetimi Kılavuzunda düzenlenmiştir. Fizibilite desteği Genel Sekreter başkanlığında ajans uzmanlarından oluşan bir değerlendirme komisyonu üzerinden başvuruyu takip eden bir ay içinde değerlendirilerek yönetim kurulunun onayına sunulmaktadır. Yönetim kurulu tarafından uygun görülmesi durumunda başvuru destek almaya hak kazanmaktadır. Fizibilite için Kalkınma Ajansları Destek Yönetimi Kılavuzunda bir destek üst limiti de belirlenmiş olup bu proje destek limiti “4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 21 inci maddesinin birinci fıkrasının (f) bendi uyarınca her yıl belirlenen limit” şeklinde düzenlenmiştir.

Fizibilite desteğinden KA PFDY’nin 7/A maddesinin (a) bendinde sayılan kuruluşlar yararlanabilmektedir. Başlangıçta ajans destek uygulamaları genelinde kar amacı güden ve gütmeyen şeklinde yapılan başvuru sahibi ayrımı uygulamada oluşan tereddütleri neticelendirmek üzere Yönetmelikte ek bir madde ile düzenlenmiştir. Bu kapsamda 7/A maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi daha önce kar amacı gütmeyen kuruluşları da kapsayacak şekilde “Kamu kurum ve kuruluşları, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, birlikler, kooperatifler, sivil toplum kuruluşları, organize sanayi bölgeleri, sanayi siteleri, serbest bölge işleticileri, teknoloji transfer ofisi şirketleri ile teknoloji geliştirme bölgesi, endüstri bölgesi ve iş geliştirme merkezi gibi kuruluşların

yönetici şirketleri” şeklinde belirlenmiş diğer başvuru sahipleri kar amacı güden gerçek ve tüzel kişiler şeklinde düzenlenmiştir.

3.4.5.5. Finansman ve Faizsiz Kredi Desteği

Ajansın diğer bir destek uygulaması finansman desteği ile faizsiz kredi desteğidir. Bu iki destek de proje teklif çağrısı usulüyle uygulanmakta olup hazırlık, projelerin değerlendirilmesi ve desteklenmesi PTÇ usulünde düzenlenen ile önemli ölçüde aynı şekilde yürütülmektedir. Sürece başvuru sahiplerinin kredibilitesini test etmek üzere bir kredi kuruluştan onay eklenmektedir.

Finansman desteği, katılım bankaları dahil olmak üzere ilgili aracı kuruluşlardan alınacak kredilerin finansman giderlerinin ajans tarafından karşılanmasını içermektedir.

Faizsiz kredi desteğinde ise uygun bulunan projelere aracı kuruluşlar üzerinden en az altı aylık geri ödemesiz bir dönem belirlenmekte ve toplamda sözleşme imzalanmasından itibaren üç yıl içinde geri ödemenin yapılması öngörülmektedir.

Finansman ve faizsiz kredi destekleri kalkınma ajanslarının kuruluşundan bu yana Yönetmelikte düzenlenen destek türleri olmakla birlikte 2020 yılına kadar uygulanmamıştır.

İki destek türü de PTÇ usulüyle sağlanan mali desteklere nazaran ajans kaynak kullanımı bakımından kaldıraç etkisine sahip destek türleridir. Zira aynı destek uygulaması kapsamında finansman desteği sağlandığında hibe desteğinden çok daha düşük destek miktarları ile yatırım hayata geçirilebilmekte, faizsiz kredi desteğinde ise belli bir dönem sonunda ajans tarafından sağlanan destek iade edilmektedir. Faizsiz kredi desteğinde bir zaman maliyeti olsa da hibe uygulamasına nazaran mali kaynağın iadesi söz konusu olmaktadır. Son yıllarda bu destek türlerinin ağırlık kazanmasında ajans kaynaklarındaki sınırlılığın da etkisi olduğu değerlendirilmektedir.

3.4.5.6. Teknik Destek (TD)

Teknik destek, Ajansların kendi uzmanları eliyle yahut zorunlu olması durumunda hizmet alımı yöntemiyle kar amacı güden gütmeyen tüm başvuru sahiplerine geçici uzman personel görevlendirmekten eğitim verme ve proje hazırlanmasına katkı sağlamaya, ihtiyaç duyulan ve bölge planı ve yerel öncelikler ile uyumlu konularda danışmanlık sağlamaktan lobi faaliyetleri ile uluslararası ilişkiler kurmaya kadar geniş bir alanda kapasite geliştirici faaliyetlerin desteklenmesini içermektedir (KA PFDY Madde 32).

Teknik destekler, bir çağrı rehberi olmaksızın ikişer aylık dönemlerde ilan edilmekte ve başvuruların değerlendirmeleri başvuru dönemini takip eden on beş işgünü içinde değerlendirilmektedir. Değerlendirme genel sekreter başkanlığında ajans uzmanlarından oluşan asgari üç kişilik bir komisyon marifetiyle yapılmakta ve uygun bulunanlar destek almaya hak kazanmaktadır.

Teknik desteğin sağlanması için hizmet alımı yoluna gidilmesi halinde Kalkınma Ajansları Destek Yönetimi Kılavuzunda bir üst sınır belirlenmiştir. Buna göre teknik destek için hizmet alım sınırı 4734 sayılı Kamu İhale Kanununun 22 nci maddesinin birinci fıkrasının d bendinde büyükşehir belediyesi sınırları dâhilinde bulunan idareler için her yıl belirlenen limit olacak şekilde belirlenmiştir.

Teknik destek başlangıçta yalnızca kar amacı gütmeyen kurum ve kuruluşlara yönelik iken 2020 yılında KA PFDY’de yapılan değişiklik ile ajansa başvuru yapabilecek kar amacı güden / gütmeyen tüm uygun başvuru sahiplerine açılmıştır.

3.4.5.7. Alternatif Destek Türleri

Kalkınma ajansları tarafından verilecek destekler, KA PFDY’de düzenlenmiştir. Söz konusu Yönetmeliğin 7 nci maddesinde ajansların belirtilen usuller dışında hiçbir kişi, kurum veya kuruluşa doğrudan destek sağlayamayacağı açıkça düzenlenmiştir. Bu

kapsamda ajansları yukarıda sayılan destek türleri üzerinden rutin destekleme faaliyetleri yürütebilecektir.

Bununla birlikte KA PFDY’de 2020 yılında yapılan değişiklik ile pilot destek uygulamasının yolu açılmıştır. Bu kapsamda yönetmelikteki ifadesiyle “*Ajanslar mevcut destek türlerinin iyileştirilmesi veya yeni destek türlerinin geliştirilmesi amacıyla; konusu, öncelik alanları, destek oranı ve limitleri, uygulama süresi, başvuru sahipleri, başvuru şekli, uygunluk kriterleri, değerlendirme usulleri ve kriterleri, performans göstergeleri ile uygulama sürecini içeren yeni destek türleri*” tasarlayabilecek ve uygulayabilecektir.

Bakanlık, bu kapsamda ajanslar tarafından sunulan yeni destek türünü; “*yenilikçilik, tamamlayıcılık, başvuru, değerlendirme ve uygulama sürecinin şeffaflığı, rekabetçiliği ve izleme ve değerlendirme süreçleri açısından*” değerlendirmekte ve uygun bulunanlar Bakanlık tarafından belirlenen ajanslar eliyle uygulanabilmektedir.

KA PFDY destek türleri bazında incelendiğinde destek kararı verecek makamın program bazında farklılaştığı görülmektedir. Buna göre teknik destek uygulamalarında desteklenecek projelere ilişkin değerlendirme ajans eliyle yürütülmekte ve desteklenecek projelere Ajans Genel Sekreteri tarafından karar verilmekteyken mali desteklerin değerlendirme ve onayında ise ikili bir yapı ortaya çıkmaktadır.

Mali desteklere ilişkin genel esas desteklenecek projelere ajans yönetim kurulu tarafından karar verilmesi şeklindedir. Bu kapsamda PTÇ usulüyle sağlanan doğrudan finansman desteği, finansman desteği ve faizsiz kredi desteği ile fizibilite desteğine ilişkin destekleme kararları yönetim kurulu tarafından karara bağlanmaktadır.

Güdümlü proje desteği için Bakanlığın proje fizibilitesine uygun görüş vermesi gerekli olup başarılı başvuru sahipleri ile sonrasında sözleşme imzalanabilmektedir. Diğer tüm mali destek uygulamaları için desteklenecek projelere karar verme merci müstakilen yönetim kurulu iken güdümlü projelere temel teşkil eden fizibilite çalışmasının Bakanlık

tarafından uygun görülmesi diğ er bir ifadeyle projelerin Bakanlık tarafından onaylanmasının ajansın proje geliştirme sürecine dahil olmasından hareketle bir kontrol mekanizması olarak kurgulandığı değ erlendirilmektedir.



4. BÖLÜM: VERİ, ANALİZ VE YÖNTEM

Çalışma ile ulus altı ölçekte faaliyet gösteren kalkınma ajanslarına ilişkin olarak temelde iki ana başlık üzerinden analiz çalışmaları yürütülmüştür. Bunlar; kalkınma ajansları tarafından sağlanan desteklerin ilçelerin gelişmişlik durumu, coğrafi konumu ve destekten yararlanan aktörler üzerinden kapsayıcılığı ve kalkınma ajansı desteklerinde dağıtımçı politikalar ve temsiliyet etkisi üzerinden hizmet kayırmacılığı olup olmadığının incelenmesidir.

Türkiye’de kalkınma ajansları her bir Düzey-2 istatistiki bölgesine karşılık gelecek şekilde kurgulanmıştır. Tabi oldukları yasal düzenlemeler ile destek mekanizmalarının usulleri tüm kalkınma ajansları için aynıdır. Bu kapsamda gerek kapsayıcılık gerek hizmet kayırmacılığı konusunda tüm kalkınma ajansları üzerinden genel nitelikli bir analiz yapılması mümkündür. Kapsayıcılık ve hizmet kayırmacılığı konusunda Türkiye’de çalışmalar yapılmış olmakla birlikte bölgesel kalkınma bağlamında ulus altı ölçekte çalışma bulunmamaktadır. Bu bağlamda yapılacak bir çalışma genel görünümü yansıtmanın yanı sıra ulus altı ölçekte yürütülecek diğer çalışmalara da bir karşılaştırma dayanağı sağlayacak ve yeni çalışmaların önünü açabilecektir. Bölgesel kalkınmanın Türkiye’de uzun vadeli bir sorun olması, son dönemde bölgesel kalkınma alanında yaklaşımın değişmesi ve yeni uygulama araçlarının tesis edilmesi bu amaçla kullanılan kaynağın etkililiğinin de önemini artırmaktadır. Bu çerçevede bölgesel kalkınma alanında son dönemde atılmış en iddialı politika adımı olan kalkınma ajanslarının destek uygulamaları kapsayıcılık ve hizmet kayırmacılığı bağlamında nicel yöntemlerle analiz edilmiştir.

Araştırma tasarımı çalışmanın amacı çerçevesinde kuramsal çerçeve kısmında behsedilen ampirik araştırmaları izleyerek belirlenmiştir. Bu kapsamda kalkınma ajansları tarafından sağlanan desteklerde kapsayıcılık ve hizmet kayırmacılığı bağlamında herhangi bir sorun olup olmadığını tespit etmek bakımından elde edilen

verilerin sağladığı imkan nedeniyle nicel bir araştırma tasarımı en uygun yaklaşımdır. Bu çerçevede öncelikle betimsel analizler ile genel görünüm ortaya konulmuş sonrasında tanılama testleri yapılmış ve uygun regresyon teknikleri üzerinden çıkarımsal analiz yapılabileceği değerlendirilmiştir. Analiz tekniğinin seçimine ilişkin detaylı bilgiler ve destekleyici çalışmalar aşağıda yer almaktadır.

4.1. Veri

Kalkınma ajansları tarafından sağlanan tüm destek uygulamaları Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinde düzenlenmektedir. Bu kapsamda kalkınma ajansları temelde mali ve teknik destekler şeklinde ayrılan destekler sağlamaktadır. Çalışmada kullanılan veri Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğünden resmi yazıyla talep edilerek temin edilmiştir (STB, 2023). Ancak paylaşılan veri setinde yalnızca kalkınma ajanslarından destek alarak başarıyla tamamlanan projelere ilişkin bilgiler yer almakta olup kalkınma ajanslarına yapılan destek başvuruları ve bu başvuruların değerlendirme sonuçlarına ilişkin bilgiler yer almamaktadır. Bu çerçevede çalışmada, betimsel analiz kısmında kalkınma ajansları tarafından 2008-2023 dönemi arasında yürütülen mali ve teknik destek programları kapsamında desteklenen projelere ilişkin bilgiler kullanılmışken, çıkarımsal analiz kısmı seçim dönemleri ile uyumlu olması açısından 2014-2023 dönemi ile sınırlandırılmıştır.

Çalışma kapsamında kullanılan, kalkınma ajanslarının 2008-2023 döneminde destek sağladığı ve başarıyla tamamlanan projelere ilişkin verilerin (STB, 2023) genel görünümü aşağıda Tablo 4.1’de paylaşılmıştır.

Tablo 4.1: Çalışmada Kullanılan Veriler ve Metaveri

Veri	Metaveri
Ajans Adı	26 Kalkınma Ajansı
Yıl	2008-2023 yılları arasında desteğin ilan edildiği/uygulandığı yıl

Destek Türü	PTÇ (doğrudan finansman desteği yerine kullanılmaktadır), GÜDÜMLÜ Proje Desteği, Doğrudan Faaliyet Desteği, Fizibilite Desteği, Finansman Desteği, Faizsiz Kredi Desteği, COVID-19 ile Mücadele ve Dayanıklılık, Alternatif Hibe Desteği ve Teknik Destek
Kurum Türü	Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi üzerinden yapılan sınıflandırmada yer alan 49 farklı kurum/kuruluş türü
Yararlanıcı Adı	Projenin yürütücüsü kurum ve kuruluş bilgisi
Projenin Uygulama Yeri	Projenin uygulandığı il ve ilçe bilgisi
Destek Tutarı	Projeye sağlanan ajans mali desteği
Seçim Sonuçları	Yüksek Seçim Kurulu tarafından ilan edilen 2014 ve 2019 yılları yerel seçim sonuçları (kazanan parti yahut bağımsız aday şeklinde işlenmiştir)
Gelişmişlik Durumu	Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından yayımlanan İlçe SEGE çalışmalarından 2014-2018 dönemi için 2017 İlçe SEGE çalışmasında yer alan gelişmişlik kademeleri, 2019-2023 çalışması için 2022 İlçe SEGE çalışmasında yer alan gelişmişlik kademeleri

Temin edilen verilerde yer alan destek türlerinden PTÇ, GPD, DFD (ilga edilmeye kadar), FZD, Finansman Desteği, Faizsiz Kredi Desteği ve TD, Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinde doğrudan düzenlenmektedir. Diğer destek türleri COVID-19 ile Mücadele ve Dayanıklılık ile Alternatif Hibe Desteği söz konusu Yönetmelikte 14/03/2020 tarihinde yapılan değişiklikle (7 nci maddenin ikinci fıkrası uyarınca) kalkınma ajanslarına Bakanlık onayı ile pilot destek uygulaması imkanı çerçevesinde uygulanmıştır. Ajans desteklerine ilişkin bölümde de ifade edildiği üzere kalkınma ajansları tarafından sağlanan desteklerden doğrudan faaliyet desteği analiz dönemi içinde 15/09/2017 tarihi itibarıyla sona erdirilerek yerine fizibilite desteği adıyla yeni bir destek türü getirilmiş faiz desteğinin ismi finansman desteği olarak değiştirilmiştir. Finansman desteği ve faizsiz kredi destekleri Yönetmelikte daha önceden var olmalarına rağmen ilk kez 2020 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Tüm destek türleri arasında uygulamada MDP (Mali Destek Programları) olarak da

isimlendirilen, proje teklif çağrısı yöntemiyle uygulanan doğrudan finansman desteği (veride PTÇ kısaltmasıyla birlikte yer almaktadır) ile teknik destek uygulaması, destek sınırları, uygulaması ve yararlanıcılara ilişkin sınırlı değişikliklerle kalkınma ajanslarının kuruluşundan bu yana uygulanmıştır.

Çalışma için mekânsal ölçek olarak projelerin uygulama alanında belirlenen en alt seviye olan ilçe kabul edilmiştir. Türkiye’de ilçe düzeyinde veriye erişim kısıtlı olup kapsayıcılık ve hizmet kayırmacılığı kapsamında yapılan çalışmaların önemli kısmı il düzeyinde yürütülmüştür. Bu çalışmada daha alt ölçekte ve daha kapsamlı bir değerlendirme mümkün olduğundan ayrıca destek uygulamalarını çok sınırlı ölçüde kayıpla ilçe bazında toplulaştırmak mümkün olduğundan analiz ölçeği olarak ilçe düzeyi belirlenmiştir. 2023 yılı itibarıyla Türkiye’de büyükşehir dışındaki illerin merkez ilçeleriyle birlikte 973 ilçe bulunmaktadır. Bununla birlikte temin edilen proje listesinde yararlanıcılar arasında belde belediyelerinin de olması gözetilerek 396 belde belediyesi de belediye bazlı analizlerde müstakil gözlemler olarak incelenmiştir. Uygulama yeri olarak ilçe düzeyinde karşılığı olmayan büyükşehir belediyelerinin de desteklerden yararlanmış olmaları gözetilerek belediye bazlı analizlerde kullanılmak üzere 30 büyükşehir belediyesi ayrı gözlem satırları olarak veri setine işlenmiş ve toplamda 1.399 birim üzerinden veri toplulaştırması yapılmıştır.

Araştırma dönemi temin edilen verilerle sınırlandırılmış olup veri setinde kalkınma ajansları tarafından sağlanan destekler 2008-2023 dönemini kapsamaktadır. Ancak ilçe bazında yapılacak çıkarımsal analizler için 2012 yılı Aralık ayı öncesi ve sonrasını karşılaştırmak için bir kısıt bulunmaktadır. 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 14 ilde büyükşehir belediyesi kurulmuş olup söz konusu illerde merkez ilçe belediyeleri büyükşehir belediyesinin kurulmasıyla ilga edilmiştir. Ancak bu belediyelerin sınırlarını karşılayacak şekilde 27

yeni ilçe kurulmuştur. Bu nedenle Kanunun yürürlüğe girdiği 06/12/2012 tarihinden önceki dönem ile sonraki dönem arasında ilçelerin tamamını kapsayacak bir karşılaştırılma yapılması sorunlu hale gelmiştir. Zira Kanunun yürürlük tarihi öncesinde merkez ilçede yürütülen projelerin uygulama alanı Kanun sonrası dönemde kurulan ilçelerle birlikte birden çok ilçeye karşılık geldiği gibi benzer şekilde Kanun sonrası yeni kurulan ilçelerde yürütülen projelerin de 2012 yılı Aralık ayı öncesinde karşılığı bulunmamaktadır.

Söz konusu Kanun ile Balıkesir İl Belediyesi mücavir alanı ve Merkez ilçe sınırlarına karşılık gelmek üzere Altıeylül ve Karesi Belediyeleri; Manisa İl Belediyesi mücavir alanı ve Merkez ilçe sınırlarına karşılık gelmek üzere Şehzadeler ve Yunusemre İlçeleri; Kahramanmaraş İl Belediyesi mücavir alanı ve Merkez ilçe sınırlarına karşılık gelmek üzere Dulkadiroğlu ve Onikişubat ilçeleri; Muğla İl Belediyesi mücavir alanı ve Merkez ilçe sınırlarına karşılık gelmek üzere Menteşe ve Seydikemer ilçeleri; benzer şekilde Tekirdağ'da Süleymanpaşa, Kapaklı ve Ergene; Şanlıurfa'da Eyyübiye, Haliliye ve Karaköprü; Van'da ise Tuşba ve İpekyolu ilçeleri ile bu illerde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Bunların yanı sıra birçok merkez mahalle ve belde belediyesinin de ait oldukları belediyelerde değişiklikler yapılmıştır.

Bu nedenle ilçe bazında kapsayıcılık üzerinden yapılan çıkarımsal analiz çalışmaları ile belediyeler temelinde temsil ve dağıtımcı politikalar bağlamında hizmet kayırmacılığına ilişkin çalışma, yerel seçim dönemleri de gözetilerek 2014-2018 ve 2019-2023 şeklinde belirlenen iki dönemde sağlanan destekler üzerinden yapılmıştır. Öte yandan kalkınma ajansı desteklerinin yıllar itibarıyla tür ve tutar olarak dağılımı bu sınıflandırmadan bağımsız olduğu ve ajans kaynakları ve destek uygulamalarındaki dönüşümü yansıtmak bakımından destek uygulamalarına ilişkin betimsel değerlendirmeler 2008-2023 döneminin tamamı için yapılmıştır.

Çıkarımsal analizler için 2014-2023 döneminde verilen her bir destek, ilçe bazında toplulaştırılmıştır. Toplulaştırma yapılırken projenin uygulandığı ilçe tek ise proje doğrudan o ilçeye kaydedilmiştir. Ancak projenin uygulandığı ilçenin birden çok olduğu projeler de bulunmaktadır. Bu projeler için yararlanıcı, ilçeye özgü bir kamu kurumuysa proje, kamu kurumunun görevli olduğu ilçeye kaydedilmiştir. İl geneline hizmet eden kamu kuruluşları (Valilik, İl Özel İdareleri, Büyükşehir Belediyeleri gibi) tarafından yürütülen ve uygulama alanı birden çok ilçe olan projeler, büyükşehir olmayan illerde merkez ilçeye kaydedilirken, büyükşehirler için ayrıca “il_büyükşehir” kodlamasıyla oluşturulan satırlara işlenmiştir. Uygulama alanı birden çok ilçe olan ve yararlanıcısı özel sektör ve sivil toplum kuruluşları olan projeler için yararlanıcıların adresleri ilgili kalkınma ajansının faaliyet raporları ve destek değerlendirme raporları ile internet üzerinden araştırılmış ve kuruluşun adresi hangi ilçedeyse proje, söz konusu ilçeye kaydedilmiştir.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından il ve ilçe düzeyinde sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi (SEGE) çalışmaları yürütülmektedir. Desteklerin dağılımı ilçelerin gelişmişlik durumuyla ilişkisi çerçevesinde incelenmek istenmiştir. Bu kapsamda 2014-2018 dönemi için 2017 yılı ilçe SEGE çalışmasındaki, 2019-2023 yılları için 2022 yılı ilçe SEGE çalışmasındaki kademeler baz alınmıştır. SEGE çalışması çok yıllık dönemi kapsadığı ve gelişmişlik dönemi yıl bazında çok değişken olmadığı için SEGE kapsamında belirlenen kademelerin analiz dönemi için referans olma kabiliyeti bulunduğu değerlendirilmiştir.

Çalışma kapsamında yapılan analizlerde SEGE kademeleri kullanılmakla birlikte belediye özelinde yapılan çalışmalarda destek alan büyükşehir belediyeleri resmi bir ilçeye karşılık gelmediği için büyükşehir belediyelerinin SEGE kademeleri yazar tarafından hesaplanmıştır. Hesaplama il bazında yürütülen SEGE çalışmasında kullanılan yöntem eşdeğer alınmıştır. Şöyle ki İl SEGE 2017 (STB, 2019a:70) çalışması

il düzeyinde yapılmış ancak çalışmada Düzey-2 bazında gelişmişlik sıralaması da hesaplanmıştır. Söz konusu sıralamanın ortaya çıkarılması için il düzeyinde hesaplanan endeks değerleri, bölge içinde yer alan illerin nüfusunun toplam bölge nüfusuna göre ağırlıklandırılması sonucu bulunan değer ile çarpılıp toplanması sonucu hesaplanmıştır. Benzer şekilde bu çalışmada da büyükşehir belediyelerine ilişkin endeks değerleri hesaplanırken ilgili büyükşehirde yer alan tüm ilçelerin endeks değerleri ile ilçe nüfusunun il içindeki nüfusuna göre ağırlandırılması sonucu bulunan yüzde değer çarpılmıştır. Bu şekilde bulunan tüm ilçe değerlerinin toplanmasıyla endeks değeri oluşturulmuştur. Bulunan ilçe nüfusuna göre ağırlıklandırılmış endeks genel sıralamada hangi kademeye denk geliyorsa büyükşehir belediyesinin gelişmişlik kademesi bu kademe olarak belirlenmiştir. Belde belediyeleri belediyeler özelinde yürütülen çalışmalarda ayrı gözlemler olarak işlenmiş olup bunlar için SEGE kademeleri bağlı bulundukları ilçe ile aynı kabul edilmiştir.

Kalkınma ajansları tarafından belediyelere sağlanan desteklerde bir hizmet kayırmacılığı yapıp yapılmadığını test etmek için belediye başkanlarının parti mensubiyetine ihtiyaç duyulmuş bu kapsamda ilçe, belde ve büyükşehir belediyelerinden oluşan 1399 birim için 2014 ve 2019 yerel seçim sonuçları Yüksek Seçim Kurulu (YSK) internet sayfası üzerinden (<https://sonuc.ysk.gov.tr/sorgu>) sorgulama yapılarak temin edilmiştir (YSK, 2024). Sonuçlar, veri setine kazanan adayın seçimi kazandığı dönemde mensup olduğu parti ismiyle, bağımsız adaylar için bağımsız şeklinde işlenmiştir.

Ayrıca çalışma kapsamında nitel yöntem de kullanılmıştır. Bu kapsamda kalkınma planları, bölgesel plan ve programlar, ajanslar tarafından hazırlanan yahut desteklenen fizibilite ve ön fizibilite raporları ile il bilgi ve yatırım ortamı raporları ile ajanslara ait tüm mevzuat, faaliyet raporları ve destek programının içerikleri doküman analizi kapsamında incelenmiş ve sözkonusu belge ve dokümanlar betimsel düzeyde içerik analizine tabi tutularak tezin ilgili bölümlerinin yazılmasında ve sonuçların

yorumlanmasında kullanılmıştır. Bu çerçevede raporlama çalışmaları için ağırlıklı olarak “kalkinmakutuphanesi.gov.tr” platformu kullanılmış, gerek kalkınma ajansları gerek diğer kurum ve kuruluşlar tarafından sağlanan kamusal destekler ile kalkınma ajansları mali destek programlarının içeriğine yönelik inceleme için “yatirimadestek.gov.tr” adresi kullanılmıştır. Program ve proje bazında daha detay bilgiler için ayrıca STB tarafından hazırlanan kalkınma ajansları genel faaliyet raporları ile tüm kalkınma ajanslarının kuruluşlarından bu yana hazırladıkları ajans faaliyet raporları da ihtiyaç temelinde incelenmiştir.

4.2. Yöntem

Çalışmada nicel analiz kapsamında kalkınma ajansları tarafından belli dönemlerde sağlanan destek sayıları kullanılmaktadır. Destek sayıları tamsayı olup tüm gözlemler için değer sıfır veya sıfırdan büyüktür. Bu çerçevede söz konusu veriyle yürütülecek istatistiki analizin sayma sayıyı (count) temel alan bir yöntem olması gerekmektedir.

Çalışmada dönem olarak belediyeler özelinde yürütülecek hizmet kayırmacılığı da gözetilerek yerel seçim dönemleri baz alınmış bu nedenle 5 yıldan oluşan iki dönem belirlenmiştir. Dönemler kapsayıcılık çalışması için de aynı şekilde kullanılmıştır. Bu kapsamda bağımlı değişken belli bir yararlanıcıya (belediye) ya da ilçe bazında tüm yararlanıcılara verilen destek sayılarının toplulaştırılmasıyla oluşan desteklenen proje sayısıdır. Gelişmişlik durumunu analize dahil etmek üzere İlçe SEGE kademeleri, belediyelerin il merkez ya da büyükşehir belediyesi olma durumu, belediyelere ilişkin analizlerde belediye başkanının mensup olduğu siyasi parti üzerinden belediyenin iktidar ya da muhalefet belediyesi olma durumu kukla değişken olarak işlenmiştir.

Analizler ile belirlenen 5 yıllık dönemlerde bağımlı değişkenle bağımsız değişkenler arasındaki ilişki ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda veri tipine uygun bir regresyon analizi ile çalışma yürütülmüştür. Veri setindeki bağımlı değişkenler

incelendiğinde verilerin sayma sayısı oldukları, sıfır ve üzerinde değer aldıkları ve sağa yatık bir dağılım oluşturdıkları görülmektedir. Sayma sayıları (count) için literatürde ağırlıklı olarak Poisson modeller kullanılmaktadır (Cameron ve Trivedi, 2013; Klakattawi vd, 2018). Ancak Green (2021), sağlık alanındaki çalışmalarda veri tipinin önemli ölçüde sayma sayı olduğunu ifade etmekte bu verileri analiz etmek için lojistik regresyonun kullanılmasına yönelik çalışmalar da bulunduğunu ve bunların da bazı durumlarda doğru sonuçlar verebileceğini ifade ederek lojistik regresyonu da önermektedir. Çalışma sonuçlarını test ve teyit etmek amacıyla lojistik regresyon üzerinden de analizler yürütülerek sonuçlar ekte Ek Tablo 1’de gösterilmiştir. Bu çerçevede araştırma bulguları lojistik regresyon üzerinden de istatistiki olarak anlamlıdır.

Beaujean ve Grant (2019) da normal olmayan dağılımlar için geleneksel regresyon yöntemlerinin kullanıldığı ve tarafsız sonuçlar da elde edilebildiğini belirtmekte ancak bunların standart hatayı çok yüksek çıkarma ve değişen varyans (heteroscedasticity) noktasında sorun doğurduğuna dikkat çekerek normal olmayan dağılımlar için sayma sayı (count data) modellerinin kullanılmasının daha uygun olduğunu ifade etmektedir. Bu bağlamda sayma sayılar için özellikle normal dağılım varsayımına dayanan modellere nazaran poisson ve binom dağılımlara dayalı regresyon tekniklerinin sayma sayı veri tipine daha uygun olduğu ve çok sayıda sıfır değeri olan ve/veya sağa yatık kesikli verilerin analizinde daha iyi sonuç verdiği belirtilmektedir (Green, 2021:452; Beaujean ve Grant, 2019: 3-4).

Dağılım temelinde örneğin Poisson dağılım belli bir olayın belli bir zaman diliminde gerçekleşme durumuna ilişkin iken negatif binom dağılım belli bir sonuca ulaşmaya kadar gerçekleşen deneme sayısının dağılımına ilişkindir. İki dağılım da “kesikli olasılık dağılımı” kapsamında sınıflandırılmakta olup olayların gerçekleşme durumu birbirinden bağımsızdır. Poisson temelli bir model kullanmak için geçerlilik koşulları arasında “eşit dağılım” olarak da ifade edilen ortalama değer ile varyansın eşit

olması koşulu bulunmaktadır. Bu bağlamda uygun veriye sahip olunması durumunda poisson temelli modeller sayma sayı tiplerinde uygun iken aşırı dağılım durumlarında negatif binom dağılım modelleri veriyi daha doğru şekilde analiz etmeye imkan vermektedir (Lawless, 1987; Hilbe, 2011; Klakattawi, 2018; Green, 2021). Diğer taraftan Hilbe (2011), sayma sayılar için esas yaklaşımın negatif binom modeller olması gerektiğini iddia etmekte, poisson temelli modelleri negatif binom modellerin özel bir versiyonu olarak tanımlamaktadır.

4.3. Analiz: Regresyon Modellerindeki Varsayımların Test Edilmesi

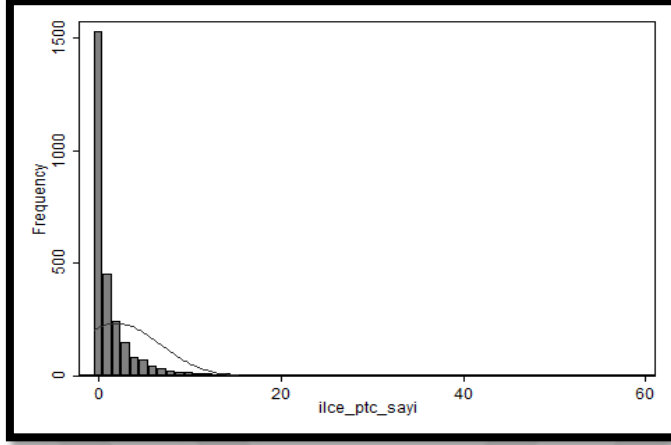
Regresyon analizlerinin gerçeği yansıtan doğru ve güvenilir sonuçlar üretebilmesi için kullanılan modellerin regresyon analizinin varsayımlarını karşılaması gerekir (Yavan, 2006). Bu bağlamda regresyon analizlerinde varsayımların ihlal edilip edilmediğinin denetlenmesi ve her bir varsayımın geçerliliğinin kontrol edilmesi çok kritiktir. Regresyon analizinde varsayımlar hem grafiksel olarak hem de çeşitli kontrol testleri yoluyla denetlenebilir (Yavan, 2006). Bu bağlamda aşağıda tez çalışmasında kullanılan tüm regresyon modellerinin her bir varsayımı grafiksel ve kontrol testleri yoluyla denetlenmiştir.

Çalışmada yürütülen analiz çalışmalarından kapsayıcılık başlığında ilçe bazında PTÇ usulüyle sağlanan mali destek sayıları kullanılmış olup dağılım Şekil 4.1’de gösterilmektedir. Veri, sayma sayı tipinde olup dağılım sağa yatık tipik Poisson dağılımı görünümündedir.

Diğer taraftan verinin tanımlanması kapsamında yapılması gerekli temel kontrollerden biri değişken değerlerinin aşırı yayılım (over-dispersion) sergileyip sergilemediğinin kontrolüdür. İlçe bazında sağlanan PTÇ destekleri için SEGE 2017 ve SEGE 2022 kademleri baz alınarak ortalama değer ve varyans değerleri Tablo 4.2’de gösterilmektedir. İlçenin büyükşehir ya da merkez ilçe belediyesi ve iktidar / muhalefet

belediyesi olma durumu kukla değişken olarak tanımlandığından bunlar için ortalama değer ve varyans hesaplaması yapılmamıştır.

Şekil 4.1: İlçe Düzeyinde PTÇ Yöntemiyle Sağlanan Desteklerin Dağılımı



SEGE bağımsız değişkeni üzerinden yapılan incelemede bağımlı değişkenin varyans değerlerinin ortalama değerlerden çok yüksek olduğu görülmektedir. Aşırı yayılım (over-dispersion) olarak tanımlanan bu durum nedeniyle poisson dağılıma dayalı bir regresyon tekniği yerine daha geçerli bir teknik olarak negatif binom regresyon kullanılması tercih edilmiştir. Diğer bağımlı değişken olan belediyelere PTÇ usulüyle sağlanan mali destekler ile teknik destek için de SEGE kademeleri üzerinden aynı kontroller yapılmış ve bu değişkenler için de aşırı yayılım bulunduğu tespit edilmiştir. İlgili analiz sonuçlarına bölüm sonunda yer verilmektedir.

Tablo 4.2: İlçe PTÇ Desteklerinin Varyans ve Ortalama Değer (Mean) Karşılaştırması - SEGE

guncel_sege_kademe	mean	variance	N
1	8.6	10.65483	135
2	3.607679	6.266491	599
3	1.762376	3.710112	606
4	.903169	1.993674	568
5	.8500882	2.549252	567
6	.7739938	1.572771	323
Total	2.013939	4.750946	2798

İstatistiki model tanımlama ve değerlendirme yöntemlerinin temel amacı en uygun modelin tespit edilmesidir (Bozdoğan; 1987:346). Bu çerçevede uygun model tespitinde veri tipi, değişken türü, sayısı ve araştırma amacına uygun teknikler arasından en uygununun seçilmesi gerekmekte olup bunun için bazı yöntemler önerilmektedir. Bu bağlamda model karşılaştırması için bilgi ölçütü modelleri (AIC, BIC), grafik görselleri ile test skorlarına yönelik karşılaştırma yapılması tavsiye edilmektedir (Ridout vd., 2001; Yeşilova ve Kaki, 2008; Beaujean ve Grant, 2019; Green, 2021, Yıldırım vd., 2022). Bu çerçevede poisson model ile negatif binom modelin olasılık oranı istatistiklerinin (likelihood ratio) karşılaştırılması, hangi modelin daha uygun olacağı noktasında bir bilgi verecek ve öngörü sağlayacaktır (Ridout vd., 2001:223). Buna ek olarak literatürde de tavsiye olunduğu üzere veri tanımlama testleri ile verinin genel karakteristiği ortaya konularak karşılaştırmalı analizler de yapılmıştır.

Öte yandan ilçe düzeyinde PTÇ kapsamında sağlanan desteklere ilişkin dağılımın normal olmadığını test etmek üzere hataların normal dağılım sergileyip sergilemediği Shapiro Wilk W Testi ile test edilmiş olup hataların da beklendiği üzere normal dağılım sergilemediği tespit edilmiştir (Tablo 4.3).

Tablo 4.3: İlçe Kapsayıcılık Analizine İlişkin Shapiro Wilk W Testi Sonucu

Shapiro-Wilk W test for normal data					
Variable (ilce_ptc_sayi)	Obs	W	V	z	Prob>z
residuals	2794	.65678	551.320	16.249	0.0000

Çoklu varyans (heteroskedastisite) kontrolü için de benzer şekilde White (1990) tarafından geliştirilen test uygulanmış olup ilçe bazında PTÇ usulüyle sağlanan desteklerde çoklu varyans sorunu tespit edilmiştir (Tablo 4.4). Bu nedenle yapılan analizler, sorunun etkisini gidermeye yönelik “*robust*” eklentisi ile yürütülmüştür.

Tablo 4.4: İlçe PTÇ Destekleri Modeli Çoklu Varyans (Heteroscedasticity) Kontrol Analizi

Source	Chi2	df	p
Heteroskedasticity	296.38	17	0.0000
Skewness	84.54	7	0.0000
Kurtosis	10.30	1	0.0013
Total	391.22	25	0.0000

Veri tanılama kapsamında değişkenler arasında çoklu eşdoğrusallık (multicollinearity) sorunu olup olmadığı test edilmiştir. Bu kapsamda öncelikle değişkenler arasındaki korelasyona sonrasında negatif binom regresyon üzerinden doğrudan yapılamamakla birlikte dolaylı olarak (aynı bağımlı ve bağımsız değişkenler üzerinden doğrusal regresyon analizi yapılarak) varyans şişirme faktörü (VIF) testi yapılmıştır. Bu kapsamda bağımsız değişkenler arasında çoklu eşdoğrusallık bulunmadığı tespit edilmiş olup sonuçlar aşağıda Tablo 4.5'te gösterilmektedir.

Tablo 4.4: İlçe PTÇ Destekleri Modeli Çoklu Doğrusallık (Multicollinearity) Testi

Variable	VIF	1/VIF
sege_kademesi		
2	4.30	0.232524
3	4.31	0.231877
4	4.17	0.239883
5	4.17	0.240024
6	3.02	0.331380
merkez_buyuksehir	1.09	0.918983
donem	1.00	0.995840
Mean VIF	3.15	

Logaritmik olasılık sonuçları, gerçek olasılık yoğunluğu ile modelin olasılık yoğunluğu arasındaki farkın tahmini olarak yorumlanabilmektedir (Bozdogan; 1987:349). Bu çerçevede sıfır (0) değerine daha yakın olasılık değeri olan modelin, daha doğru bir model olacağını ifade etmek mümkündür. İlçe bazında PTÇ usulüyle sağlanan destek sayıları bağımlı değişkeni üzerinden Poisson ve negatif binom regresyon modelleri için bilgi kriterlerine yönelik analiz yapılmış olup elde edilen sonuçlar aşağıda

gösterilmektedir. İki model bulgusu da istatistiki olarak anlamlı sonuç vermektedir. Bununla birlikte negatif binom regresyonun logaritmik olasılık değeri (-4406.841) iken, poisson modelin logaritmik olasılık değeri (-6451.998) olarak bulunmuştur (Tablo 4.6 ve Tablo 4.7).

Bir diğer kontrol yöntemi bilgi kriterleri üzerinden karşılaştırma yapılmasıdır. Bu kapsamda Akaike Bilgi Kriteri (AIC) ve Bayesian Bilgi Kriteri (BIC) değerleri üzerinden yöntemlerin karşılaştırılması yapılmıştır. Akaike Bilgi Kriteri (AIC) ortalama tahmin hatasını en aza indirmek üzere istatistiksel modelin veriye uyumu ve bağımsız parametre sayısı üzerinden bir değer hesaplar (Bozdoğan, 1987:352), benzer şekilde Bayesian Bilgi Kriteri (BIC) de model seçimi için öngörü sağlayan ancak AIC'ye göre kullanılan parametre sayısına daha fazla ceza atfeden bir bilgi kriteridir. Bu çerçevede iki bilgi kriterinin de değerlendirilmesi ve analiz tekniği seçilirken değer olarak sıfıra (0) daha yakın AIC ve BIC değerlerine sahip modelin tercih edilmesi gerekmektedir.

Çalışma kapsamında ilçe düzeyinde PTÇ usulüyle sağlanan mali desteklere ilişkin poisson regresyon ve negatif binom regresyon için AIC ve BIC değerleri hesaplanmış olup sonuçlar aşağıda Tablo 4.5 ve Tablo 4.6'te gösterilmektedir. Buna göre negatif binom regresyonda bilgi kriteri değerleri poisson regresyona nazaran sıfıra daha yakın çıkmıştır. Sonuçlar çerçevesinde negatif binom regresyon (nbreg) tercih edilmiştir.

Tablo 4.5: İlçe PTÇ Negatif Binom Regresyon Modeli Bilgi Kriteri Sonuçları

Model	Obs	ll (null)	ll (model)	df	AIC	BIC
.	2798	-4832.209	-4406.841	9	8831.682	8885.112

Tablo 4.6: İlçe PTÇ Poisson Regresyon Modeli Bilgi Kriteri Sonuçları

Model	Obs	ll (null)	ll (model)	df	AIC	BIC
.	2798	-9549.697	-6451.998	8	12920	12967.49

Bununla birlikte modelin geçerliliği desteklemek üzere Green (2021) tarafından da önerilen lojistik regresyon yöntemi destek alma / almama durumuna ilişkin bir kategorik değişkenin veri setine dahil edilmesiyle uygulanmıştır. Lojistik regresyon

sonuçları da negatif binom regresyonla aynı yönlü ve istatistiki olarak anlamlı çıkmıştır. İlçe PTÇ desteklerine ilişkin lojistik regresyon sonuçlarına tezin sonundaki ekler kısmında Ek Tablo 1’de yer verilmektedir. Çalışmanın devamında negatif binom regresyon tekniğinden elde edilen sonuçlar üzerinden değerlendirmelere yer verilmektedir.

Bununla birlikte gözlemlerde sıfır (0) değerleri de bulunmaktadır. Bu çerçevede test ve teyit etmek amacıyla ilçe bazında PTÇ usulüyle sağlanan destek sayıları sıfır artırımlı (zero-inflated) poisson ve negatif binom regresyon teknikleriyle de analiz edilmiştir. Sonuçlar ekte (Ek Tablo 2 ve Ek Tablo 3) gösterilmekte olup tüm analizlerin sonuçları istatistiki olarak geçerli ve birbiriyle tutarlıdır.

Analizlerde kapsayıcılık boyutu incelenirken ilçe SEGE kademeleri ile ilçelerin merkez ilçe durumları ile veri kaybını engellemek için büyükşehir belediyeleri de ayrı gözlem birimleri olarak tanımlandığı için gözlemin büyükşehir olup olmadığını yansıtan ve merkez-büyükşehir olarak tanımlanan bir kukla değişken veri setine eklenmiştir.

Diğer taraftan çalışmada kullanılan bağımsız değişkenlerin anlamlılık testi yapılmış ve sonuçlar aşağıda (Tablo 4.8, Tablo 4.9) gösterilmiştir. Bu bağlamda gerek SEGE kademelendirmesi gerek merkez-büyükşehir kukla değişkeni, ilçe bazında PTÇ usulüyle sağlanan destek sayısının istatistiki olarak anlamlı tahminleyicisi olarak tespit edilmiştir.

Çalışma kapsamında incelenen diğer konu hizmet kayırmacılığı olup analizde kalkınma ajansları tarafından belediyelere PTÇ usulüyle sağlanan destekler bağımlı değişken olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda kapsayıcılık analizi için gerçekleştirilen test ve kontrollerin tamamı veri setinde “bel_ptc_sayi” olarak tanımlanan belediyelerin PTÇ usulüyle desteklenen proje sayısı için de uygulanmıştır. Yukarıda bilimsel dayanaklarına yer verildiğinden burada sadece analiz sonuçları ile değerlendirmelere yer verilmiştir.

Tablo 4.7: SEGE Kademelerinin Bağımsız Değişken Anlamlılık Testi

(1)	[ilce_ptc_sayi]1b.guncel_sege_kademe = 0
(2)	[ilce_ptc_sayi]2.guncel_sege_kademe = 0
(3)	[ilce_ptc_sayi]3.guncel_sege_kademe = 0
(4)	[ilce_ptc_sayi]4.guncel_sege_kademe = 0
(5)	[ilce_ptc_sayi]5.guncel_sege_kademe = 0
(6)	[ilce_ptc_sayi]6.guncel_sege_kademe = 0
	Constrait 1 dropped
	chi2 (5) = 346.61
	Prob > chi2 = 0.0000

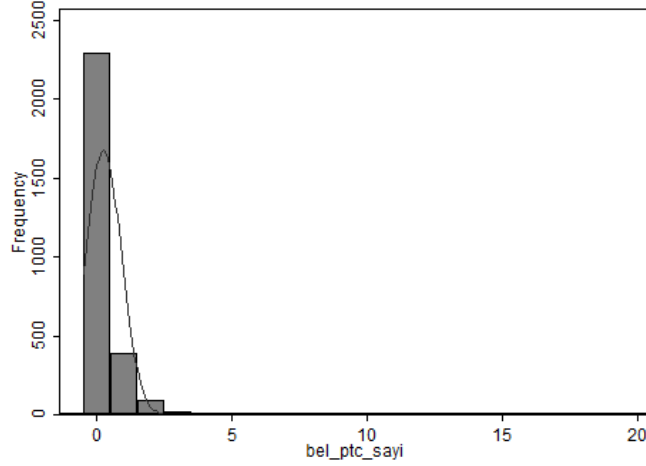
Tablo 4.8: Merkez-Büyükşehir Bağımsız Değişkeninin Anlamlılık Testi

(1)	[ilce_ptc_sayi]merkez_buyuksehir = 0
	chi2 (1) = 112.49
	Prob > chi2 = 0.0000

Dağılım grafiğinden (Şekil 4.2) görüleceği üzere belediyelere PTÇ usulüyle sağlanan mali destek sayılarına ilişkin dağılım, ilçe bazında PTÇ usulüyle sağlanan mali destekler ile aynı görünümündedir. Buna göre “bel_ptc_sayi” bağımlı değişkenindeki verilerin de sayma sayısı oldukları, sıfır ve üzerinde değer aldıkları ve sağa yatık bir dağılım oluşturdukları görülmektedir.

Poisson ile negatif binom regresyon arasındaki model seçiminde temel unsurlardan biri olan ortalama değer ile standart sapma eşitliği varsayımı “bel_ptc_sayi” bağımlı değişkeni için de sağlanmamakta olup (Tablo 4.10) negatif binom regresyonun kullanımı bu bağımlı değişken için de öne çıkmaktadır.

Şekil 4.2: Belediye Düzeyinde PTÇ Yöntemiyle Sağlanan Desteklerin Dağılımı



Tablo 4.9: Belediye PTÇ Desteklerinin Varyans ve Ortalama Değer (Mean) Karşılaştırması

guncel_sege_kademe	mean	variance	N
1	.5259259	1.525062	135
2	.3255426	.7557131	599
3	.2475248	.5931723	606
4	.193662	.5323688	568
5	.1851852	.4821103	567
6	.1764706	.4490887	323
Total	.2458899	.6665907	2798

Öte yandan belediyelere PTÇ usulüyle sağlanan mali destekler kapsamında bağımlı değişken (ilce_ptc_sayi) üzerinden hataların normal dağılım sergileyip sergilemediği Shapiro Wilk W Testi ile test edilmiş olup hataların beklendiği üzere normal dağılım sergilemediği tespit edilmiştir (Tablo 4.11).

Tablo 4.10: Belediyelere PTÇ Usulüyle Sağlanan Desteklere İlişkin Shapiro Wilk W Testi Sonucu

Shapiro-Wilk W test for normal data					
Variable	Obs	W	V	z	Prob>z
residuals	2794	.60950	627.273	16.582	0.0000

Çoklu varyans (heteroskedastisite) kontrolü için de benzer şekilde White (1990) tarafından geliştirilen test uygulanmış olup belediyelere PTÇ usulüyle sağlanan desteklerde de çoklu varyans sorunu tespit edilmiştir (Tablo 4.12). Bu nedenle yapılan analizler, sorunun etkisini gidermeye yönelik “robust” eklentisi ile yürütülmüştür.

Tablo 4.11: Belediyelere Sağlanan PTÇ Desteklerinde Çoklu Varyans Kontrol Testi

Source	Chi2	df	p
Heteroskedasticity	391.15	25	0.0000
Skewness	48.38	8	0.0000
Kurtosis	1.24	1	0.2650
Total	440.77	34	0.0000

Verinin çoklu doğrusallık testi benzer şekilde VIF ile test edilmiş olup sonuçlar aşağıda Tablo 4.13'te gösterilmektedir. Belediyelere PTÇ usulüyle sağlanan desteklere ilişkin yapılacak analizde kullanılacak bağımsız değişkenler arasında ilçe bazında sağlanan desteklere benzer şekilde çoklu doğrusallık bakımından sorun bulunmadığı görülmüştür.

Tablo 4.12: Belediyelere Sağlanan PTÇ Desteklerinin Çoklu Doğrusallık Testi

Variable	VIF	1/VIF
sege_kademesi		
2	4.32	0.231365
3	4.33	0.230972
4	4.20	0.238132
5	4.20	0.238318
6	3.02	0.331115
merkez_buyuksehir	1.09	0.919004
numeric_iktidar	1.02	0.982164
Donem	1.01	0.993061
Mean VIF	2.90	

Tez kapsamında gelişmişlik durumu üzerinden kapsayıcılık ve hizmet kayırmacılığına ilişkin analizler, PTÇ usulüyle sağlanan mali destekler dışındaki diğer mali destek türleri ile kararı genel sekreter tarafından verilen teknik destekler üzerinden de yürütülmüştür. Bu kapsamda kapsayıcılık için ilçe genelinde sağlanan teknik destekler, doğrudan faaliyet desteği ile fizibilite destekleri ve güdümlü proje desteği; hizmet kayırmacılığında ise belediyelere sağlanan teknik destekler ve DFD ile FZD destekleri ayrı ayrı bağımlı değişken olarak kullanılmış olup söz konusu analizlerde kullanılan bağımlı ve bağımsız değişkenlere ilişkin tanılama testleri yapılmıştır.

Kalkınma ajansları tarafından verilen desteklerde nihai kararın genel sekreter tarafından verildiği teknik destekler üzerinden çalışma amacına uygun olarak bir kayırmacılık olup olmadığı incelenmiştir. Bu kapsamda ilçe bazında sağlanan teknik destekler bağımlı değişken (ilce_toplam_td_sayi) olarak belirlenmiş ve gelişmişlik kademeleri, merkez-büyükşehir olma durumu ve dönem olarak belirlenen bağımsız değişkenler ile test edilmiştir. Bu kapsamda öncelikle tanılama testleri yapılmış olup tanılama testlerine burada, analiz sonuçlarına ise bulgular kısmının ilgili bölümlerinde yer verilmiştir.

Ajans destek uygulamaları poisson dağılım özelliği gösterdiğinden dağılım grafiklerine tekrar yer verilmemiştir. Bağımlı değişkenin SEGE kademeleri üzerinden ortalama değer ve varyans dağılımı aşağıda gösterilmektedir (Tablo 4.14).

Tablo 4.13: İlçe Bazında Sağlanan Teknik Desteklerin Ortalama Değer Varyans Dağılımı

guncel_sege_kademe	mean	variance	N
1	7.1703	14.5727	135
2	5.4040	9.4261	599
3	2.2079	5.6562	606
4	1.0387	2.9304	568
5	1.0582	3.1597	567
6	.7987	1.6073	323
Total	2.4985	6.6495	2798

Verilerin normal dağılım sağlamadığı öngörülmekle birlikte hataların dağılımı üzerinden Shapiro-Wilk W testi ile kontrol sağlanmıştır. Beklendiği üzere hataların da normal dağılım sergilemediği tespit edilmiştir. Sonuçlar aşağıda Tablo 4.15'te gösterilmektedir.

Tablo 4.14: İlçe Bazında Sağlanan Teknik Desteklerde Hataların Shapiro Wilk W Testi İle Kontrolü

Shapiro-Wilk W test for normal data					
Variable	Obs	W	V	z	Prob>z
residuals	2794	0.58874	660.623	16.715	0.0000

İlçe bazında sağlanan teknik desteklerin analizinde de aynı bağımsız değişkenler kullanılacaktır. Bu kapsamda daha önce VIF testi ile yapılan kontrolde bağımsız değişkenler arasında çoklu eşdoğrusallık sorunu bulunmadığı görülmüştür. Bu kapsamda ek olarak çoklu varyans kontrolü yapılmış olup sonuçları aşağıda gösterilmektedir (Tablo 4.16).

Tablo 4.15: İlçe Bazında Sağlanan Teknik Desteklerin Çoklu Varyans Kontrolü

Source	Chi2	df	p
Heteroskedasticity	216.27	25	0.0000
Skewness	66.90	8	0.0000
Kurtosis	8.17	1	0.0043
Total	291.34	34	0.0000

Tablo 4.16'daki sonuçlar çerçevesinde çoklu varyans sorunu bulunduğu görülmekte olup bu durumu gidermek üzere diğerleriyle benzer şekilde analiz "robust" eklentisiyle çalıştırılmıştır.

Çalışma kapsamında teknik desteklerden yararlanıcısının belediyeler olduğu destekler hizmet kayırmacılığı kapsamında incelenmiştir. Verilerin dağılımı poisson dağılım görünümünde olduğundan model seçimi için aşırı yayılım olup olmadığı kontrol edilmiştir. Bu çerçevede gelişmişlik kademeleri üzerinden bağımlı değişkenin ortalama değeri ile varyans değerleri aşağıda tabloda gösterilmekte olup eşitlik sağlanmadığı görülmektedir (Tablo 4.17).

Tablo 4.16: Belediyelere Sağlanan Teknik Desteklerin Ortalama Değer Varyans Dağılımı

guncel_sege_kademe	mean	variance	N
1	.2518	.6988	135
2	.3656	.8967	599
3	.2475	.6861	606
4	.1443	.4367	568
5	.1710	.5707	567
6	.1021	.3595	323
Total	.2197999	.6516729	2798

Verilerin poisson dağılım sergilediği öngörülmeyle birlikte normal dağılım sağlamadığı öngörülmeyle birlikte hataların dağılımı üzerinden Shapiro-Wilk W testi ile kontrol sağlanmış ve beklendiği üzere hataların da normal dağılım sergilemediği tespit edilmiştir (Tablo 4.18).

Tablo 4.17: Belediyelere Sağlanan Teknik Desteklerin Shapiro Wilk W Testi İle Kontrolü

Shapiro-Wilk W test for normal data					
Variable	Obs	W	V	z	Prob>z
residuals	2794	0.56626	696.721	16.852	0.0000

Belediyelere sağlanan teknik desteklerde çoklu varyans sorunu olup olmadığı White (1990) tarafından geliştirilen yöntem ile test edilmiş olup sonuçları aşağıda gösterilmektedir (Tablo 4.19). Bu kapsamda çoklu varyans sorunu olduğu görülmüş olup bunu gidermek üzere analiz “robust” eklentisiyle çalıştırılmıştır.

Tablo 4.18: Belediyelere Sağlanan Teknik Desteklerin Çoklu Varyans Kontrolü

Source	Chi2	df	p
Heteroskedasticity	264.28	25	0.0000
Skewness	99.11	8	0.0000
Kurtosis	11.29	1	0.0008
Total	374.67	34	0.0000

Çalışma kapsamında en yaygın kullanılan destek türleri üzerinden gerçekleştirilen çalışmaların doğruluğu test etmek üzere değerlendirme usulü ve başvuru sahipleri bakımından birbirinin devamı niteliğinde sayılabilecek doğrudan faaliyet desteği (DFD) ve fizibilite desteği (FZD) destek sayıları da toplanarak bir analiz yürütülmüştür. Bu destek türü üzerinden elde edilen verilerin diğer mali destek türleri PTC usulüyle sağlanan doğrudan finansman desteği ile güdümlü proje desteği sonuçlarıyla birlikte değerlendirilmesi olguyu açıklamak bakımından faydalı görülmüştür. Bu doğrultuda desteklenen DFD proje sayıları ile FZD sayıları toplanmıştır. Bu şekilde oluşturulan

bağımlı değişken (ilce_dffd_sayı) üzerinden aynı bağımsız değişkenler ile analizler gerçekleştirilmiştir. Bu doğrultuda yine bu kısımda tanılama testlerine yer verilirken, bulgular bölümünün ilgili başlıkları altında analiz sonuçlarına yer verilmiştir.

İlçe bazında sağlanan DFFD (DFD+FZD) proje sayılarının da dağılımı poisson dağılım niteliği gösterdiğinden dağılım grafiğine yer verilmemiştir. Model seçimi için ortalama deper ile varyans karşılaştırılmış olup sonuçları aşağıda Tablo 4.20’de gösterilmektedir.

Tablo 4.19: İlçe Bazında Desteklenen DFFD Projelerinin Ortalama Değer Varyans Dağılımı

guncel_sege_kademe	mean	variance	N
1	1.459259	2.843592	135
2	1.010017	2.089926	599
3	.4686469	1.579258	606
4	.2235915	.6541199	568
5	.2204586	.8526022	567
6	.1733746	.5055316	323
Total	.498213	1.505976	2798

Verinin poisson dağılım sergilediği öngörülmekle birlikte normal dağılım durumunu test etmek üzere hataların normal dağılım sergileyip sergilemediği Shapiro Wilk V testi ile kontrol edilmiş ve beklendiği üzere hataların da normal dağılım sergilemediği görülmüştür (Tablo 4.21).

Tablo 4.20: İlçe Bazında Desteklenen DFFD Projelerinin Shapiro Wilk W Testi İle Kontrolü

Shapiro-Wilk W test for normal data					
Variable	Obs	W	V	z	Prob>z
Residuals (ilce_dffd_sayı)	2794	0.61649	616.049	16.535	0.0000

Diğer kontrollerde ortaya çıkan çoklu varyans sorunu ilçe bazında desteklenen DFFD projeleri için de kontrol edilmiş olup sonuçları aşağıda Tablo 4.22’de gösterilmektedir. Bu kapsamda ilçe bazında desteklenen DFFD projeleri için de çoklu varyans sorunu tespit edilmiş olup analiz aşamasında “robust” eklentisi kullanılmıştır.

Tablo 4.21: İlçe Bazında Sağlanan DFFD Projelerinin Çoklu Varyans Kontrolü

Source	Chi2	df	p
Heteroskedasticity	473.88	25	0.0000
Skewness	104.96	8	0.0000
Kurtosis	7.88	1	0.0008
Total	586.72	34	0.0000

Hizmet kayırmacılığı kapsamında yürütülen çalışmalar için de belediyelere PTÇ usulüyle sağlanan doğrudan finansman desteği ile teknik desteklerin bulgularını karşılaştırmalı değerlendirmek üzere belediyeye sağlanan DFFD projelerinin de analizi yapılmıştır. Bu kapsamda tanılama testlerine burada, analiz sonuçlarına ise bulgular bölümünün ilgili kısımlarında yer verilmiştir.

Belediyelere sağlanan DFFD projelerinin dağılımı poisson dağılım niteliğindedir. Verinin tanımlanması kapsamında yapılması gerekli temel kontrollerden biri değişken değerlerinin aşırı yayılım (over-dispersion) sergileyip sergilemediğinin kontrolüdür. Belediyelere sağlanan PTÇ destekleri için gelişmişlik kademeleri baz alınarak ortalama değer ve varyans değerleri hesaplanmış olup sonuçları aşağıda Tablo 4.23'te gösterilmektedir.

Tablo 4.22: Belediyelere Sağlanan DFFD Projelerinin Ortalama Değer Varyans Karşılaştırması

guncel_sege_kademe	mean	variance	N
1	.0962963	.4028643	135
2	.148581	.5004618	599
3	.0858086	.3671151	606
4	.0528169	.2669823	568
5	.0599647	.27228	567
6	.0526316	.2371234	323
Total	.0839886	.3573943	2798

Verinin poisson dağılım sergilediği öngörülmekle birlikte normal dağılım durumunu test etmek üzere hataların normal dağılım sergileyip sergilemediği Shapiro

Wilk V testi ile kontrol edilmiştir. Tablo 4.24'teki sonuçlar incelendiğinde beklendiği üzere hataların da normal dağılım sergilemediği görülmüştür.

Tablo 4.23: Belediyelere Sağlanan DFFD Projelerinin Shapiro Wilk W Testi İle Kontrolü

Shapiro-Wilk W test for normal data					
Variable	Obs	W	V	z	Prob>z
Residuals (bel_dffd_sayi)	2794	0.46362	861.596	17.399	0.0000

Diğer kontrollerde ortaya çıkan çoklu varyans sorunu belediyelere sağlanan DFFD projeleri için de kontrol edilmiş olup sonuçları aşağıda Tablo 4.25'te gösterilmektedir. Bu kapsamda çoklu varyans sorunu tespit edilmiş olup analiz aşamasında “robust” eklentisi kullanılmıştır.

Tablo 4.24: Belediyelere Sağlanan DFFD Projelerinin Çoklu Varyans Kontrolü

Source	Chi2	df	p
Heteroskedasticity	488.24	25	0.0000
Skewness	186.34	8	0.0000
Kurtosis	19.11	1	0.0000
Total	693.70	34	0.0000

Kapsayıcılık analiz kapsamında son olarak güdümlü projeler incelenmiştir. Güdümlü projeler destek uygulama sürecinde proje fizibilitesine Bakanlık onay verdiği için rutin değerlendirme süreci dışına çıkan bir destek türü olması bakımından önemli görülmektedir.

İlçe bazında desteklenen güdümlü projelerin dağılımı da poisson dağılım niteliğindedir. Verinin tanımlanması kapsamında yapılması gerekli temel kontrollerden biri değişken değerlerinin aşırı yayılım (over-dispersion) sergileyip sergilemediğinin kontrolüdür. İlçe bazında sağlanan güdümlü proje destekleri için gelişmişlik kademeleri baz alınarak ortalama değer ve varyans değerleri hesaplanmış olup sonuçları aşağıda Tablo 4.26'da gösterilmektedir.

Tablo 4.25: İlçe Bazında Desteklenen GÜDÜMLÜ Projelerin Ortalama Değer Varyans Karşılaştırması

guncel_sege_kademe	mean	variance	N
1	.3037037	.6496161	135
2	.1519199	.4789469	599
3	.0792079	.3154376	606
4	.0369718	.188859	568
5	.042328	.2183464	567
6	.0216718	.1657685	323
Total	.0829164	.3397003	2798

Verinin poisson dağılım sergilediği öngörülmekle birlikte normal dağılım durumunu test etmek üzere hataların normal dağılım sergileyip sergilemediği Shapiro Wilk V testi ile kontrol edilmiş ve beklendiği üzere hataların da normal dağılım sergilemediği görülmüştür (Tablo 4.27).

Tablo 4.26: İlçe Bazında Sağlanan GÜDÜMLÜ Projelerin Hatalarının Shapiro Wilk V Testi ile Kontrolü

Shapiro-Wilk W test for normal data					
Variable	Obs	W	V	z	Prob>z
Residuals (bel_dffd_sayi)	2794	0.46992	851.477	17.368	0.0000

İlçe bazında desteklenen güdümlü projeler için çoklu varyans sorunu bulunup bulunmadığı test edilmiş olup sonuçları aşağıda Tablo 4.28’de gösterilmektedir. Bu kapsamda ilçe bazında sağlanan güdümlü projeler için de çoklu varyans sorunu tespit edilmiş olup analiz aşamasında “robust” eklentisi kullanılmıştır.

Tablo 4.27: İlçe Bazında Desteklenen GÜDÜMLÜ Projelerin Çoklu Varyans Kontrolü

Source	Chi2	df	p
Heteroskedasticity	269.16	17	0.0000
Skewness	102.64	7	0.0000
Kurtosis	14.91	1	0.0001
Total	386.70	25	0.0000

Sonuç olarak yukarıdaki tüm kontrol testleri tez çalışması kapsamında yapılan regresyon analizinin varsayımlarının ihlal edilmediğini, tüm varsayımların test edilerek doğrulandığını ve böylece bulgular bölümünde verilen regresyon modellerinin sonuçlarının geçerli ve güvenilir olduğunu ortaya koymaktadır.



5. BÖLÜM: KALKINMA AJANSI DESTEKLERİNİN BETİMSSEL ANALİZİ

Bu tezin temel amacı, bölgesel kalkınma politikası alanında son yıllarda atılan en önemli adım olan kalkınma ajanslarının etkinliğini destek uygulamaları üzerinden kapsayıcılık ve hizmet kayırmacılığı bağlamında ampirik olarak analiz etmektir. Bu doğrultuda analiz için mekan baz alınmış, bölge ve ilçe ölçeğinde betimsel ve çıkarımsal analizler yapılmıştır. Bu çerçevede öncelikle kalkınma ajanslarının verdiği mali ve teknik desteklerin zaman ve mekân temelinde analizi bu bölümde (5. bölümde) betimsel olarak yapılmakta ve desteklerin yıllar içindeki değişimi, destek türleri ve kapsamı detaylı şekilde incelenmektedir. Betimsel analiz sonrasında kalkınma ajansları tarafından sağlanan destekler, 6. bölümde kapsayıcılık analizi ve 7. bölümde de hizmet kayırmacılığı başlıklarında çıkarımsal analizler yapılarak ampirik olarak ayrı bölümlerde incelenmektedir.

Kalkınma ajansları tarafından sağlanan destekler temelde mali ve teknik destekler olmak üzere iki ana başlığa ayrılmakta olup destek türü bazında ajans tarafından verilen desteklerin özelliklerine tezin 3. bölümünde 3.4.5 alt başlığında detaylıca yer verilmiştir. Söz konusu destekler içerik ve yararlanıcı grupları bazında farklılaştığı gibi bölge öncelikleri ile uyumu ve ihtiyaçlar çerçevesinde ajanslar tarafından farklı sıklıkta da uygulanabilmektedir. Bu kapsamda mevzuatta tanımlanan destek türleri aynı olsa da ajans bazında uygulamaları gerek başvuru sahibi tercihleri gerek gelişmişlik durumu, gerek sektörel öncelikler gerekse coğrafi dağılım bakımından farklılaşmaktadır. Bu minvalde bu bölümde kalkınma ajansları tarafından 2008-2023 döneminde uygulanan desteklerin destek türü, yararlanıcı ve bölge bazında betimsel analizlerine yer verilmektedir.

5.1. Desteklerin Türlerine Göre Dağılımı

Kalkınma ajansları tarafından kuruluşundan bugüne kadar verilen destek tutarları destek programı bazında 2024 yılı rakamlarıyla aşağıda gösterilmektedir (Tablo 5.1).

Buna göre kalkınma ajansları tarafından 2008-2023 döneminde toplam 24.689 projeye 69,7 milyar TL destek ödemesi yapılmıştır.¹⁸ En fazla destek gerek sayı gerek tutar olarak PTÇ usulüyle uygulanan doğrudan finansman desteği usulüyle verilmiştir. Proje sayısı bakımından bunu teknik destek, destek tutarı bakımından ise güdümlü projeler izlemektedir.

Tablo 5.1: Kalkınma Ajansı Desteklerinin Destek Türü Bazında Dağılımı 2008-2023

Destek Türü	Tutar (Milyon TL)	Proje Sayısı	Ortalama Destek Tutarı (Milyon TL)
Alternatif Destek Programları	82,37	32	2,57
COVID-19 ile Mücadele ve Dayanıklılık Programı	294,39	69	4,27
Fizibilite Desteği	493,89	584	0,85
Faizsiz Kredi Desteği	516,26	116	4,45
Finansman Desteği	769,58	497	1,55
Teknik Destek	1.450,57	10.226	0,14
Doğrudan Faaliyet Desteği	1.588,89	1.809	0,88
Güdümlü Proje Desteği	10.303,05	262	39,32
Proje Teklif Çağrısı	54.206,97	11.094	4,89
TOPLAM	69.705,96	24.689	2,82

Kaynak: Kalkınma ajansları genel faaliyet raporları, ajans faaliyet raporları ile veri setinden (STB, 2023) yararlanılarak yazar tarafından üretilmiştir.

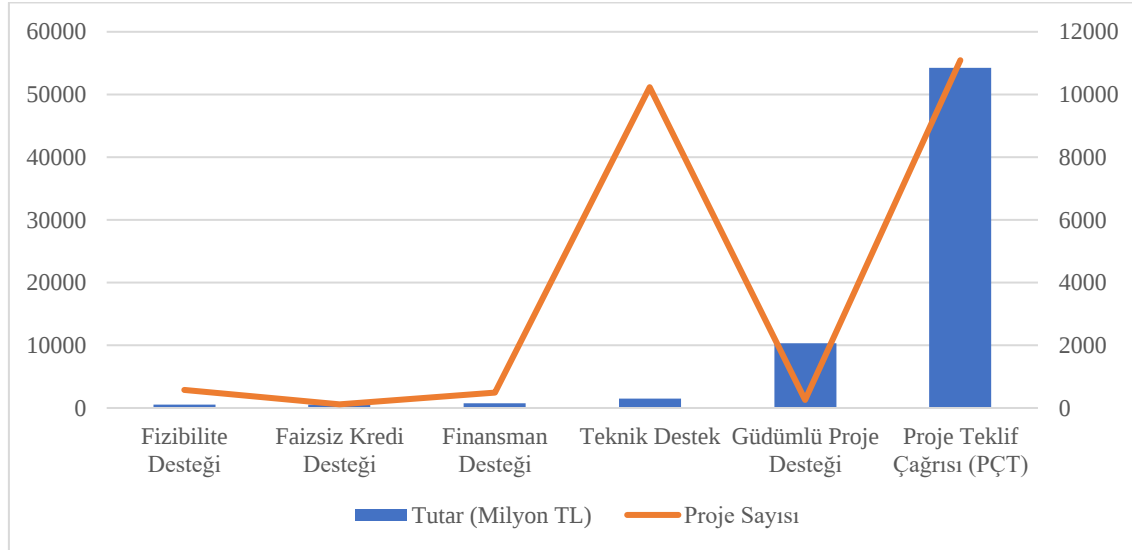
Destek tutarı bakımından ajans destek türleri içinde en yüksek destek, güdümlü projeler aracılığıyla verilmektedir. Tabloda yer aldığı üzere güdümlü proje desteğinin ortalama destek tutarı PTÇ usulüyle sağlanan desteklerin ortalamasının yaklaşık 8 katıdır. Ortalama destek tutarı bakımından güdümlü ve PTÇ usulüyle sağlanan mali destekleri,

¹⁸ Ajans toplam giderleri kısmında dönem 2010-2023 olarak hesaplanabilmiştir. Bu kapsamda proje ve faaliyet destekleme giderleri 2024 yılı fiyatlarıyla 59,8 milyar TL olarak hesaplanmıştır. Bu tutar proje bilgileri üzerinden hesaplanan destekleme giderlerinin altında kalmıştır. Fark proje temelli hesaplamaların 2008 ve 2009 yıllarını da içermesinden ve kısmen deflatör uygulamasından kaynaklanmaktadır. Proje bazlı verilerde proje dönemi projenin ilan edildiği / sözleşme imzalandığı yıl olarak alınırken toplam giderler faaliyet raporlarından hazırlanmış olup o yılki gider gerçekleşmesini göstermektedir. Örneğin 2011 yılında ilan edilen bir PTÇ kapsamında desteğe hak kazanan projeler, Bakanlık tarafından paylaşılan veri setinde 2011 yılı olarak gösterilmekte ancak bu projenin ödemeleri proje süresine göre 2012 hatta 2013 yıllarında gerçekleşebilmektedir. Proje bazlı hesaplamalarda deflatör için daha önceki yıllar referans alındığından destek ödemeleri faaliyet raporu gider gerçekleştirmelerinin 2024 yılı fiyatlarından daha yüksek çıkmaktadır.

uygulaması son yıllarda başladığından sınırlı olmakla birlikte yine PTÇ usulüyle sağlanan faizsiz kredi desteği takip etmektedir.

Destek uygulamalarının grafik gösterimi aşağıda Şekil 5.1’de gösterilmekte olup desteklenen proje sayısı sağ sütunda yer almaktadır.

Şekil 5.1: Ajans Desteklerinin Proje ve Destek Tutarı Bazında Dağılımı*



Not: Sınırlı destek uygulaması nedeniyle alternatif destek, Covid-19 ile 2017 yılında sona ermiş olması nedeniyle DFD grafiğe dahil edilmemiştir

Alternatif destek programları KA PFD Yönetmeliğine 2020 yılında eklenmiş olup Bakanlık onayıyla pilot olarak uygulanan yeni destek türlerini içermektedir. Ancak uygulamasının henüz sınırlı kaldığı görülmektedir. Covid-19 ile Mücadele ve Dayanıklılık Programı ise Covid-19 salgını dönemiyle sınırlı olarak uygulanmış bir destek programı olup devamı olmamıştır.

Doğrudan faaliyet desteği (DFD), 2017 yılında yapılan değişiklikle fizibilite desteğine dönüştürülerek destek kapsamı yatırım projelerinin fizibilite çalışmalarıyla sınırlandırılmıştır. Ortalama destek tutarları incelendiğinde (Tablo 5.1) destek tutarlarının birbirine yakın seyrettiği görülmektedir. Diğer taraftan yaklaşık 7 yıldır uygulaması olmamasına rağmen ajanslar tarafından en yoğun kullanılan üçüncü destek türü olmuştur (Tablo 5.1). Fizibilite desteği ile destek sayıları karşılaştırıldığında kapsam daralmasının

destek sayılarını önemli ölçüde düşürdüğü görülmektedir. Bu çerçevede kapsam daraltmasıyla birlikte desteğin daha odaklı kullanılmaya başlandığı değerlendirilmektedir.

5.2. Desteklerin Yararlanıcılara Göre Dağılımı

Yararlanıcı türü bazında destek uygulamalarına ilişkin genel görünüm ise aşağıda Tablo 5.2’de gösterilmektedir. Yararlanıcı bazında sınıflandırma Kalkınma Ajansları Yönetim Sistemi (KAYS) üzerinden yapılmakta olup ajanslar mevzuat hükümleri çerçevesinde destek türü bazında uygun başvuru sahiplerini belirleyebilmektedir.

KAYS kapsamında toplamda 48 farklı yararlanıcı türü tanımlanmış olup çalışma kapsamında kendi arasında benzer özellik gösterenler yazar tarafından gruplandırılarak işletmeler, kamu, özel sektör çatı ve işbirliği kuruluşları, STK’lar, üniversiteler ve yerel idareler olmak üzere 6 ana grup¹⁹ tanımlanmıştır. Buna göre en fazla destek (%36,5) işletmelere verilmiş olup ticaret odaları, sanayi odaları, OSB, serbest bölge ve teknopark gibi özel sektör çatı ve işbirliği kuruluşları da dahil edildiğinde toplam desteğin %47,9’unun özel sektöre verildiği görülmektedir (Tablo 5.2). Kamu kurum ve kuruluşları ile yerel idareler ve üniversiteler ayrı ayrı gösterilmiştir. Kamu kurumları, teknik destek uygulamasının etkisiyle proje sayısı olarak öne çıkmaktadır. Ancak yine teknik desteklerin etkisiyle sağlanan ortalama destek tutarı en düşük gruptur.

¹⁹ *İşletmeler:* Adi Komandit Şirket, Anonim Şirket, Kar Amacı Güden Birlik (Mahalli İdare Birliği Olmayan Birlikler), Kar Amacı Güden Kooperatif, Kar Amacı Gütmeyen Birlik (Mahalli İdare Birliği Olmayıp Kanunla Kurulmuş Birlikler), Kar Amacı Gütmeyen Kooperatif, Kollektif Şirket, Limited Şirket, Şahıs İşletmesi

Kamu: Bakanlıklara Bağlı Enstitüler ve Müdürlükler, Bölge Müdürlüğü, Bölgesel Kalkınma İdaresi, Diğer Kamu Kurum ve Kuruluşları, Eğitim Merkezleri, Öğretmenevi, ASO, İl Müdürlüğü, İlçe Müdürlüğü, Kaymakamlık, Valilik Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı,

Özel Sektör Çatı ve İşbirliği Kuruluşları: Birlikler (İhracatçı Birlikleri Dahil), Borsalar, İş Geliştirme Merkezleri, Küçük Sanayi Siteleri, Odalar, Organize Sanayi Bölgesi, Serbest Bölge Müdürlükleri, Teknoparklar ve Teknoloji Geliştirme Bölgeleri

STK: Dernek, Dernek İştiraki, Federasyon, Konfederasyon, Sendika, Vakıf, Vakıf İştiraki

Üniversite: Devlet Üniversitesi, Özel Üniversite

Yerel İdareler: Belde Belediyesi, Belediye İşletmesi, Büyükşehir Belediyesi, Diğer Mahalli İdare Birlikleri, İl Belediyesi, İl Özel İdaresi, İlçe Belediyesi, Kent Konseyi, Köy Tüzel Kişiliği, Köylere Hizmet Götürme Birliği

Ortalama destek tutarları bakımından yerel idareler başı çekmektedir (Tablo 5.2). Bu durumun yerel idarelerin gerek klasik çalışma alanları gerek girişimci belediyecilik yaklaşımı çerçevesinde ortaya çıkan ihtiyaç ve talepleri gidermeye yönelik nispeten daha yüksek bütçeli altyapı ve merkez gibi projeleri uygulamasından kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Ortalama destek tutarı bakımından ikinci sırada üniversiteler yer almaktadır. Üniversiteler tüm gruplar için de en az proje uygulayan yararlanıcı grubu olmakla birlikte projelerin belediyelere benzer şekilde belli bir araştırma altyapısı yahut merkez gibi belli bir ölçekte olduğu değerlendirilmektedir.

Tablo 5.2: Kalkınma Ajansı Desteklerinin Yararlanıcı Bazında Dağılımı 2008-2023

Yararlanıcı Türü	Destek Tutarı (Milyon TL)	Desteklenen Proje Sayısı	Ortalama Destek Tutarı (Milyon TL)
İşletmeler	25.444,65	7.023	3,62
Kamu	10.831,75	8.218	1,32
Özel Sektör Çatı ve İşbirliği Kuruluşları	7.950,79	2.493	3,19
Sivil Toplum Kuruluşları	3.173,81	2.080	1,53
Üniversite	5.568,84	1.364	4,08
Yerel İdareler	16.736,12	3.511	4,77
TOPLAM	69.705,96	24.689	2,82

Kaynak: Kalkınma ajansları genel faaliyet raporları, ajans faaliyet raporları ile veri setinden yararlanılarak yazar tarafından üretilmiştir.

Destek türleri ve yararlanıcılara ilişkin sağlanan destek tutarları ile destek ortalama büyüklüklerinin yanı sıra her bir yararlanıcı grubu bazında desteklenen proje sayısı da önemli görülmektedir. Bu kapsamda toplam 24.689 projenin yüzde 33,3'lük kısmı kamu kurum ve kuruluşlarına, yüzde 28,4'lük kısmı ise işletmelere aittir (Tablo 5.2).

Destek programı bazında yararlanıcı gruplarının yararlandığı proje sayısı önemli ölçüde farklılaşmaktadır (Tablo 5.3). Bu durumun ortaya çıkmasında güdümlü, fizibilite (öncesinde DFD) ve teknik destek türlerinde kar amacı güden (KA PFDY 7/A maddesinin (b) bendi) kuruluşların başvuru sahibi olamaması da etkilidir.

İşletmeler en fazla PTC usulüyle sağlanan mali desteklerden faydalanmış olup diğer destek türlerinden yararlanması KA PFDY kapsamında da sınırlıdır. Teknik destek uygulaması KA PFDY’de 2020 yılında yapılan değişiklikle özel sektöre de açılmış olup tüm destek dönemi göz önüne alındığında kısıtlı bir uygulama dönemi olsa da özel sektörün ilgi gösterdiği bir destek türü olarak öne çıkmıştır.

Tablo 5.3: Kalkınma Ajansları Desteklerinin Yararlanıcı Bazında Dağılımı 2008-2023* (Proje Sayısı)

Yararlanıcı Türü	Güdümlü Proje Desteği	Proje Teklif Çağrısı	Fizibilite Desteği	Teknik Destek	Doğrudan Faaliyet Desteği	Genel Toplam*
İşletmeler ²¹	26	5.589	19	683	53	7.023
Kamu	52	2.050	137	5.418	539	8.218
Özel Sektör Çatı ve İşbirliği Kuruluşları	56	620	168	1.290	354	2.493
Sivil Toplum Kuruluşları	9	540	18	1.221	283	2.080
Üniversite	24	563	66	505	195	1.364
Yerel İdareler	95	1.732	176	1.109	385	3.511
TOPLAM	262	11.094	584	10.226	1.809	24.689

Not: Uygulaması sınırlı olan faizsiz kredi, finansman ve alternatif destek programı tabloya dahil edilmemiş ancak bu programlara ilişkin destek sayıları her bir yararlanıcı bazında genel toplam sütununa eklenmiştir.

Kaynak: Kalkınma ajansları genel faaliyet raporları, ajans faaliyet raporları ile veri setinden (STB, 2023) yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Kamu kurumları, en çok kapasite geliştirmeyi de içeren ve eş finansman gerektirmeyen teknik destek programlarından faydalanmıştır. Ancak PTC usulüyle önemli sayıda kamu kurumu projesinin de desteklendiği görülmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasında bazı mali destek programlarının yalnızca kar amacı gütmeyen yararlanıcılara yönelik olmasının da etkisi bulunmaktadır.

²¹ Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliğinin 7/A maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde sayılan başvuru sahipleri arasında yer alan şirketler ile hâkim ortağı kamu kurum ve kuruluşları olan şirketler güdümlü proje desteğinden faydalanabilmektedir. Fizibilite ve öncesinde DFD desteğinden faydalanan şirketler başta belediye şirketleri olmak üzere Teknopark AŞ ile kooperatifler gibi yasal statüsü şirket olan ancak bu desteklerden faydalanma imkanı sağlanan işletmelerdir.

Özel sektör çatı kuruluşları bakımından teknik destek başı çekmekte bunu PTÇ usulüyle sağlanan mali destekler izlemektedir. Bununla birlikte özel sektör çatı kuruluşları güdümlü projeler bakımından en fazla destek alan ikinci yararlanıcı grubu olarak öne çıkmaktadır.

Üniversiteler en fazla PTÇ usulüyle sağlanan mali desteklerden yararlanmıştır. Bunu teknik destek takip etmektedir. Üniversiteler bakımından uygulama döneminde DFD de sık yararlanılan bir destek uygulaması iken fizibilite desteğine dönüştürülmesi ile birlikte üniversitelerin fizibilite desteğinden yararlanma durumu da gerilemiştir. Bu durumun ortaya çıkmasında DFD kapsamında araştırma ve analiz çalışmaları da yürütülürken fizibilite desteğinin yalnızca yatırım projelerinin fizibilitelerinin hazırlanmasına özgülenmesinin etkili olduğu değerlendirilmektedir.

Yerel idareler güdümlü proje desteği ile öne çıkmaktadır. Güdümlü projeler bazında en fazla destek yerel idarelere sağlanmıştır. Bunu PTÇ usulüyle sağlanan mali destekler takip etmektedir. PTÇ usulüyle sağlanan mali destekler içinde küçük ölçekli altyapı projelerinin desteklenebilmesi ve bu kapsamda uygulanacak destek programlarında yerel idarelerin temel yararlanıcı olması etkili olmuştur. Teknik desteğin temel amaçları arasında yerel düzeyde planlama kapasitesinin geliştirilmesi yer almaktadır. Bu bakımdan teknik desteğin temel hedef kitlesinin yerel idareler olması beklenmektedir. Yerel idarelerin teknik desteklerden yararlandığı proje önemli sayıda olmakla birlikte teknik destek uygulamasının geneli değerlendirildiğinde özellikle kamu kurumlarının çok gerisinde kaldığı görülmektedir.

Ajans desteklerinin yararlanıcı bazında her bir destek türüne göre dağılımı 2024 yılı fiyatları ile Tablo 5.4'te gösterilmektedir. Buna göre kalkınma ajansları desteklerinden en fazla işletmeler faydalanırken bunu yerel idareler ile kamu kurum ve kuruluşları takip etmiştir.

Güdümlü desteklerde özel sektör çatı ve işbirliği kuruluşları başı çekmekte bunu yerel idareler takip etmektedir. Proje teklif çağrısında işletmeler diğer kurumlara nazaran çok daha fazla destek almışken küçük ölçekli altyapı projelerine yönelik destek programlarının etkisiyle ikinci sırada yerel idarelerin yer aldığı görülmektedir. Fizibilite desteğinde ilk sırada yerel idareler yer almakta olup bunu özel sektör çatı ve işbirliği kuruluşları takip etmektedir.

Teknik destekler bakımından ise başı kamu kurum ve kuruluşları çekmekte olup işletmelerin destek tutarının düşük olmasında özel sektörün teknik destek programına başvuru imkanının 2020 yılından itibaren sağlanmış olması etkili olmuştur.

Tablo 5.4: Kalkınma Ajansları Desteklerinin Yararlanıcı Bazında Dağılımı 2008-2023 (Milyon TL)

Yararlanıcı Türü	Güdümlü Proje Desteği	Proje Teklif Çağrısı	Fizibilite Desteği	Teknik Destek	Doğrudan Faaliyet Desteği	Genel Toplam*
İşletmeler	817,1	23.098,9	13,6	95,4	43,9	25.444,7
Kamu	1.354,6	8.011,4	114,9	786,6	465,5	10.831,8
Özel Sektör Çatı ve İşbirliği Kuruluşları	3.395,3	3.911,7	140,4	182,3	310,4	7.950,8
Sivil Toplum Kuruluşları	326,6	2.376,6	23,7	155,2	243,4	3.173,8
Üniversite	1.015,1	4.178,1	57,5	77,6	169,9	5.568,8
Yerel İdareler	3.394,4	12.630,4	143,7	153,5	355,8	16.736,1
TOPLAM	10.303,0	54.207,0	493,9	1.450,6	1.588,9	69.706,0

Not: Uygulaması sınırlı olan faizsiz kredi, finansman ve alternatif destek programı tabloya dahil edilmemiş ancak bu programlara ilişkin destek tutarları her bir yararlanıcı bazında genel toplam sütununa eklenmiştir.

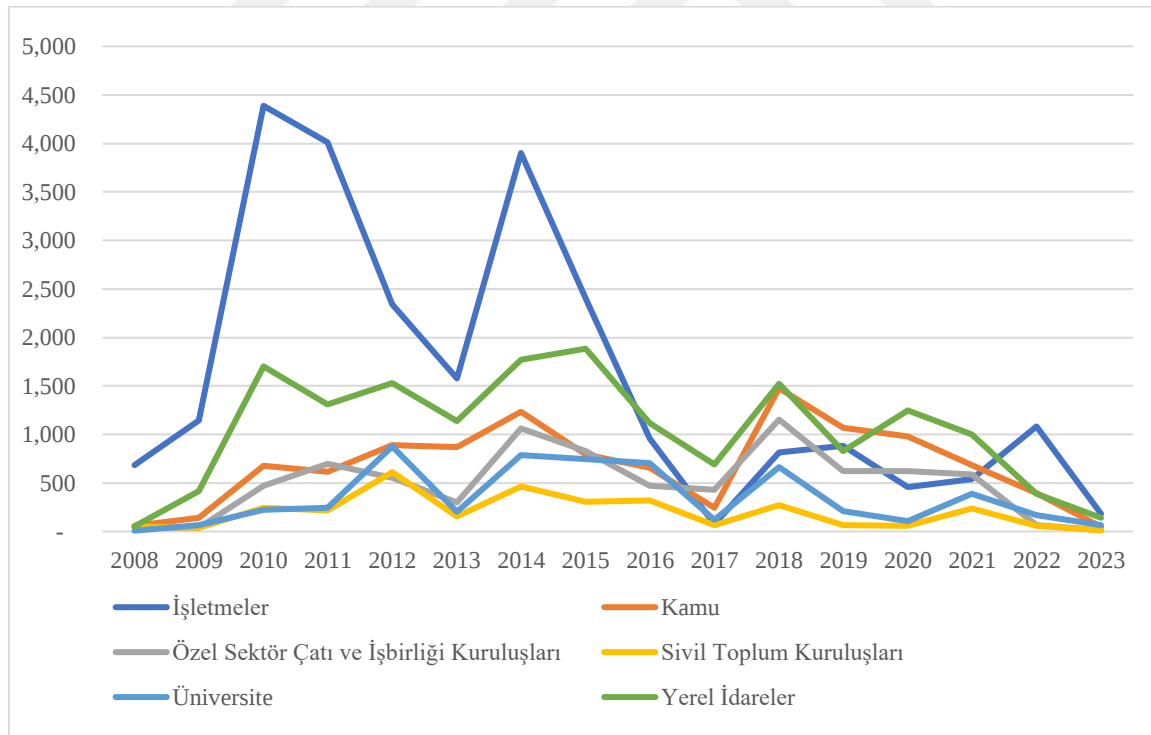
Kaynak: Kalkınma ajansları genel faaliyet raporları, ajans faaliyet raporları ile veri setinden yararlanılarak yazar tarafından üretilmiştir.

Kalkınma ajansları tarafından sağlanan desteklerin genel ve yararlanıcı bazında konsolide rakamlar üzerinden görünümü verildikten sonra yıllar itibarıyla dağılımı da önemli görülmüştür (Şekil 5.2). Buna göre en dikkat çekici durum destek tutarının yıllar itibarıyla çarpıcı şekilde azalması olmuştur. Desteklerin uygulanmaya başladığı 2008 yılından 2016 yılına kadar en fazla destek işletmelere verilmiş bunu yerel idareler ve kamu kurumları takip etmiştir. Ancak 2016 ve 2017 yıllarında 15 Temmuz darbe

girişiminin etkisiyle olduğu değerlendirilen bir duraklama gözlenmektedir. 2018 yılında bir artış görülmekle birlikte destek tutarları 2016 yılı öncesine ulaşamamıştır.

2016 yılından sonra yerel idareler, kamu kurumları ve özel sektör çatı kuruluşlarının destek tutarları bakımından bir artış yaşadığı ancak işletmelerin geride kaldığı görülmektedir. Veri seti yalnızca tamamlanan projeleri içerdiğinden 2022 ve 2023 yılları kısmen eksik kalmakla birlikte bu genel görünümün çok dışında bir durumun çıkmayacağı son 6 yıllık eğilimden anlaşılmaktadır. 2022 yılı finansman ve faizsiz kredi desteklerinin yoğun olarak kullanıldığı bir yıl olması nedeniyle işletmelerde bir artış görülmektedir. Bununla birlikte artan kredi maliyetleri finansman ve faizsiz kredi desteklerinin kaldıraç etkisini sınırlandırmakta olup bu eğilimin devam edip etmeyeceği belirsizdir.

Şekil 5.2: Kalkınma Ajansları Desteklerinin (Tutar) Yararlanıcı Türü Bazında Dağılımı 2008-2023



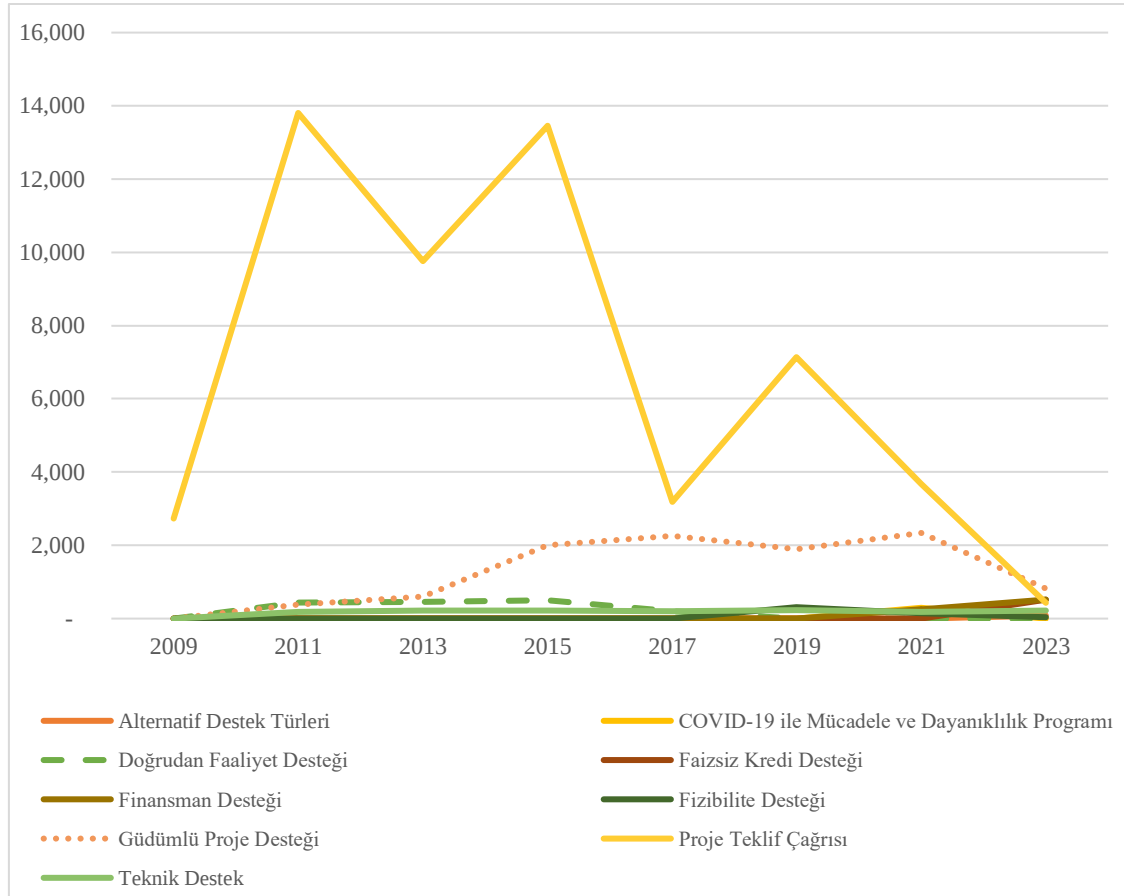
Kalkınma ajansları tarafından verilen destek türlerinin yıllar itibarıyla dağılımı incelendiğinde en yüksek destek tutarının yıllar itibarıyla PTÇ usulüyle sağlanan mali destekler aracılığıyla verilmekte olduğu ancak bunun 2016 ve 2017 yıllarında çok keskin

şekilde düştüğü görülmektedir (Şekil 5.3). Bundan sonraki dönemlerde ise ajans kaynaklarındaki azalmanın etkisiyle PTC usulüyle sağlanan mali destekler önceki dönemlerdeki seviyeye çıkamamıştır. Diğer taraftan destek türleri bazında yıllık olarak inceleme yapıldığında PTC usulüyle hibe desteği azalırken güdümlü proje desteğinin artış eğilimi göze çarpmaktadır (Şekil 5.3). 2021 yılından itibaren faizsiz kredi ve finansman destekleri de kısmen artmaya başlamıştır. PTC usulüyle doğrudan finansman (hibe) desteğindeki azalışın iki temel gerekçesi olduğu değerlendirilmekte olup bunların; azalan ajans kaynakları nedeniyle ajansa maliyeti nispeten daha düşük finansman desteklerine dönüş ve etki boyutu itibarıyla güdümlü proje desteklerindeki artış olduğu değerlendirilmektedir.

Güdümlü projedeki artışın iki temel gerekçesi olduğu değerlendirilmektedir. Bunlardan ilki güdümlü proje desteklerinde destek limiti ajans kaynakları çerçevesinde esnek olarak belirlenmekte bu kapsamda etkisi büyük, ölçekli projeler uygulanabilmektedir. Özellikle yüksek enflasyon göz önünde bulundurulduğunda orta ölçekli yatırımları dahi teklif çağrısı usulüyle uygulama imkanı ajanslar için daralmıştır. Diğer bir gerekçenin merkezîyetçi eğilim olabileceği değerlendirilmektedir. Güdümlü projeler, nihai karara Bakanlığın (fizibilite onayı üzerinden) dahil olduğu destek türleri olup gerek eşgüdüm gerek birçok açıdan risksiz görülmesi nedenleriyle ajanslar Bakanlık onayı alan projeleri tercih etme eğilimine girmiş olabilirler. Kuşkusuz bölge öncelikleri, ihtiyaçlar ile proje kalitesi gibi birçok unsur da bu durumda etkili olmuştur.

Diğer destek türlerinde söz konusu dönem içinde değişiklikler olsa da toplam destek miktarı üzerinden incelendiğinde bu değişikliklerin etkisinin kısıtlı kaldığı görülmektedir.

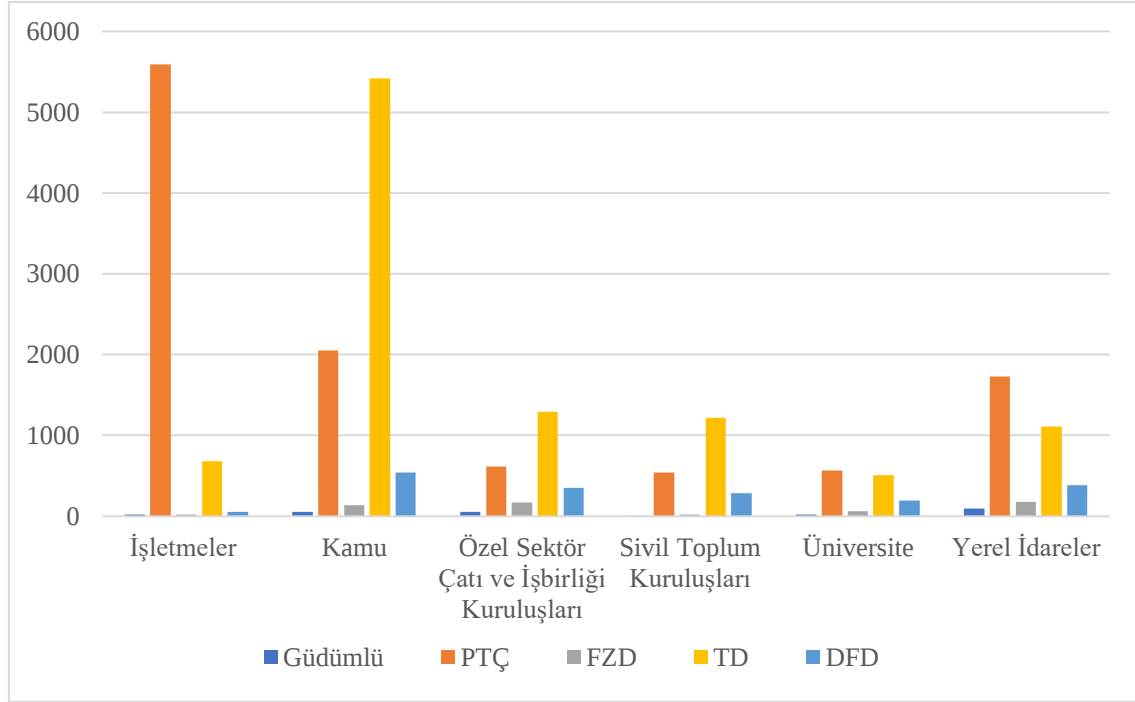
Şekil 5.3: Desteklerin Destek Türü Bazında Yıllar İtibarıyla Dağılımı 2008-2023 (Milyon TL)



Destek türü bazında her bir yararlanıcı grubu için desteklenen proje sayısı da değişmektedir. Bu durum bir bakıma hangi yararlanıcı grubunun en çok ilgi gösterdiği destek türünü göstermesi bakımından da önemli görülmüş olup aşağıda Şekil 5.4'te gösterilmiştir. Grafiğin okunabilirliği gözetilerek uygulaması kısıtlı finansman desteği, faizsiz kredi desteği ile alternatif programlara yer verilmemiştir.

İşletmeler uygun başvuru sahibi olabildikleri PTÇ'den en fazla yararlanan faydalanıcı grubu olup bunu kamu ve yerel idareler takip etmektedir. Kamu kurumları teknik desteklerden açık ara en fazla faydalanan yararlanıcı grubudur. Teknik desteklerde özel sektör çatı ve işbirliği kuruluşları, yerel idareler ve STK'lar da diğer desteklere nispeten daha fazla faydalanmışlardır.

Şekil 5.4: Desteklerin Yararlanıcı Bazında Dağılımı 2008-2023 (Proje Sayısı)



5.3. Desteklerin Bölgelere Göre Dağılımı

Destek türlerinin ajans bölgesi (Düzey-2) bazında coğrafi dağılımı incelendiğinde farklı örüntüler ortaya çıkmaktadır. Bu kapsamda konsolide olarak ve her bir mali destek türü ve teknik destek bazında destek miktarı ve desteklenen projelerin dağılımı aşağıda haritalarda gösterilmektedir.

Desteklerin ajans bazında coğrafi dağılımını analiz etmeden önce, Ajansların Düzey 2 bölgelerine göre mekânsal dağılımını ortaya koymak önemli görülmektedir. Bu kapsamda kalkınma ajanslarının kapsadığı il sayısı eşit değildir. İSTKA, İZKA ve ANKARAKA tek ilden oluşmakta iken DOKA'nın faaliyet alanında 6 il bulunmaktadır. Buna göre kalkınma ajansları ve bunların kapsadığı alanlar aşağıda harita üzerinde (Şekil 5.5) ve liste halinde ekte Ek Tablo 5'te gösterilmektedir.

Şekil 5.5: Kalkınma Ajansları ve Bölgeleri



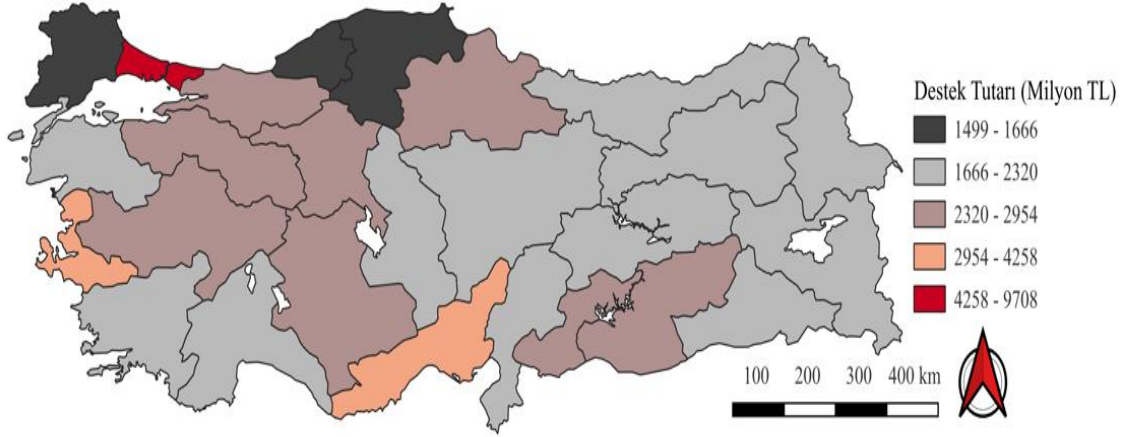
Kaynak: STB, 2024

Kalkınma ajansları tarafından 2008-2023 döneminde sağlanan destekler konsolide olarak incelendiğinde (Şekil 5.6) kaynak büyüklüğü ile orantılı olarak İSTKA (TR10) bölgesi açık ara öne çıkmaktadır. İstanbul Kalkınma Ajansı tek ilden oluşan bir il olup özellikle belediye payları bakımından önemli gelir elde eden bir ajanstır. İSTKA'ya İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile birlikte gelir durumu yüksek olan ilçe belediyelerinden de önemli yerel katkı payı aktarılmaktadır.

Destek tutarı bakımından İSTKA'yı İZKA ve ÇKA takip etmektedir (Şekil 5.6). İZKA ve ÇKA ilk kurulan ajanslar olup gelir ve destek uygulamaları diğer ajanslara nazaran yaklaşık 2 sene önce başlamıştır. Yine iki ajans da büyükşehir belediyelerinin kurulu olduğu illerde faaliyet gösterdiğinden yerel payları da söz konusu ajanslara önemli gelir kaynağı sağlamaktadır.

Destek tutarı bakımından en düşük destek TRAKYAKA ve KUZKA tarafından sağlanmıştır. Destek tutarları bakımından komşu bölgeler İSTKA ile TRAKYAKA arasında yaklaşık 6 kat fark bulunmakta olup bu durum kişi başına düşen pay üzerinden de değerlendirme yapılmasıyla daha doğru değerlendirilebilecek olmakla birlikte, kalkınma ajansları eliyle bölgesel gelişmişlik farklarını gidermenin mevcut şartlarda pek mümkün olmadığını göstermektedir.

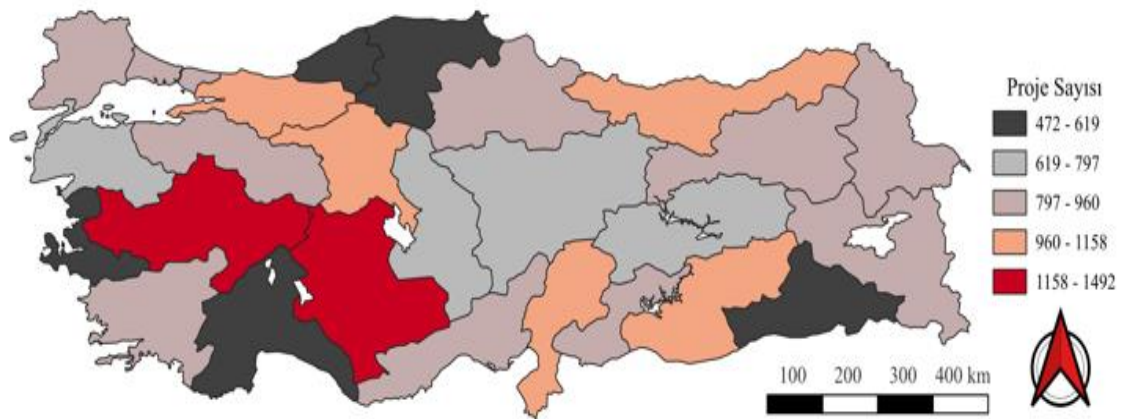
Şekil 5.6: Kalkınma Ajansları Tarafından Sağlanan Desteklerin Dağılımı 2008-2023 (Tutar)



Proje sayısı bakımından ise görünüm biraz daha farklılaşmaktadır. 2008-2023 döneminde desteklenen proje sayısı bakımından görünüm aşağıdaki haritada gösterilmekte olup en fazla proje ZAFER ve MEVKA tarafından yürütülmüştür (Şekil 5.7).

Destek tutarı ile proje sayısı bakımından ajans bazında ortaya çıkan farklılık daha fazla teknik destek yürüten ajansların desteklediği teknik destek projelerinden kaynaklanmaktadır.

Şekil 5.7: Kalkınma Ajansları Tarafından Sağlanan Desteklerinin Dağılımı 2008-2023 (Proje Sayısı)



Destek tutarlarına ilişkin genel görünüm sonrası destek uygulamaları bakımından kalkınma ajansları arasındaki uygulama farklılıkları incelenmiştir. Bu kapsamda her bir

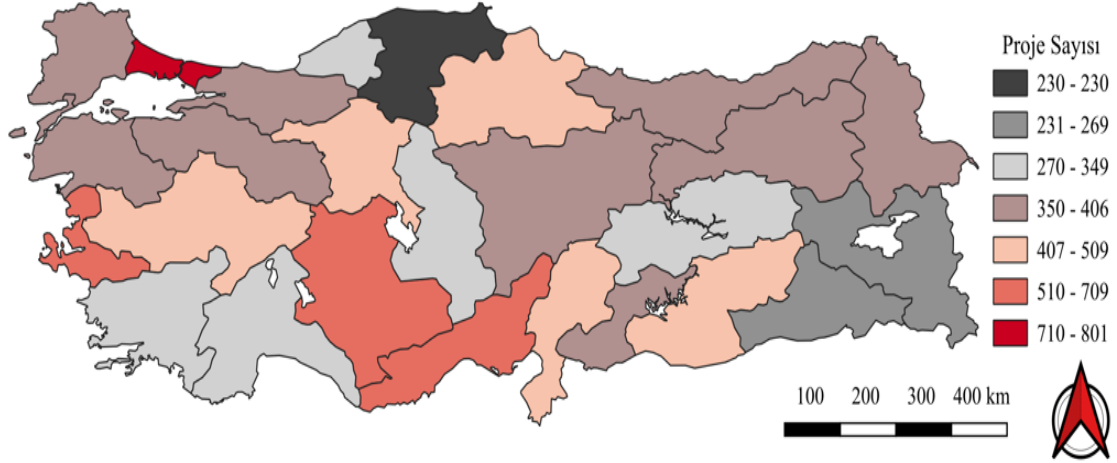
ajans bazında uygulanan destek türleri desteklenen proje sayısı üzerinden ayrı ayrı incelenmiştir.

Destek tutarlarına ilişkin ortalama değerler yukarıda Tablo 5.1 ve 5.2’de gösterilmiştir. Diğer taraftan destek uygulamaları ajans mali imkanları ile doğru orantılı olduğundan daha fazla kaynağa sahip ajanslar daha yüksek limitlere sahip destek programları yürütebilmektedir. Bu kapsamda destek sayılarının destek türü bazında betimsel bir analiz için daha uygun bir gösterge olduğu değerlendirilmiştir. Zira desteklenen proje sayısı ajansın ilgili desteği uygulama sıklığına ilişkin de bir görünüm sağlamaktadır.

PTÇ usulüyle desteklenen proje sayıları incelendiğinde kaynak büyüklüğü bakımından İSTKA öne çıkmaktadır (Şekil 5.8). PTÇ usulüyle sağlanan mali destekler gerek özel sektöre gerek kamu gerekse STK’lara verilebilmektedir. Ancak mali destek programları bazında hazırlanan başvuru rehberleri üzerinden inceleme yapıldığında ağırlıklı uygulamanın özel sektöre yönelik olduğu tespit edilmiştir.

PTÇ usulüyle mali destek uygulamalarını ajans bölgesi bazında dağılımı özel sektör hareketliliği ile de uyumlu görülmektedir. Buna göre İSTKA’yı İZKA, ÇKA ve MEVKA takip etmektedir. Destek tutarı bakımından çok geride görünmeyen DAKA ve DİKA’nın PTÇ usulüyle desteklediği proje sayısı da kısıtlı görülmekte olup bu durumun da bölgelerdeki özel sektör varlığı ve kapasitesi ile ilgili olabileceği değerlendirilmektedir. Zira söz konusu bölgelerde kar amacı gütmeyen kurumların yararlanıcı olabildiği güdümlü projeler uygulanmış olup bu durum kısmen özel sektörün proje geliştirme kapasitesi ile ilişkilendirilmiştir.

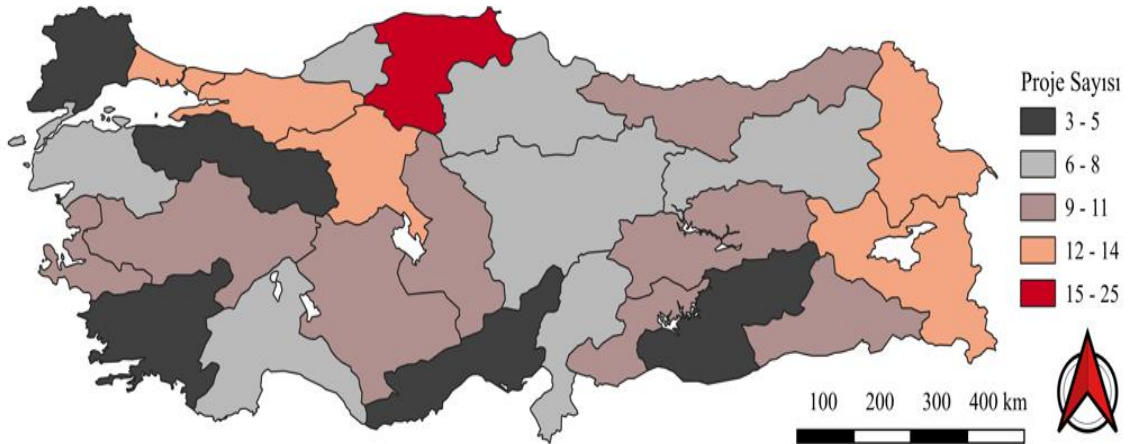
Şekil 5.8: PTÇ Usulüyle Sağlanan Mali Desteklerin Dağılımı 2008-2023



PTÇ usulüyle en az proje destekleyen ajans KUZKA olup söz konusu ajansın güdümlü proje destekleri göz önüne alındığında sahip olunan kaynağın kullanımında güdümlü proje desteğinin tercih edildiği değerlendirilmektedir.

Güdümlü projelere ilişkin görünüm aşağıda Şekil 5.9’da gösterilmektedir. Buna göre güdümlü proje desteğinde desteklenen proje sayısı bakımından KUZKA öne çıkmakta bunu batıda İSTKA, MARKA ve ANKARAKA ile doğuda SERKA ve DAKA izlemektedir.

Şekil 5.9: Güdümlü Proje Desteklerinin Dağılımı 2008-2023



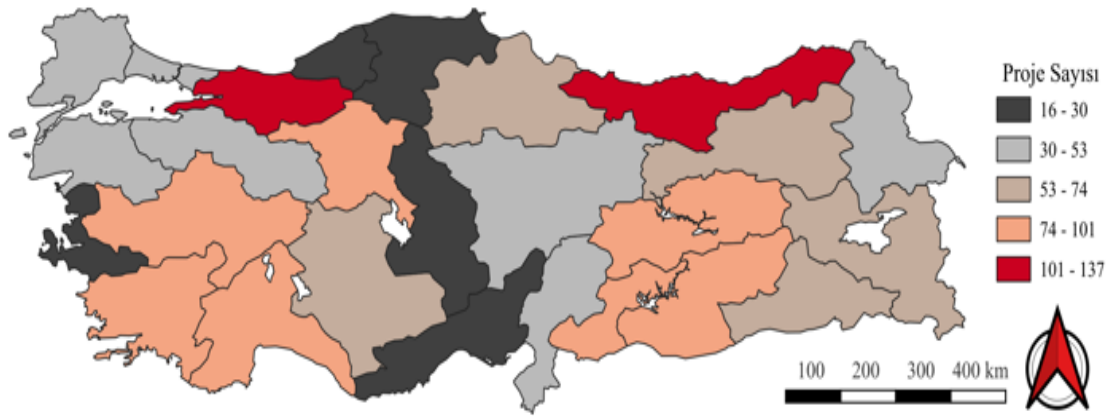
Destek dağılımı il gelişmişlikleri, büyükşehir durumları, üniversite sahipliği gibi farklı ölçütler üzerinden incelendiğinde desteklenen proje sayısı bakımından coğrafi bir örüntü tespit edilememiştir. Bu kapsamda proje desteklerinin adıyla uyumlu olarak ajans inisiyatifi ve yönlendirmesiyle yürütüldüğüne kanaat getirilmiştir. Toplam destek tutarı

bakımından en az destek veren iki ajanstan biri olan KUZKA'nın en fazla güdümlü proje destekleyen ajans olması kısıtlı mali imkanlarını daha büyük bütçeli projeler eliyle değerlendirmek istemesi şeklinde yorumlanmıştır.

Güdümlü proje desteğinde bazı bölgelerin sayıca geride kaldığı görülmektedir. TRAKYAKA'nın durumu destek için sahip olduğu mali imkanları ile ilişkili olabilecek iken en fazla destek veren ÇKA'nın güdümlü proje uygulamalarını tercih etmediği değerlendirilmektedir. BEBKA, GEKA ve KARACADAĞ da güdümlü projenin kısıtlı uygulama alanı bulduğu ajanslar olarak görünmektedir.

DFD, 2017 yılına kadar PTÇ ve teknik destekten sonra en fazla projenin desteklendiği destek türüdür. Ancak DFD, KA PFDY'de yapılan değişiklik ile 2017 yılında sona erdirilerek fizibilite desteğine dönüştürülmüştür (Şekil 5.10).

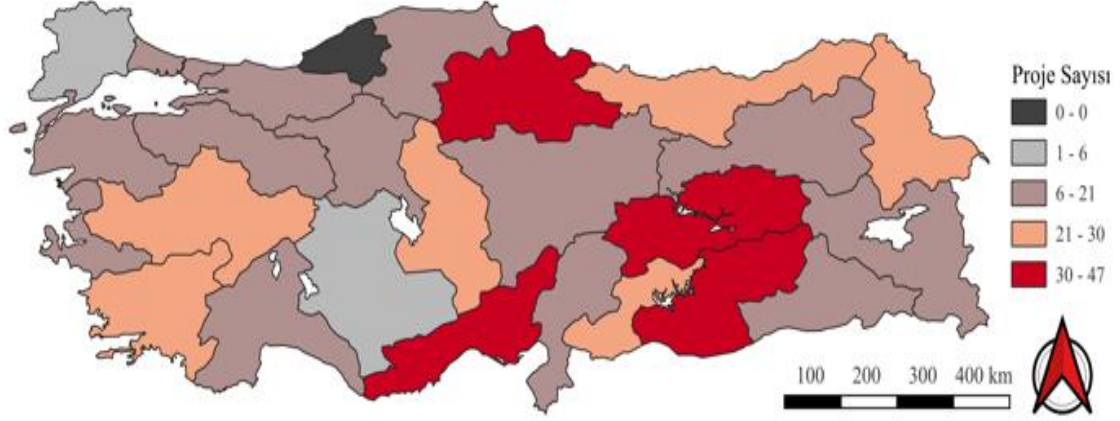
Şekil 5.10: DFD Usulüyle Sağlanan Mali Desteklerin Dağılımı 2008-2017



DFD'nin uygulama döneminde desteklenen projelerin coğrafi dağılımı incelendiğinde DOKA ve MARKA'nın öne çıktığı İZKA ile kuzey-güney hattında Orta Anadolu bölgesinde çok fazla proje yürütülmediği görülmektedir. Destekler bölge öncelikleri ve talep temelinde yürütüldüğü için net bir değerlendirme yapmak mümkün olmamakla birlikte en fazla ve en az proje desteklenen bölgelerin komşuluk ve gelişmişlik durumları göz önüne alındığında batı ve güneydoğuda yerleşik ajans bölgelerinde bir yoğunluk görülmekle birlikte anlamlı bir coğrafi örüntü oluşmadığı kanaatine varılmıştır.

Fizibilite desteği, 2017 yılında yapılan değişiklik ile DFD'yi ikame ederek yatırım projelerinin fizibilitelerini desteklemek üzere daha odaklı bir destek türü haline gelmiştir. Desteğin uygulama dönemindeki dağılımı aşağıda gösterilmektedir (Şekil 5.11).

Şekil 5.11: Fizibilite Desteği Usulüyle Sağlanan Mali Desteklerin Dağılımı 2017-2023



Buna göre fizibilite desteği yoluyla en fazla proje ÇKA, FKA, KARACADAĞ ve OKA'da desteklenmiştir. BAKKA'da söz konusu dönemde fizibilite desteği uygulanmazken TRAKYAKA fizibilite desteğinin en az projenin uygulandığı ajanslar arasında yer almıştır. Söz konusu ajansların kaynak kullanımı bağlamında destek türü bakımından bir tercih yaptığı ve FZD'yi kısıtlı uyguladığı değerlendirilmiştir.

Kalkınma ajanslarının kuruluşundan itibaren destek uygulamasına yön veren KA PFDY kapsamında başlangıçtan bu yana düzenlenen finansman desteği ile faizsiz kredi desteği mevzuatta düzenlenen ancak uzun bir dönem uygulama alanı olmayan destek türleri olarak kalmıştır.

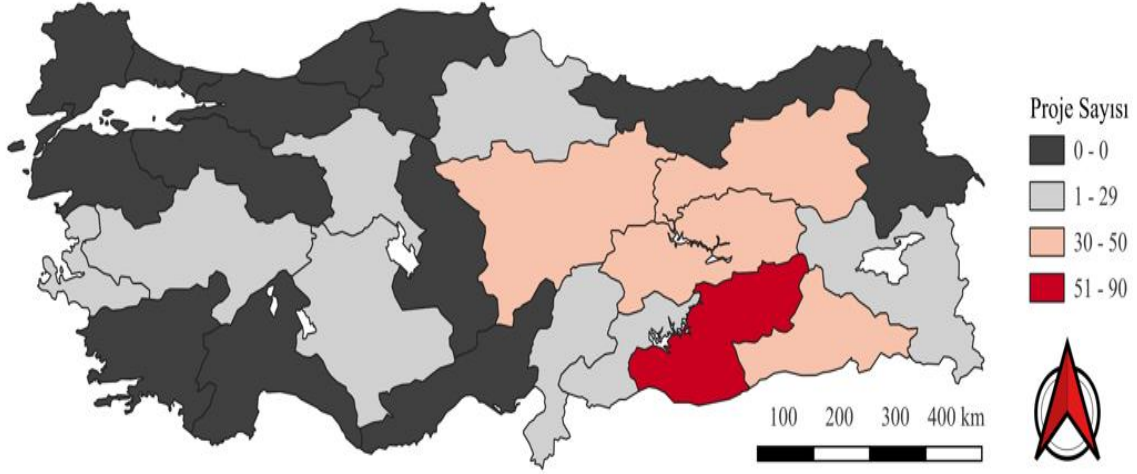
Finansman desteği ²² 2008-2023 döneminde 12 kalkınma ajansı tarafından uygulanmıştır (Şekil 5.12). Faaliyet raporları ve “yatirimadestek.gov.tr” adresi üzerinden yapılan incelemede DOĞAKA'nın finansman desteğini 3 kez, KARACADAĞ, KUDAKA, MEVKA ve ZAFER'in 2 kez, uygulama yürüten diğer ajansların ise birer kez

²² KA PFDY'de daha önce faiz desteği olarak düzenlenmekteyken 2020 yılında yapılan değişiklik ile finansman desteği olarak düzenlenmiştir.

uyguladığı tespit edilmiştir. Destek sayısı bakımından KARACADAĞ başı çekmektedir.

Finansman desteği türünü 13 ajans bugüne kadar hiç uygulamamıştır.

Şekil 5.12: Finansman Desteklerinin Dağılımı 2008-2023



Bir diğer destek türü faizsiz kredi ise yalnızca iki Ajans BAKA ve MARKA tarafından uygulanmış olup toplamda 116 projeye destek sağlanmıştır. Uygulamanın coğrafi olarak çok kısıtlı olması nedeniyle ayrıca bir gösterim yapılmamıştır.

Finansman ve faizsiz kredi destekleri birlikte değerlendirildiğinde yeni destek programlarının PTÇ usulüyle sağlanan doğrudan mali destekleri ikame etmekte yetersiz kaldığı değerlendirilmektedir. Düşük kredi maliyetleri durumunda önemli kaldıraç etkisine sahip destek uygulamalarının uygulama alanı ülke genelinde kısıtlı kalmıştır. Bu durumun ortaya çıkmasına yıllar itibarıyla azalan ajans kaynakları nedeniyle yeni yeni uygulanmaya başlamasının yanı sıra artan kredi maliyetleri nedeniyle programın kaldıraç etkisinin kısıtlı kalmasının da sebebiyet verdiği değerlendirilmektedir.

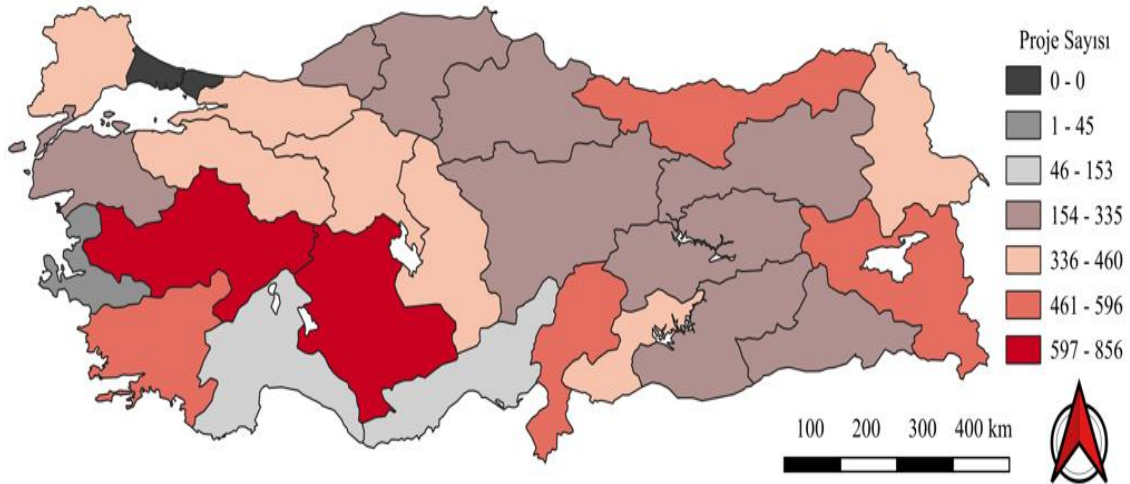
Teknik destekler, temelde yerel planlama çalışmaları ile yerelde kurumsal kapasitesinin geliştirilmesi amacına özgülenmiş destek türleridir. Teknik destek kapsamında talep edilen hizmetler ajans personeli eliyle karşılanmakta ajans tarafından karşılanması mümkün olmayan hizmetler için satın almalar ajans tarafından

yapılmaktadır. Bu çerçevede teknik destek projelerinin yararlanıcılara maliyeti bulunmamaktadır.

Teknik destek projeleri incelendiğinde İSTKA'nın hiç teknik destek programı uygulamadığı göze çarpmaktadır (Şekil 5.13). Ajans faaliyet raporları incelendiğinde İZKA'nın ilk kez 2021 yılında teknik destek uyguladığı, teknik desteklere ilişkin duyuru ve bilgilendirme belgelerinden BAKA ve ÇKA'nın teknik desteği kısıtlı düzeyde uyguladığı görülmektedir. Bu kapsamda özellikle yerel idarelerin ve kamu kurum kuruluşlarının kapasite artışına yönelik bir destek türünün yerel düzeyde uygulanmaması desteklerin etkin kullanımı bilhassa yerel kurumsal kapasiteyi geliştirmeye yönelik olması ve eş finansman gerektirmemesi nedenleriyle ajansın tüm bölgeye nüfuzu bakımından önemli bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir.

Teknik desteklerde, destek sayısı bakımından ZAFER ve MEVKA başı çekmekte bunu GEKA, DOĞAKA, DOKA ve DAKA takip etmektedir. MEVKA ve ZAFER'in teknik destek uygulamaları yararlanıcı bazında incelendiğinde özel sektörün 2020 yılında yapılan değişiklikle yararlanıcı konuma getirilmesinin de etkili olduğu ve bu ajanslar tarafından özel sektöre yönelik teknik destek uygulamalarının yoğun şekilde uygulandığı görülmektedir.

Şekil 5.13: Teknik Desteklerin Dağılımı 2008-2023



Kalkınma Ajansları Covid-19 İle Mücadele ve Dayanıklılık Programı, 31/03/2020 itibarıyla tüm kalkınma ajansları tarafından ilan edilmiş olup virüs yayılımının önlenmesi, halk sağlığı için acil hazırlık ve müdahale çalışmaları ile salgının ekonomik etkilerinin bertaraf edilmesi amaçlanmıştır.²³ Diğer taraftan Bakanlık onayıyla kalkınma ajansları pilot olarak alternatif destek programları da yürütebilmekte olup pilot uygulamaya imkan verilen 2021 yılından sonra 5 alternatif destek programı uygulandığı tespit edilmiştir. Ancak bu destek türlerinin konsolide verilerine Tablo 5.1’de yer verildiğinden ve yapılan incelemede bu tür destek uygulamaları çok kısıtlı uygulandığından coğrafi dağılımı ayrıca gösterilmemiştir.

5.4. Destek Uygulamalarının Genel Değerlendirmesi

Kalkınma ajansları destek uygulamaları genel olarak incelendiğinde ajans, destek türü ve yararlanıcı grupları bazında ayrışmalar göze çarpmaktadır. Destek türü bakımından en fazla uygulanan destek türü PTÇ usulüyle sağlanan mali desteklerdir. Ancak özellikle 2016 yılı sonrasında PTÇ usulüyle sağlanan destek miktarında önemli azalma görülmektedir. Bunu ikame edecek şekilde güdümlü proje desteklerinin artış eğilimine girdiği görülmektedir.

Finansman ve faizsiz kredi desteğinin çok kısıtlı uygulama alanı bulduğu, ülke genelinde yayılmadığı ancak DOĞAKA örneğinde olduğu gibi son yıllarda PTÇ usulüyle hibe desteği yerine ajansların bu destek türlerine yöneldiği gözlenmektedir.

Yerelde kapasite artışı sağlamak bakımından temel destek unsuru teknik desteğin İSTKA’da hiç uygulanmadığı, İZKA, BAKA ve ÇKA’da çok kısıtlı uygulandığı görülmekte olup bu durumun destek türleri üzerinden faaliyette bulunulan alanın geneline erişim ve destek unsurlarını etkili kullanmak bakımından eksiklik oluşturduğu değerlendirilmektedir.

²³ <https://www.sanayi.gov.tr/covid-19/destek-ve-tesvikler#kalkinma-ajanslari-kovid-19-ile-mucadele-ve-dayaniklilik-programi>

Destek tutarlarına ajans bazında baktığımız zaman gelir imkanlarıyla doğru orantılı bir seyir gözlenmiştir. Bu kapsamda 2008-2023 yılları arasında en fazla destek İSTKA tarafından sağlanmıştır. Ancak burada dikkat çekici nokta ajanslar arasında yerel paylar nedeniyle farklılıkların çok derin olması ve bu durumun ajans destek uygulamaları aracılığıyla bölgesel gelişmişlik farklarını gidermenin mümkün olmadığını göstermesi olmuştur. Ajansların bölgesel gelişmişlik farklarını gidermek üzere farklı mekanizma ve kamusal imkanları kullanmaya ihtiyacı gerekli görülmektedir.

Kalkınma ajanslarının kendi öz gelirleri ve buna bağlı destek tutarları azalırken Bakanlık programlarının miktarı artmaya başlamıştır. Bu durum güdümlü proje uygulamalarındaki artış seyri ile birlikte değerlendirildiğinde ajansların daha fazla kaynağa sahip olma motivasyonu ile merkez güdümünde yerelde proje uygulayıcısı kurumlar olma yolunda ilerlediği kanaati doğurmuştur.

Destek uygulamalarının aktör bazında ve coğrafi olarak kapsayıcılık analizi 6. bölümde daha detaylı şekilde incelenmekte ve ampirik olarak test edilmektedir.

6. BÖLÜM: KALKINMA AJANSI DESTEKLERİNİN KAPSAYICILIK ANALİZİ

Bu tez çalışması kapsamında, daha önce de vurgulandığı gibi temelde iki ana başlık üzerinden analiz yapılmış olup bunlar kapsayıcılık ve hizmet kayırmacılığı olarak belirlenmiştir. Bu analizlere temel olmak üzere kapsayıcılık bağlamında gelişmişlik durumu ve coğrafi kapsamı kalkınma iktisadı tarafında kapsayıcı büyüme yaklaşımı temel alınarak, kurumsal yaklaşım tarafında ise Acemoğlu ve Robinson (2012) tarafından yapılan çalışmada büyümenin temel belirleyicilerinden olan kapsayıcı ve dışlayıcı kurumlar tanımı referans alınarak mekan bazında ayrışmayı da gösterecek eklektik bir kurumsal ekonomik coğrafya araştırması kurgulanmıştır.

Bu doğrultuda çalışma kapsamında ilk olarak kalkınma ajansları tarafından sağlanan desteklerin yararlanıcı (aktör) bazında ve coğrafi dağılım olarak kapsayıcılık durumu betimsel analize tabi tutulmaktadır. Sonrasında ajans destekleri, projelerin uygulandığı ilçe ölçeğinde gelişmişlik durumuyla karşılaştırılacaktır. Bu kapsamda ilçelere verilen desteklerin gelişmişlik durumuyla ilişkisi ve özellikle az gelişmiş bölgelerin desteklerden yararlanma durumu regresyon modeli kullanılarak çıkarımsal bir analize tabi tutulmaktadır.

Aktör bazında inceleme, yönetim yapısı itibarıyla *kapsayıcı bir kuruluş* olan kalkınma ajanslarının desteklerinden, potansiyel yararlanıcıların gruplar bazında yararlanma durumu gözetilerek yapılmıştır. Burada ajansların kapsayıcılığı, kapsayıcı/dışlayıcı kurumlar yaklaşımından hareketle ajans bölgesinde faal ve destek uygulamalarından yararlanma imkanı olan yararlanıcı gruplarının destek türü bazında yararlanma durumu üzerinden değerlendirilmiştir.

Ayrıca bölge ölçeğinde örgütlenmiş ve bölgesel gelişmeye özgülenmiş bir kurum olarak kalkınma ajanslarının faaliyet yürüttüğü coğrafi alana nüfus etmesi gerekli görülmektedir. Ajans faaliyetleri destek uygulamaları ile sınırlı olmamakla birlikte destek türlerinin çeşitliliği ve bazılarının uygulama bakımından kolaylığı göz önüne alındığında

destek uygulamalarının Türkiye’de tüm ilçeler için erişilebilir ve uygulanabilir olması gerektiği değerlendirilmektedir. Bu kapsamda ajanslar için *coğrafi kapsayıcılık* olarak tanımlanabilecek bir kurumsal etkinlik yaklaşımı geliştirilmiş ve destek uygulamaları üzerinden değerlendirme yapılmıştır.

Bu çerçevede ajans destekleri üzerinden gelişmişlik durumu nicel çıkarımsal analizler ile sağlanan desteklerin yararlanıcı grupları ve coğrafi kapsayıcılık bağlamında analizi ise betimsel düzeyde incelenmiştir.

6.1. Kalkınma Ajansı Desteklerinin Yararlanıcı (Aktör) Bazında Kapsayıcılığı

Kapsayıcı büyüme, özetle yönetim temelinde sürdürülebilir, çok sektörlü ve toplumun geniş kesimini içine alan bir yaklaşım olarak ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda kalkınma ajansları bölgelerinde kapsayıcı büyümenin de temelini atan kurumlar olmalıdır. Sürdürülebilir büyümeyi toplumun genelini kapsamadan sağlamak mümkün görünmemektedir. Kalkınma ajansları kalkınma kurulları, bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları temsilcilerinden meydana gelmekte ve bir istişare imkanı sağlamaktadır. Yönetim kurulları da kamu, yerel idareler, özel sektör ve kısmen STK’ları da karar sürecine dahil eden bir yapıdadır.

Kalkınma ajansları, faaliyette bulundukları bölgenin sektörel yapısını bilhassa potansiyel arz eden alanları tespit ederek bölgenin ekonomik gelişmesine katkı sağlamaktadır. Çok aktörlü kurumsal yapı, kapsayıcılık noktasında güçlü bir destek sağlamakta olup sürdürülebilirlik konusu kuruluş döneminden bu yana kalkınma ajansları mevzuatında yer alan temel kriterler arasında yer almaktadır.

Yönetim kurulunda, bölgede görevli il valilerinin yer alması bölgedeki tüm kamu kurum ve kuruluşları ile organik bir bağ sağlamaktadır. Buna ek olarak tüm il merkez yahut büyükşehir belediye başkanlarının da yönetim kurulunda yer alması yerel idarelerle işbirliği ve eşgüdüm noktasında önemli bir dayanak oluşturmaktadır. Sanayi / ticaret odası

başkanları da özel sektör önceliklerini ajans gündemine yansıtmakta ve ajans – özel sektör ilişkisini güçlendirmektedir.

Bu çerçevede kalkınma ajanslarının gerek tabi olduğu mevzuatta yer alan görevleri gerek çok aktörlü kurumsal yapısı gözetilerek *kapsayıcı kurumlar* olması ve kapsayıcı büyüme çerçevesinde faaliyetlerde bulunması beklenen bir durumdur. Kalkınma ajansları gerek danışma gerek yönetim kurulu yapısı itibarıyla bölgedeki kamu kurum kuruluşları, sivil toplum ve özel sektörü bir araya getiren ve kararlarını istişare yoluyla alan yapılardır. Temel amacının gelişmişlik farklarının azaltılması olmasından hareketle kalkınma ajanslarının bölgedeki tüm kesimleri kapsayıcı mahiyette çalışmalar yürütmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda kalkınma ajanslarının kapsayıcılığının bölgedeki aktörlerle ilişkisi üzerinden incelenebileceği değerlendirilmektedir. Söz konusu ilişki çok farklı şekillerde gerçekleştirilebilmekle birlikte destek uygulamaları üzerinden bir inceleme, kalkınma ajanslarının aktör bazında ne düzeyde kapsayıcı olduğuna ilişkin bir değerlendirme yapmaya imkan verecektir.

Bu kapsamda kalkınma ajansları tarafından sağlanan destekler üzerinden kapsayıcılık analizi yapılmış olup ana yararlanıcı grupları ve başvuru sahibi kurum ve kuruluşlar temelinde bir ayrışma olup olmadığı incelenmiştir. Şöyle ki; uygulanan destek programlarının içeriği ve uygun başvuru sahipleri kalkınma ajansları tarafından belirlenmektedir. Bu yapı, kalkınma ajanslarının bölgelerin öncelikleri ve ihtiyaçları ile uyumlu bir programlama yapmasına imkan vermekle birlikte ana grup (örn. özel sektör / kamu gibi) yahut belli kullanıcılar bazında (kooperatif, birlik, stk gibi) desteklerden yararlanmaya ilişkin dahil etme yahut etmeme yönünde düzenlemeler yapılmasına imkan vermektedir.

Kapsayıcı büyümenin bir diğer sac ayağı olan sürdürülebilirliği, elde edilen veriler üzerinden test etmek mümkün olmamakla birlikte sürdürülebilirlik kalkınma ajansları proje değerlendirme setinde ana başlıklar arasında yer almaktadır. Bu çerçevede desteğe

hak kazanan projeler sürdürülebilirlik bağlamında bir değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Bununla birlikte tamamlanan projeler, proje bitiş tarihini takip eden 3 yıl boyunca kalkınma ajansları tarafından takip edilmekte yararlanıcı ve ajansın projeye ilişkin sorumlulukları devam etmektedir. Ajans ve yararlanıcı arasında akdedilen sözleşmede de yer alan bu yükümlülük çerçevesinde projelerin sürdürülebilirliğine ilişkin bir güvence sağlanmış olmaktadır.

Yukarıda belirtilen genel çerçeve kapsamında kalkınma ajanslarının çalışmaları kapsayıcı büyüme perspektifinde yürütmesi mevzuat düzenlemeleri ile öngörülmüştür. Ancak bölge düzeyinde yerel ihtiyaçlar bağlamında farklılaşmalar kabul edilebilir olsa da uygulamanın ajanslara çizilen genel faaliyet çerçevesi ve amaçlarla uyumlu şekilde yürütülüp yürütülmediği önemli görülmektedir.

Kalkınma ajansları, 2006 yılında ilk kez kurulan iki kalkınma ajansı ile hayat bulmuştur. Takip eden dönemde yaşanan Anayasa Mahkemesi süreci nedeniyle diğer ajansların kurulması vakit almış Düzey-2 bölgelerinin tamamında kalkınma ajanslarını kurulması 2009 yılını bulmuştur. Bu çerçevede kalkınma ajansları tüm Düzey-2 bölgelerinde yaklaşık 15 senedir faaliyet göstermekte olup dönem içinde bazı mevzuat ve uygulama değişiklikleri de söz konusu olmuştur.

Kapsayıcılık noktasında bölgesel politika anlamında en büyük değişim kalkınma ajanslarıyla birlikte kurulan kalkınma kurulları olmuştur. Ajansın danışma organı olarak tanımlanan kalkınma kurulu, kamu kesmi özel sektör ve sivil toplumu bölgesel kalkınma gündemi ile bir araya toplama ve ajans faaliyetlerine yol gösterme imkanı sağlamaktaydı. Ancak tek ilden kurulu olmayan kalkınma ajanslarında kalkınma kurulları mevzuatta düzenleme yer almaya devam etmekle birlikte fiilen ortadan kaldırılmıştır.²⁴

²⁴ Kalkınma kurulları tek ili kapsayan Ankara, İstanbul ve İzmir kalkınma ajansları dışındaki diğer tüm kalkınma ajanslarında 15 Temmuz darbe girişimi sonrasında 15.08.2016 tarihli 2016/9112 sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile her bir ajans nezdinde kalkınma kurulu üyelerini belirleyen tablonun yürürlükten kaldırılması sonucu Kararın yayım tarihi itibarıyla fiilen işlevsiz hale getirilmiş, diğer bir ifade ile

Kalkınma kurullarının her ne kadar aktif oldukları dönemde de toplanma ve ajans faaliyetlerine katkı sağlama bakımından eksiklikleri tespit edilmiş (DDK, 2014; Anıç, 2016; Yavan vd., 2022) olsa da kalkınma kurullarının mevcut durumda işlevsiz olması, bölge genelinde istişare imkanlarını kısıtlaması ve ajansın yönetim modelini zayıflatması bakımından önemli bir geriye gidiş olarak değerlendirilmektedir.

Yönetim kurulu bakımından ise öngörülen aralıkla toplanma noktasında sorunlar olduğu faaliyet raporlarında toplanma sıklığına ilişkin bilgilerden anlaşılmakla birlikte yine Devlet Denetleme Kurulunun 2012 (DDK, 2014) yılında yaptığı araştırmada da ortaya konulmuştur. Nitekim Bakanlık da daha önce her ay olan yönetim kurulu toplantı sıklığını 2021 yılında 4 sayılı CBK’da yaptığı değişiklik ile iki ayda bir şeklinde güncellemiştir. Bu bilgiler ışığında yönetsel yapıya beklenen önem ve değerin yerel düzeyde tam anlamıyla verildiğini ifade etmek zordur.

Bu çerçevede tasarım boyutuyla katılımcı yapıya sahip bir kuruluşun, yönetim temelinde hareket etmesini sağlayacak organlarının etkinliği noktasında sorunlar bulunduğu açıktır. Bu durumun ajans faaliyetleri bakımından ne durumda olduğu ve kapsayıcılık bağlamında ne şekilde sonuçlar doğurduğu önemli görülmektedir. Bu kapsamda konuyu tam olarak ortaya koymaya imkan vermese de destek uygulamaları üzerinden bir değerlendirme yapılmasını mümkün görünmekte olup kalkınma ajanslarının kapsayıcılığı bölgedeki aktörlerle proje yürütme ilişkisi temelinde incelenmiştir.

Kalkınma ajansları desteklerinin genel dağılımı destek tutarı ve yararlanıcı grupları bazında aşağıda Şekil 6.1 ve 6.2’de gösterilmektedir. Buna göre 2024 yılı fiyatları ile sağlanan destek tutarı bakımından İSTKA ve İZKA başı çekmekte bunları

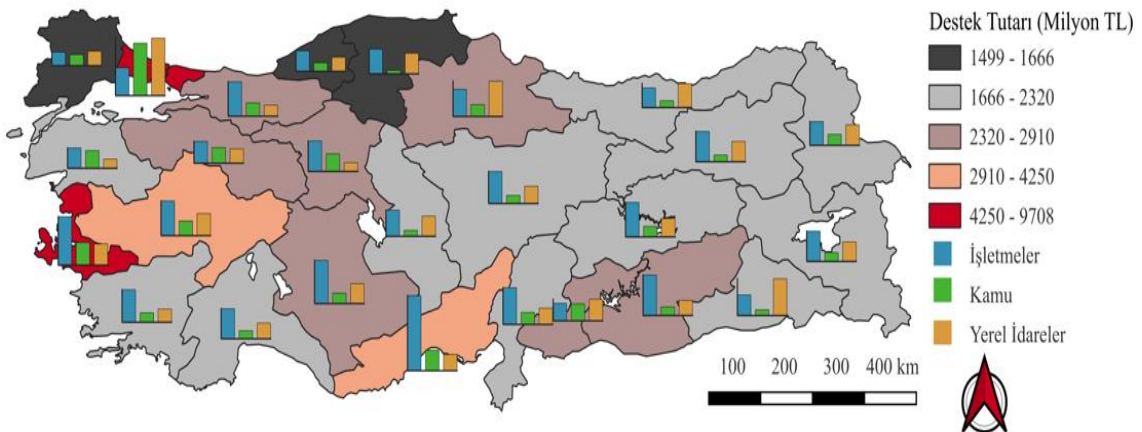
mevzuatta kalkınma kurulu yapısı korunmakla birlikte üye ataması gerçekleştirilmediğinden 23 ajansta kalkınma kurulları kaldırılmıştır. Bununla birlikte kalkınma kurulları tek ilden kurulu kalkınma ajanslarının yönetim kuruluna 3 üye gönderdiğinden bu ajanslarda kalkınma kurulları oluşturulmaya devam etmiştir.

ÇKA ile ZAFER takip etmektedir. TRAKYA, BAKKA ve KUZKA ise destek tutarı bakımından en az destek sağlayan ajanslardır. Burada dikkat çeken husus destek tutarları bakımından ajanslar arasında önemli farklılıkların olmasıdır.

Buna göre komşu bölgelerde kurulu İSTKA ile TRAKYAKA arasında destek tutarları bakımından 6 kattan fazla fark bulunmaktadır. 2023 yılları yerel payları karşılaştırıldığında İSTKA'nın yerel idare payı 221,8 milyon TL iken TRAKYAKA'nın payı 22,9 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bölgesinde büyükşehir de bulunan ve ülkenin daha gelişmiş bölgelerinde bulunan GMKA, GEKA ve BAKA'nın destek tutarları nispeten geri kalmıştır. Söz konusu ajansların 2020-2023 yıllarına ilişkin faaliyet raporları incelendiğinde kısmen belediye paylarının tahsilatında sorun yaşadıkları görülmektedir.

Destek yararlanıcılar bakımından ise ana eğilim işletmelerin desteklenmesi olmakla birlikte yerel idarelerin bazı ajanslarda diğerlerine nispeten daha fazla destek aldığı görülmektedir. Şekil 6.1'de destek yararlanıcıları; işletmeler kamu ve yerel idareler olarak gruplandırılmıştır. Buna göre PTÇ usulüyle sağlanan mali desteklerin ajanslar tarafından en fazla uygulanan destek programı olmasının da etkisiyle işletmelerin tüm bölgelerde destek konusunda önde gelen aktör oldukları ve İZKA, MEVKA, ÇKA, DOĞAKA ile KARACADAĞ bölgelerinde işletmelerin diğer yararlanıcı gruplarından çok daha baskın şekilde desteklerden yararlandıkları görülmektedir.

Şekil 6.1: Desteklerin Yararlanıcı Grupları Bazında Dağılımı 1 (2008-2023)

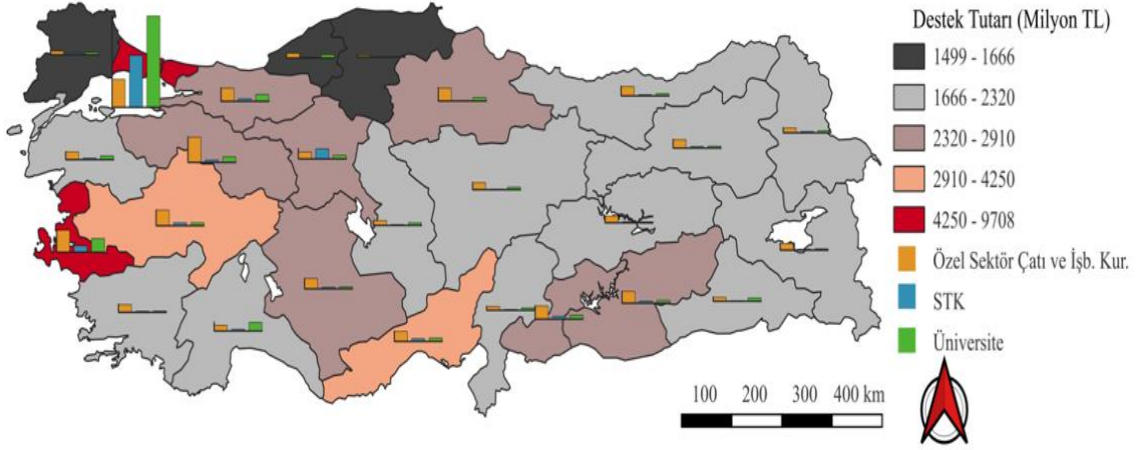


Yerel idareler bakımından İSTKA, OKA ve DİKA'nın yerel idarelere kendi destek oranları içerisinde daha yüksek oranda destek verdiği görülmektedir. Bununla birlikte kamu kurumlarının yerel idarelere nazaran tüm bölgelerde daha az destek aldığı görülmektedir.

Şekil 6.2'de ise ülke genelinde ajans desteklerinden nispeten daha az yararlanan özel sektör çatı ve işbirliği kuruluşları, STK'lar ve üniversiteler gösterilmektedir. Buna göre destek tutarı bakımından İSTKA, bu yararlanıcı gruplarına diğer bölgelerdekilere nazaran daha fazla destek vermiştir. Burada bilhassa üniversitelere verilen destekler dikkat çekmektedir. Üniversiteler grubunda üniversitelerin ortaklık sahibi olduğu teknoparklar bulunmamakta, teknoparklar özel sektör çatı ve işbirliği kuruluşları grubunda gösterilmektedir.

Üniversitelerin yararlanıcısı oldukları ajans destekleri, üniversitelerin kendi tüzel kişilikleri üzerinden aldıkları destekleri içermekte olup teknoloji geliştirme bölgeleri ve teknoloji transfer ofisi gibi yapılar üzerinden alınan destekler özel sektör çatı ve işbirliği kuruluşları kapsamına dahil edildiğinden üniversite desteklerine dahil değildir. Bu çerçevede İSTKA'yı İZKA, MARKA ve BAKA'nın takip ettiği ancak ANKARAKA, BEBKA, ÇKA ve GEKA gibi büyükşehir illerinden oluşan Ajans bölgelerinde üniversitelerin desteklerden yararlanma durumunun nispeten düşük olduğu görülmektedir.

Şekil 6.2: Desteklerin Yararlanıcı Grupları Bazında Dağılımı 2 (2008-2023)



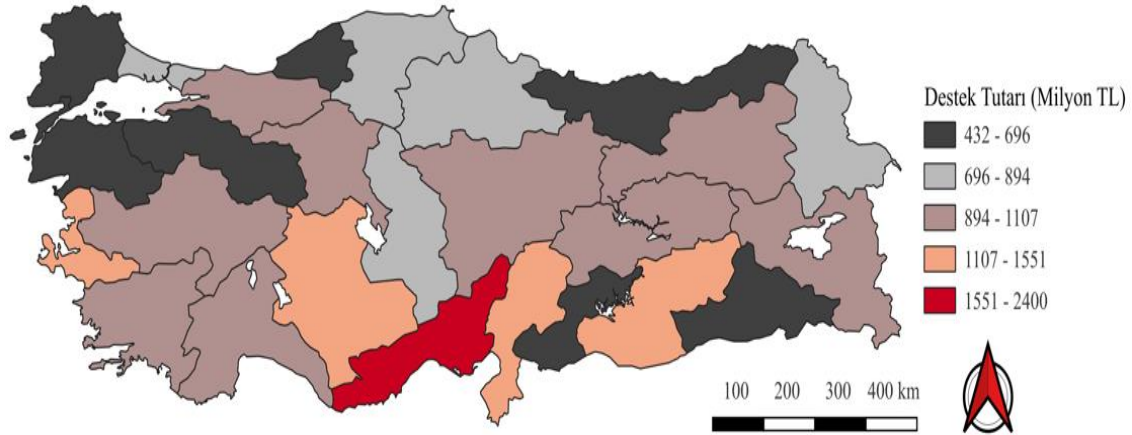
Şöyle ki gerek Şekil 6.1 gerek Şekil 6.2’de destek tutarı ajans destek tutarları toplamını gösterdiğinden aynıdır. Bu bakımdan haritalar karşılaştırma yapmaya imkan vermekte olup yararlanıcı grupların sütun uzunlukları kalkınma ajansları tarafından verilen toplam destek tutarı üzerinden oranlanmaktadır. Bu çerçevede kamu kurumlarının İSTKA bölgesi dışında üniversitelere nazaran kalkınma ajansları desteklerinden çok daha fazla yararlandığı haritalardan görülmektedir.

Kamu kurumlarının yararlandığı destek programlarından, sahip oldukları beşeri kapasite ve teknik altyapı bakımından üniversitelerin daha fazla yararlanması beklenirken tersi durum dikkat çekici bulunmuştur. Bu durumun üniversitelerin yeterince başvuru yapmamalarından, temelde ajans-üniversite işbirliğinin zayıf olmasından kaynaklandığı değerlendirilmiştir.

Yararlanıcı grupları bazında farklılaşmanın yüksek olması nedeniyle her bir yararlanıcı grubu için desteklerden yararlanma durumunu gösteren haritalar oluşturulmuştur. Şekil 6.3, kalkınma ajansları tarafından işletmelere sağlanan destekleri göstermektedir. Özel sektör desteklerinde başı Adana ve Mersin illerinden oluşan ÇKA çekmekte, bunu İZKA, MEVKA, DOĞAKA ve KARACADAĞ takip etmektedir. İSTKA’da desteğin bu kadar sınırlı görünmesi destek uygulamalarında tercihin kar amacı gütmeyen kurumlara yönelik olmasından kaynaklanmaktadır.

BAKKA ve TRAKYAKA toplam destek tutarı bakımından nispeten geride kalan ajanslar olduğundan işletmelere yönelik desteklerde de en düşük grupta yer alması doğal bir sonuçtur ancak GMKA ve BEBKA'da işletmelerin nispeten az desteklenmesinde kamu kurumlarının desteklerden daha fazla faydalanmasının bir bakıma kar amacı gütmeyen kurum ve kuruluşlara öncelik verilmesinin etkisi olduğu değerlendirilmektedir.

Şekil 6.3: İşletmelere Sağlanan Desteklerin Dağılımı 2008-2023

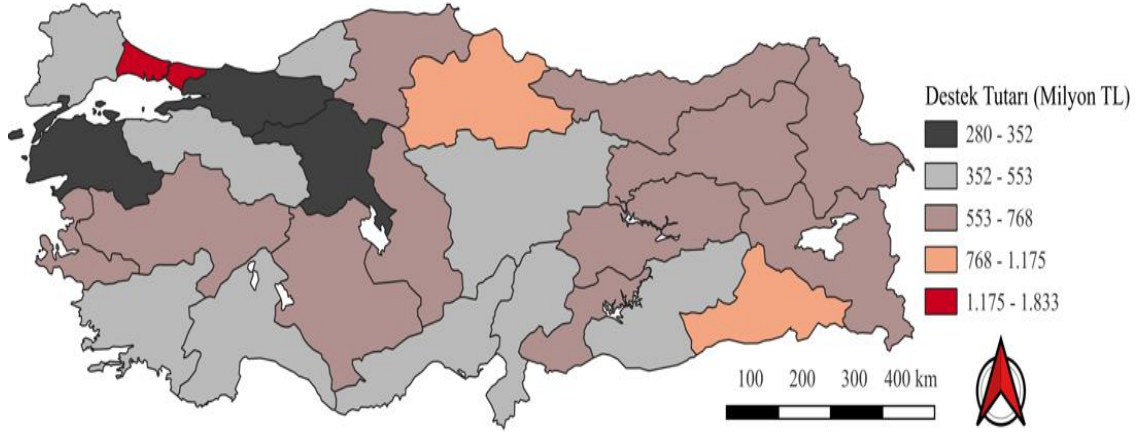


Coğrafi olarak değerlendirildiğinde işletmelere fazla destek veren ajans bölgelerinin tamamında büyükşehirler olmakla birlikte destek uygulaması nispeten kısıtlı kalan ajans blöğelerinde de çok sayıda büyükşehir bulunduğundan coğrafi açıdan anlamlı bir örüntü olmadığı görülmektedir.

Yerel idarelere sağlanan destekler Şekil 6.4'te gösterilmektedir. Yerel idareler grubunda belediyeler ile özel idareler ve köylere hizmet götürme birlikleri ile belediye hizmetlerinin bir bileşeni olmasından hareketle belediye şirketleri yer almaktadır.

Yerel idare desteklerinde İSTKA başı çekmekte bunu OKA ile DİKA takip etmektedir. Yerel idarelere sağlanan desteklerde KARACADAĞ bölgesinin nispeten geride kaldığı bunun dışında ülkenin doğu ve güneydoğusunda yer alan tüm Düzey-2 bölgelerinde yerel idarelere ajanslar tarafından önemli destek sağlandığı görülmektedir. Diğer yandan GMKA, MARKA ve ANKARAKA'nın yerel idarelere diğer bölgelere nazaran daha az destek sağladığı görülmektedir.

Şekil 6.4: Yerel İdarelere Sağlanan Destekler 2008-2023

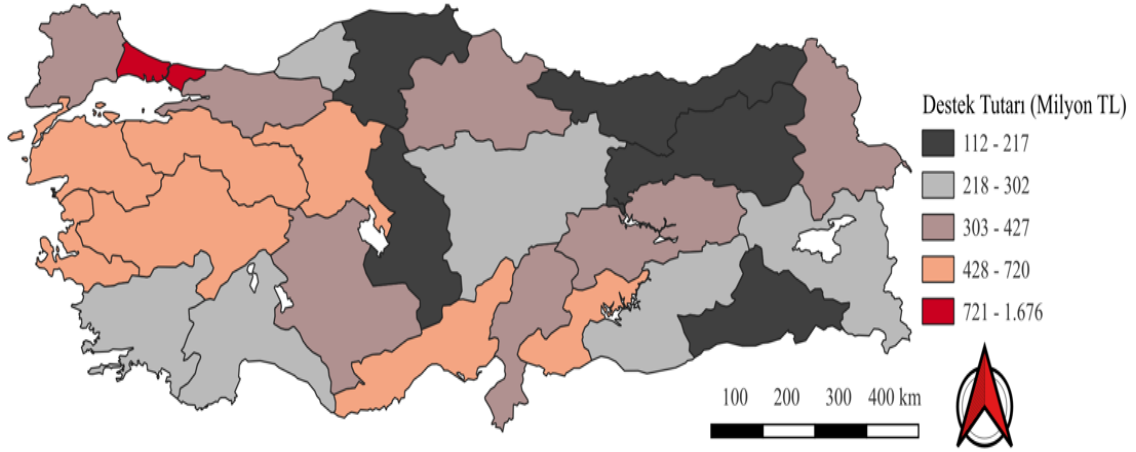


Yerel idarelere sağlanan destekler fazla ve az destek sağlanan ajans bölgeleri üzerinden coğrafi örüntü açısından değerlendirildiğinde komşuluk, gelişmişlik, büyükşehir olup olmaması gibi etkenler üzerinden bir örüntü bulunmadığı değerlendirilmiştir.

Şekil 6.5, kalkınma ajansları tarafından kamu kurum ve kuruluşlarına sağlanan destekleri göstermekte olup başı yine İSTKA çekmektedir. KUZKA, AHİLER, DOKA, KUDAKA ve DİKA kamu kurum ve kuruluşlarına en az destek veren ajanslardır. Destek bakımından ülkenin batı kesimindeki GMKA, İZKA, BEBKA ve ANKARAKA ile güneyde ÇKA ve İKA'nın öne çıktığı görülmektedir. Söz konusu ajans bölgelerinin tamamında ölçek itibarıyla büyük şehirler bulunmakta olup beşeri kapasitenin ajans desteğinden faydalanmak noktasında katkı sağladığı GEKA ve BAKA'nın nispeten geri kalmasında toplam destek tutarlarının da düşük olmasının etkili olduğu değerlendirilmektedir.

Destek dağılımında gerek ölçek gerek belediye türü olarak kapsadığı iller içinde büyük şehirlerin bulunduğu ajanslarda kamu kurum ve kuruluşlarının daha fazla desteklendiği görülmektedir. Bu durumun büyük şehirlerdeki kamu kurum ve kuruluşlarının beşeri kapasite ile ilişkili olabileceği kanaatine varılmıştır.

Şekil 6.5: Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Sağlanan Destekler 2008-2023

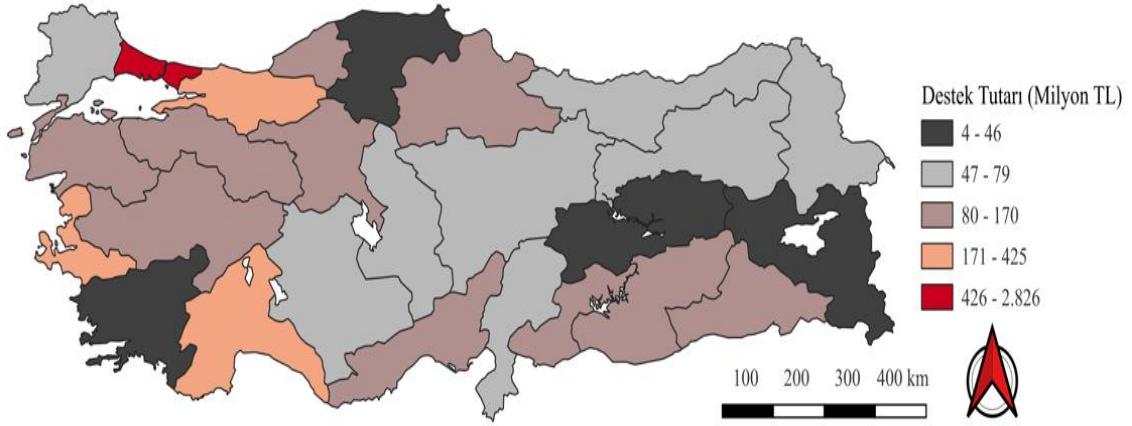


Şekil 6.6’da, kalkınma ajansları tarafından üniversitelere kullandırılan kaynaklar gösterilmektedir. İSTKA tarafından üniversitelere sağlanan destek ikinci grupta yer alan ajanslardan en fazla destek sağlayan ajans olan İZKA’nın (425,3 milyon TL) sağladığı desteğin 6,5 katından fazladır.

KUZKA, TRAKYAKA ve GEKA’nın sınırlı destek sağladığı göz önüne alındığında üniversitelere sağlanan desteklerde geride yer almaları doğal karşılırken TRB bölgesini oluşturan FKA ve DAKA tarafından üniversitelerin sınırlı sayıda projesi desteklenmiştir. Söz konusu ajansların özel sektör ve yerel idarelere sağladıkları destekler göz önüne alındığında destek programı bazında ekonomik altyapı ile küçük ölçekli altyapı konularına ağırlık verdikleri görülmektedir.

Şekil 6.6 göz önüne alındığında coğrafi olarak ülkenin batı kesimindeki üniversitelerin orta ve doğu kesimine nazaran daha fazla destek aldığı görülmekte olup bu durumun ortaya çıkmasında destek tutarı daha yüksek araştırma niteliği baskın projelerle proje hazırlama ve uygulama konusunda beşeri kapasitenin etkili olduğu değerlendirilmektedir.

Şekil 6.6: Üniversitelere Sağlanan Desteklerin Dağılımı 2008-2023



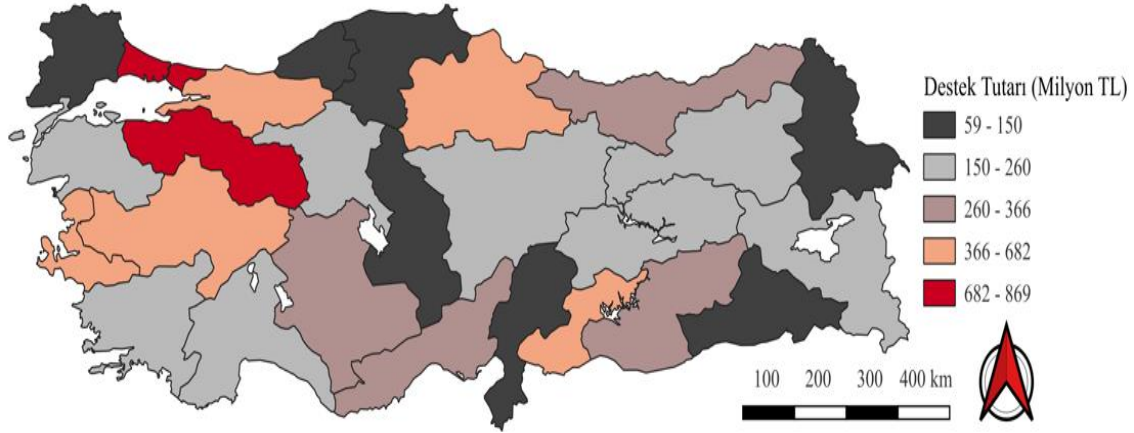
Kalkınma ajanslarından özel sektör çatı ve işbirliği kuruluşlarına sağlanan destekler Şekil 6.7’de gösterilmektedir. Özel sektör çatı ve işbirliği kuruluşları ticaret ve sanayi odaları ile diğer odalar, borsalar, birlikler, organize sanayi bölgeleri, sanayi siteleri, iş geliştirme merkezleri ile serbest bölge müdürlükleri ve teknoparklar üretim ve işbirliği altyapısını geliştirmeleri ve geniş kesime hizmet etmeleri gerekçeleri ile toplulaştırılmıştır.

Söz konusu yapıların ülke genelinde etkinliği mali ve beşeri açıdan farklılaşmaktadır. Bu kapsamda ülke genelinde kalkınma ajansları desteklerinden faydalanma düzeyinin farklılaşmasının da doğal bir sonuç olduğu değerlendirilmektedir. Bununla birlikte çok sayıda OSB, güçlü sanayi ve ticaret odaları ile teknopark varlığına sahip bölgelerin bu yararlanıcı grubuna sağlanan desteklerde ön plana çıktığı görülmektedir. Bu doğrultuda İSTKA ve BEBKA özel sektör çatı ve işbirliği kuruluşlarına en fazla destek sağlayan kalkınma ajansları olarak öne çıkmakta bunu İZKA, ZAFER, MARKA, OKA ve İKA takip etmektedir. OSB, serbest bölge, iş geliştirme merkezi ve teknopark sayısının nispeten daha az olduğu bölgelerde desteklerden yararlanma durumunun da az olması bölgenin ekonomik hareketliliği ile çatı kuruluşlar ve ajanslar arasındaki ilişkinin doğru orantılı olduğunu göstermektedir.

Coğrafi olarak desteklerden daha fazla yararlanan bölgelerin aynı zamanda imalat merkezleri olduğu buradaki illerin çoğunda sanayi ve ticaret odalarının ayrı odalar

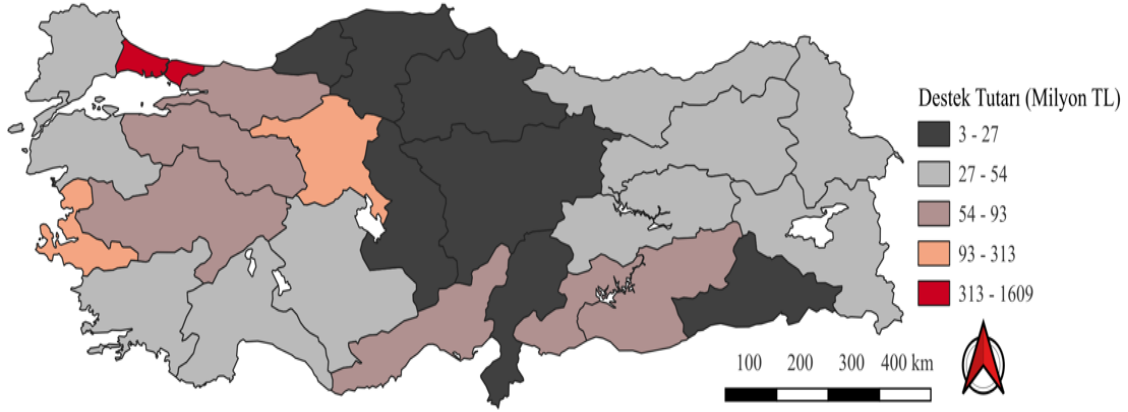
olarak teşkil edilmiş olmasının daha fazla paydaş ve potansiyel yararlanıcı ortaya çıkarmış olabileceği düşünülmektedir.

Şekil 6.7: Özel Sektör Çatı ve İşbirliği Kuruluşlarına Sağlanan Destekler 2008-2023



Sivil toplum kuruluşlarına sağlanan destekler bakımından yine İSTKA açık ara öne çıkmakta ve sağladığı destek tutarının en fazla destek sağlayan ikinci ajansın 5 katından fazla olduğu görülmektedir (Şekil 6.8). Sivil toplum kuruluşlarına sağlanan destek bakımından İSTKA'yı İZKA ve ANKARAKA takip etmektedir. İSTKA'nın bu denli yüksek destek sağlamasında sahip olduğu mali imkanlarla birlikte uyguladığı mali destek programları üzerinden yapılan incelemede STK'lara uygun destek programlarının etkili olduğu görülmüştür. İSTKA özelinde yapılan incelemede STK'lara sağlanan desteklerle kamu kurum ve kuruluşlarına verilen desteklerin başabaş seviyede olduğu görülmüştür. Diğer taraftan destek tutarı bakımından ikinci ve üçüncü sırada ülkenin en gelişmiş illerinin yer aldığı ajansların olması bu illerde sivil toplum örgütlerinin faal ve aynı zamanda beşeri ve mali kapasitelerinin yüksek olmasının desteklerden yararlanma bakımından etkili olduğu kanaati uyandırmaktadır.

Şekil 6.8: STK'lara Sağlanan Destekler 2008-2023



Kalkınma ajansları tarafından sağlanan teknik desteklerin dağılımı aşağıda Şekil 6.9'da gösterilmektedir. Buna göre İSTKA 2008-2023 dönemi arasında hiç teknik destek uygulamamıştır. İZKA ise 2021 yılından itibaren teknik destek uygulamaya başlamış ve ağırlıklı olarak işletmeler grubuna teknik destek sağlamıştır. MEVKA ve ZAFER en fazla teknik destek projesi destekleyen ajanslardır.

Şekil 6.9: Teknik Desteklerin Dağılımı 2008-2023

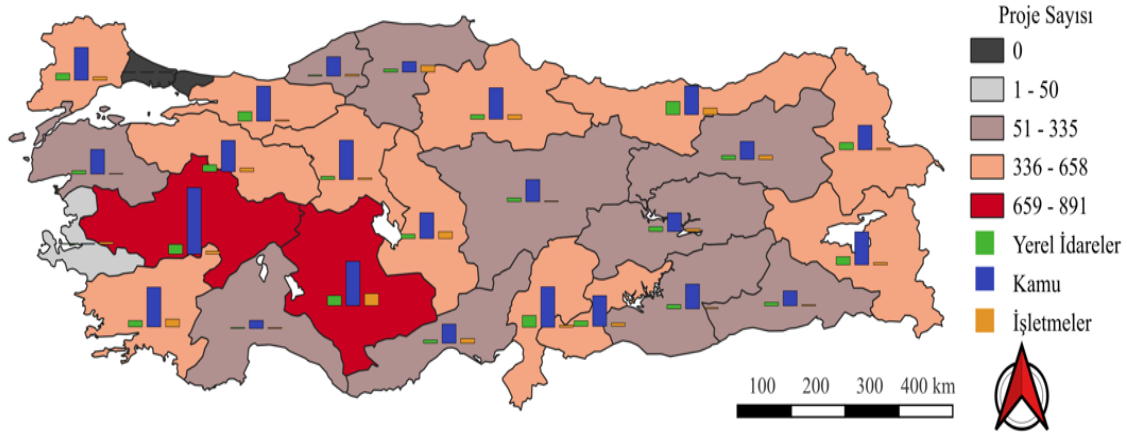


Teknik desteklerin yararlanıcı grup bazında dağılımı aşağıda Şekil 6.10 ve 6.11'de gösterilmektedir. Teknik destekler için mevzuatta destek limiti bakımından üst sınır belirlenmiş olduğu için gösterimin, desteklenen proje sayısı üzerinden yapılması ve değerlendirilmesi daha anlamlı bulunmuştur.

Buna göre yerel idareler, kamu kurum ve kuruluşları ile 2020 yılında yapılan değişiklik sonrası desteklenmeye başlanan işletmeler arasında desteklerin dağılımı proje

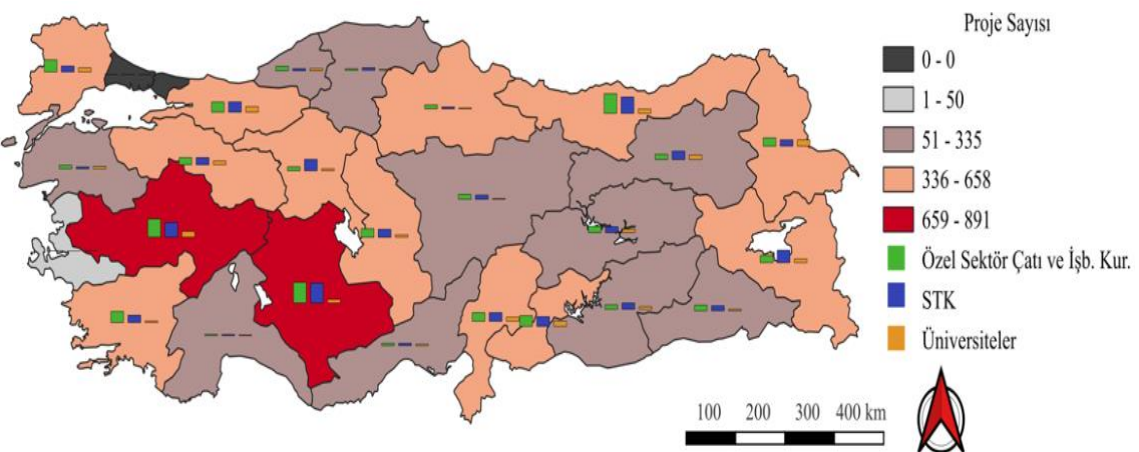
sayısı üzerinden görünmektedir. Bugüne kadar hiç teknik destek uygulamayan İSTKA ile 2021 yılından itibaren uygulamaya başlayan İZKA dışında tüm bölgelerde teknik desteklerden en fazla yararlanan grup kamu kurum ve kuruluşları olmuştur.

Şekil 6.10: Teknik Desteklerin Yararlanıcı Grubu Bazında Dağılımı 1



Destek yararlanıcısı diğer gruplar; özel sektör çatı kuruluşları ile işbirliği kuruluşları, sivil toplum kuruluşları ile üniversiteler görünümü kolaylaştırmak amacıyla Şekil 6.11’de ayrıca gösterilmektedir. Yararlanıcı gruplarının sütun uzunluğu toplam teknik destek sayısına göre oranlandığı için sütun uzunluklarını Şekil 6.10’daki yararlanıcı grupları ile karşılaştırmak mümkündür.

Şekil 6.11: Teknik Desteklerin Yararlanıcı Grubu Bazında Dağılımı 2



Buna göre özel sektör çatı ve işbirliği kuruluşlarının teknik desteklerden en fazla yararlanan yararlanıcı grupları arasında olduğu görülmekte olup bu durum ajans-özel

sektör işbirliğini de yansıtmaması ve çatı kuruluşların kapasite artışına katkı sağlanması bakımından olumlu karşılanmıştır.

Desteklerden yararlanma bakımından STK'ların da mali desteklere nazaran teknik desteklerden daha fazla yararlandığı görülmektedir. Bu durumun bilhassa teknik desteklerde eş finansman zorunluluğu bulunmaması ve başvuru ve yararlanma koşullarının mali desteklere nazaran daha kolay olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir.

6.2. Kalkınma Ajansı Desteklerinin Coğrafi Kapsayıcılığı

Bölge ölçeğinde örgütlenmiş ve bölgesel gelişmeye özgülenmiş bir kurum olarak kalkınma ajanslarının faaliyet yürüttüğü coğrafi alanda gelişmişlik seviyesi, kent-kır niteliği ve ekonomik yapısı gibi yerleşim yerlerinin niteliğiyle uyumlu ancak bunlarla kendisini sınırlamaksızın bölgenin genelinde faaliyet yürütmesi ve en azından ilçe ölçeğinde her bir yerleşim birimi bazında faaliyet gerçekleştirmiş olması gerekli görülmektedir.

Ajans faaliyetleri destek uygulamaları ile sınırlı olmamakla birlikte, destek türlerinin çeşitliliği ve bazılarının uygulama bakımından kolaylığı göz önüne alındığında destek uygulamalarının Türkiye'de tüm ilçeler için erişilebilir ve uygulanabilir olması gerektiği değerlendirilmektedir. Kaldı ki mekansal planlama yapan ve alt ölçekte çalışma yapan bir kuruluşun coğrafi olarak tüm alana nüfuz etmesi durumunda temel müdahale araçlarından destek uygulamalarının da sahada karşılık bulacağı öngörülmektedir. Bu kapsamda kalkınma ajanslarının desteklerinin coğrafi dağılımı destek türü bazında ve özellikle erişilebilirlik bakımından daha doğru değerlendirme yapılmasına imkan vermesi nedeniyle ilçe ölçeğinde incelenmiştir.

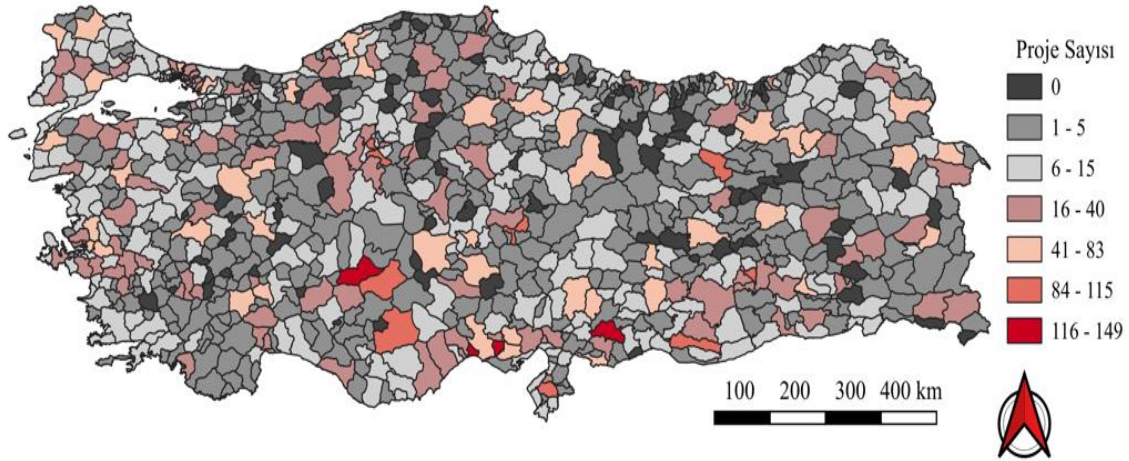
PTÇ usulüyle sağlanan destekler kalkınma ajansları tarafından kuruluşundan bu yana en fazla kullanılan destek türüdür. Uygulama dayanağını oluşturan mevzuat çok

kısıtlı ölçüde değişmiş olup analiz dönemi mali desteklerini yansıtmı bakımından en temel destek türü olarak kabul edilmesi mümkündür.

PTÇ usulüyle sağlanan mali desteklere ilişkin görünüm Şekil 6.12’de gösterilmekte olup harita incelendiğinde arada uygulanmayan dönemler olmakla birlikte 15 yıllık dönemde PTÇ usulüyle sağlanan mali desteklerden yararlanmamış ilçeler göze çarpmaktadır. Destek dağılımının genel örüntüsüne bakıldığında ülkenin nispeten daha gelişmiş ve dolaylı olarak ajans yerel kaynakları bakımından daha iyi durumda olan TR10, TR31, TR51 ve TR62 Düzey-2 bölgeleri öne çıkmaktadır.

Destek sayıları bakımından 67 ilçede kamu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının 40’tan fazla projesine destek sağlanmıştır. İlçe bazında en fazla destek sağlanan ilçe 149 proje ile Konya-Selçuklu ilçesi olmuştur. Bunu Mersin-Akdeniz (144), Adana-Seyhan (135) ve Gaziantep-Şehitkamil (128) ilçeleri takip etmektedir. Üç büyük il içinde ilçe bazında en fazla desteği Ankara-Çankaya ilçesi (115) almıştır.

Şekil 6.12: PTÇ Usulüyle Sağlanan Desteklerin Dağılımı 2008-2023

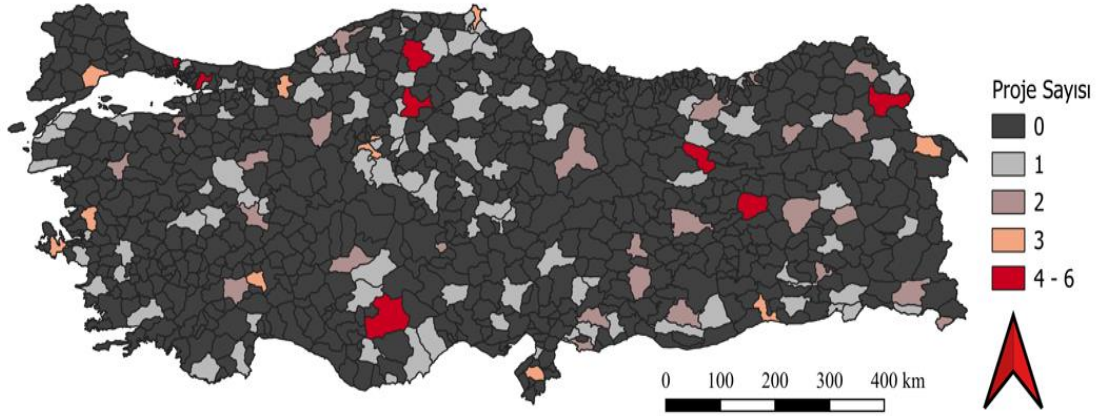


En fazla destek alan ilçelerin tamamı, birinci gelişmişlik kademesinde olup konu takip eden bölümde daha detaylı incelenecek olmakla birlikte ajans desteklerinin gelişmişlik durumu ile pozitif ilişkili olduğu ortaya çıkmaktadır.

Güdümlü proje destekleri kapsamında desteklenen projelerin dağılımı aşağıda Şekil 6.13’te gösterilmektedir. Bugüne kadar 157 ilçede 262 güdümlü proje

desteklenmiştir. Sağlanan destekler bakımından KUZKA, 25 proje ile en fazla güdümlü proje desteği sağlayan ajans olarak öne çıkmaktadır. Güdümlü projelerin gelişmişlik bakımından nispeten daha geride olan TRB ve TRC Düzey-1 bölgelerinde de uygulandığı görülmektedir. Güdümlü proje desteğinin birden fazla sayıda uygulandığı ilçelerin il merkez ilçeleri yahut büyükşehir ilçe belediyeleri olduğu gözlenmiştir.

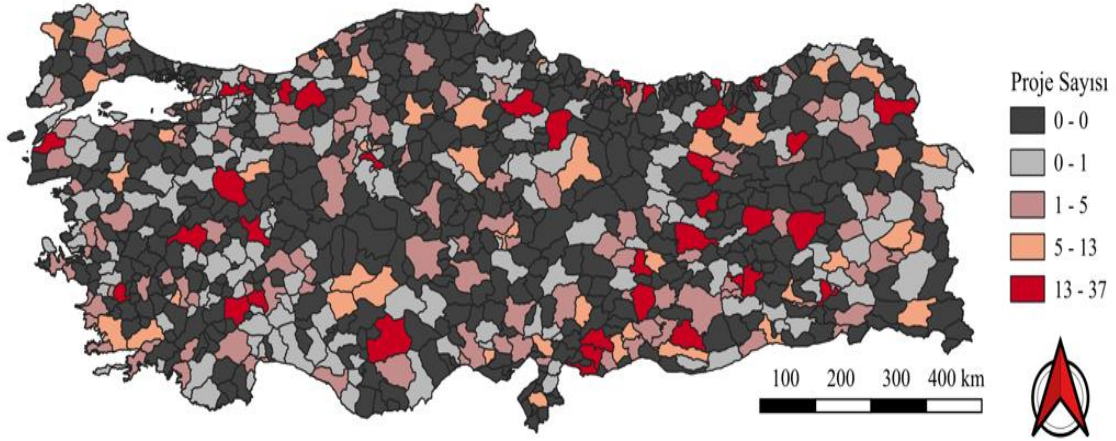
Şekil 6.13: Güdümlü Proje Desteklerinin Dağılımı 2008-2023



Güdümlü projelere ilişkin destek haritasında ülke genelinde belirgin bir örüntü gözlenememiş ancak destek uygulamasını öğrenme yahut birbirini destekler mahiyette yeni projelerle destek alan 157 ilçe içinde 40 ilçede birden fazla proje uygulandığı görülmüştür.

Doğrudan faaliyet desteği bölge için öne çıkan ve ivedi olarak hareket edilmesinde fayda görülen konularda araştırma, analiz çalışmalarının yürütülmesine katkı sağlayan bir destek türü olup 2017 yılında KA PFDY’de yapılan değişiklikle fizibilite desteğine dönüştürülmüştür. DFD kapsamında sağlanan destekler Şekil 6.14’te gösterilmekte olup özellikle fizibilite desteğine dönüşüm sonrası fizibilite desteği ile karşılaştırması önemli görülmektedir.

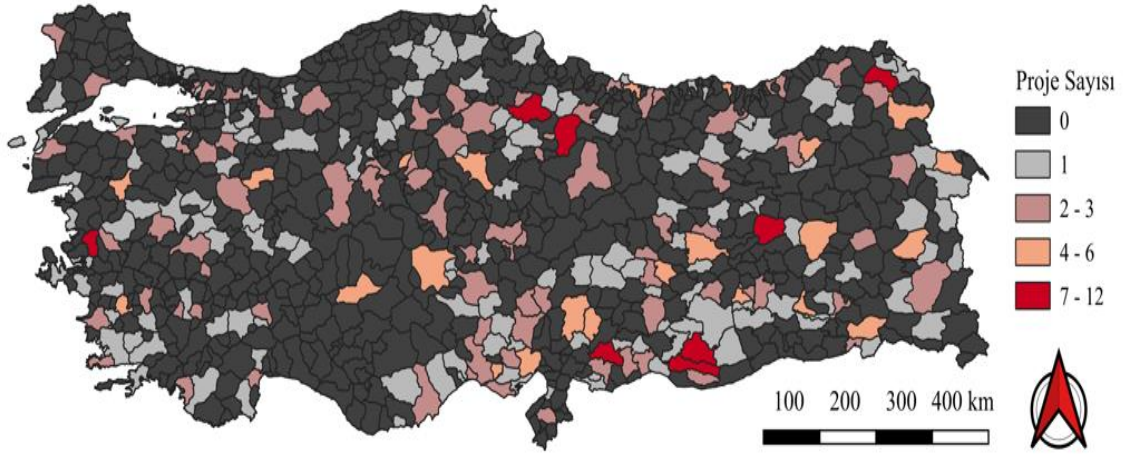
Şekil 6.14: Doğrudan Faaliyet Desteklerinin Dağılımı 2008-2023



Fizibilite desteği, yatırım projelerinin fizibilite çalışmalarına destek olmak üzere uygulanmakta olan bir destek türüdür. Fizibilite desteği yerini aldığı DFD'ye nazaran daha odaklı bir program olmakla birlikte esas amacı itibarıyla birbirine yakın programlardır. Ancak Şekil 6.15'te görüleceği üzere uygulama alanı daha sınırlı kalmıştır.

Buradaki durumun ortaya çıkmasında fizibilite desteğinin bazı ajans bölgelerinde kısıtlı uygulanmasının da etkisi bulunmaktadır. Fizibilite desteği yalnızca kar amacı gütmeyen yararlanıcılara yönelik bir destek türü olup analiz döneminde elde edilen veriler çerçevesinde BAKKA'da tamamlanmış bir fizibilite desteği projesi bulunmamakta, TRAKYA, MEVKA, BAKA, ORAN, KUDAKA ve SERKA'da nispeten az sayıda tamamlanmış destek bulunmaktadır. Fizibilite desteği kapsamında en fazla proje KARACADAĞ tarafından desteklenmiş olup bunu ÇKA, FKA ve DİKA takip etmiştir. Bu çerçevede fizibilite desteği, yatırım projesi fizibilite ihtiyacını karşılamak bakımından nispeten geri kalmış bölgeler için iyi bir uygulama aracı olarak değerlendirilmektedir. Diğer taraftan DFD ve fizibilite destekleri karşılaştırmalı olarak değerlendirildiğinde BAKA ve MARKA'nın önemli sayıda DFD projesi desteklemesine rağmen fizibilite desteğini çok daha kısıtlı uyguladığı görülmektedir. Bu durum desteklerin bölge ihtiyaçları ve öncelikleri çerçevesinde değişiklik gösterdiğini yansıtmaları bakımından önemli görülmektedir.

Şekil 6.15: Fizibilite Desteklerinin Dağılımı 2008-2023

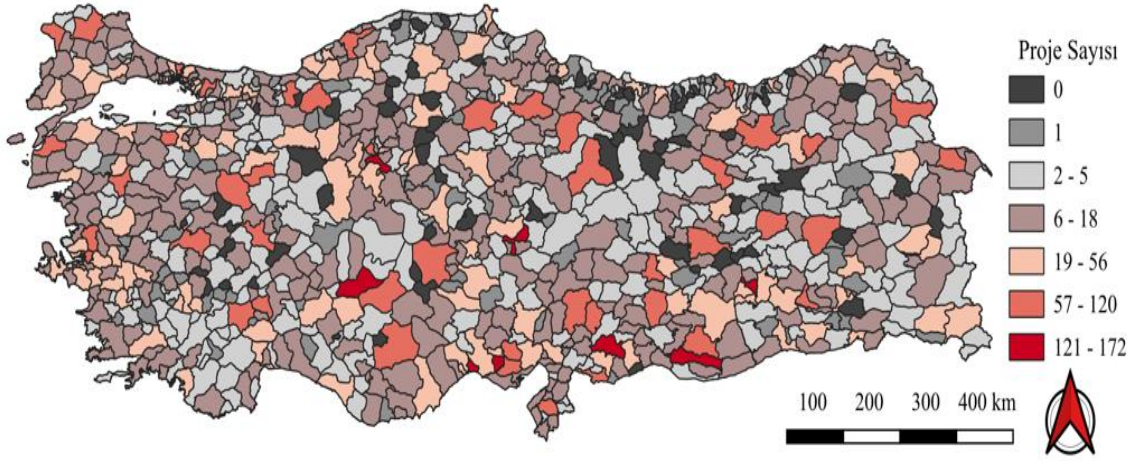


Kalkınma ajansları tarafından uygulanan diğer destek türleri finansman desteği, faizsiz kredi desteği ile alternatif destek türlerine ilişkin proje sayıları ile destek tutarları önceki bölümlerde verilmiştir. Söz konusu destek uygulamaları çok kısıtlı uygulandığı için destek sayılarının ayrıca ilçe bazında gösterimi anlamlı görülmemiştir.

Kalkınma ajansları tarafından sağlanan tüm mali destekler konsolide olarak aşağıda Şekil 6.16’da gösterilmektedir. Genel görünüm incelendiğinde ülkenin batı kesiminin kuzey ve genel olarak doğu kesimine nazaran mali destek türleri kapsamında sağlanan desteklerden daha fazla yararlandığı görülmektedir.

Bununla birlikte hiçbir mali destek almamış ve yalnızca 1 proje desteği almış çok sayıda ilçe bulunduğu görülmektedir (Şekil 6.16). Mali destek uygulamaları bu çerçevede incelendiğinde 67 ilçenin (%6,9) 2008-2023 döneminde hiçbir mali destek türünden yararlanmadığı, 96 ilçenin (%9,9) ise yaklaşık 15 yıllık dönemde yalnızca 1 proje için mali destek aldığı görülmektedir. Bu durum tek bir ajansa ilişkin olmadığından kalkınma ajanslarının faaliyette bulundukları bölge geneline nüfuz etmek bakımından eksiklikleri olduğu kanaati doğurmaktadır. Öte yandan tek bir ilçede 172 projenin ajans mali destekleriyle yürütüldüğü görülmektedir. Destek sayılarındaki bu büyük farklılık da kalkınma ajanslarının bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmaya yönelik çalışmalarıyla çelişmesi bakımından dikkat çekici bulunmuştur.

Şekil 6.16: Tüm Mali Desteklerin Dağılımı 2008-2023



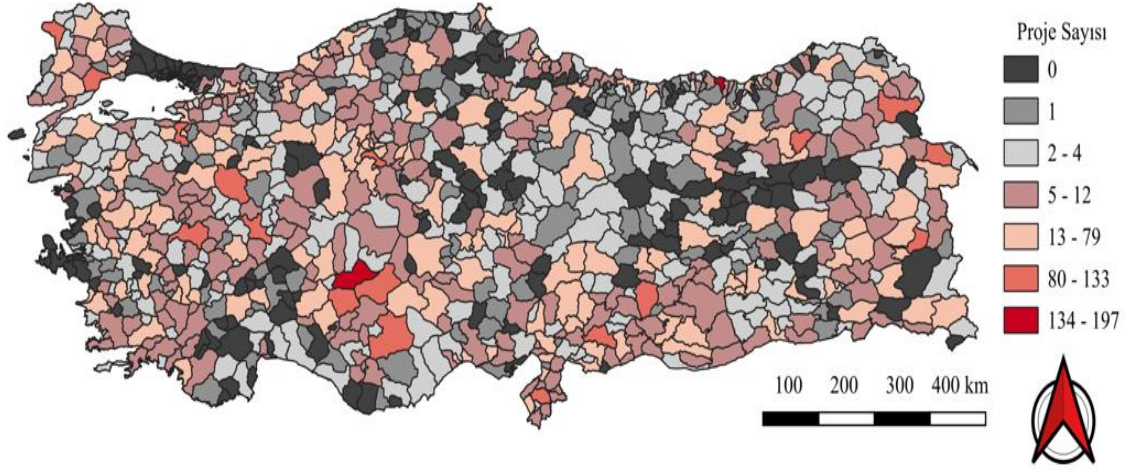
Teknik destekler, ajansların kuruluşundan bu yana uygulanan en yaygın destek türlerinden birisidir. İSTKA yönetsel bir tercih olaak hiç teknik destek programı uygulamamış, İZKA 2021 yılından itibaren uygulamaya başlamıştır.

Teknik destek kapsamında desteklenen projelerin ilçe bazında dağılımı Şekil 6.17’de gösterilmektedir. Destek sayısı bakımından PTÇ usulüyle sağlanan mali desteklerle yakın²⁵ seviyede olmasına rağmen hiç teknik destek projesi uygulanmayan 190 ilçe bulunmaktadır. Bunların bir kısmı İSTKA ve İZKA örneklerinde olduğu gibi kalkınma ajanslarının tercihlerinden kaynaklanmaktadır. Ancak her ne sebeple olursa olsun başta yerel idareler ile kar amacı gütmeyen kurum ve kuruluşlarda kapasite artışı sağlamak, hizmet kalitesini artıracak danışmanlık hizmetleri sağlamak gibi temel amaçları olan bir destek türü Türkiye’deki ilçelerin yüzde 19,5’luk kısmında hiç yürütülmemiştir.

Destek uygulamaları bakımından mali ve teknik destekler birlikte değerlendirildiğinde (Şekil 6.18) bugüne kadar hiç destek almamış 26 ilçe bulunduğu tespit edilmiştir. Bu ilçelerin coğrafi dağılımı aşağıdaki haritadan da görüleceği üzere bir örüntü oluşturmamaktadır.

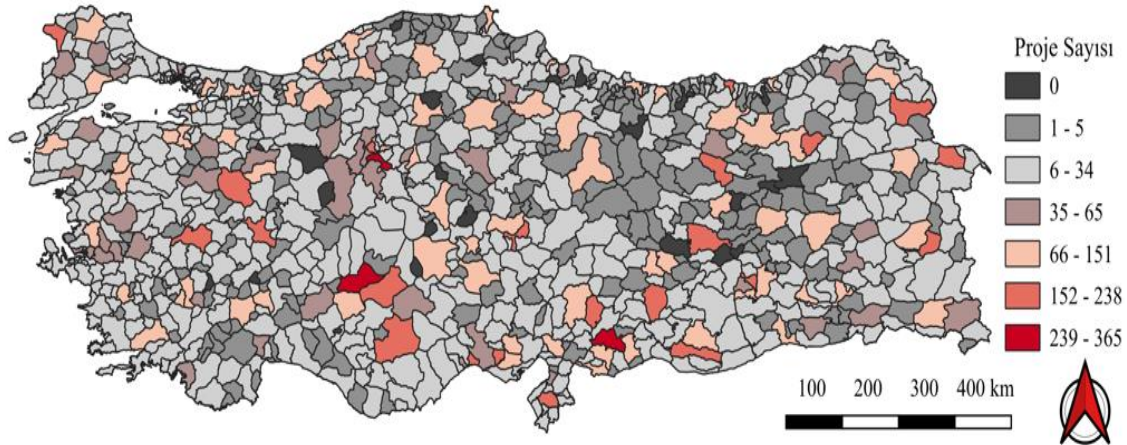
²⁵ PTÇ usulüyle 11.094, teknik destekler aracılığıyla 10.226 proje desteklenmiştir.

Şekil 6.17: Teknik Desteklerin Dağılımı 2008-2023



Gelişmişlik olarak bakıldığında ise bir ilçe üçüncü, üç ilçe dördüncü, onsekiz ilçe beşinci, dört ilçe ise altıncı gelişmişlik kademesinde bulunmaktadır. Bunun yanı sıra 2008-2023 döneminde 40 ilçe de yalnızca bir mali ya da teknik destek projesi için destek alabilmiştir. Bilhassa teknik destekler ajans imkanlarıyla yararlanıcıya ek maliyet olmaksızın uygulanmakta ve başvuru süreçleri çok daha kolaydır. Bu bakımdan yararlanıcının mali ve beşeri kapasitesi ikinci planda olup hatta tam da bu ihtiyacı gidermek üzere kurgulanmıştır. Teknik destek uygulamayan İSTKA dışında, teknik destek uzun yıllardır uygulanmasına rağmen hiçbir projesi desteklenmeyen ilçelerin bulunduğu ajanslar için coğrafi kapsayıcılık konusunda eksiklikler olduğu ortaya çıkmaktadır.

Şekil 6.18: Tüm Desteklerin Dağılımı (Mali ve Teknik Destekler) 2008-2023

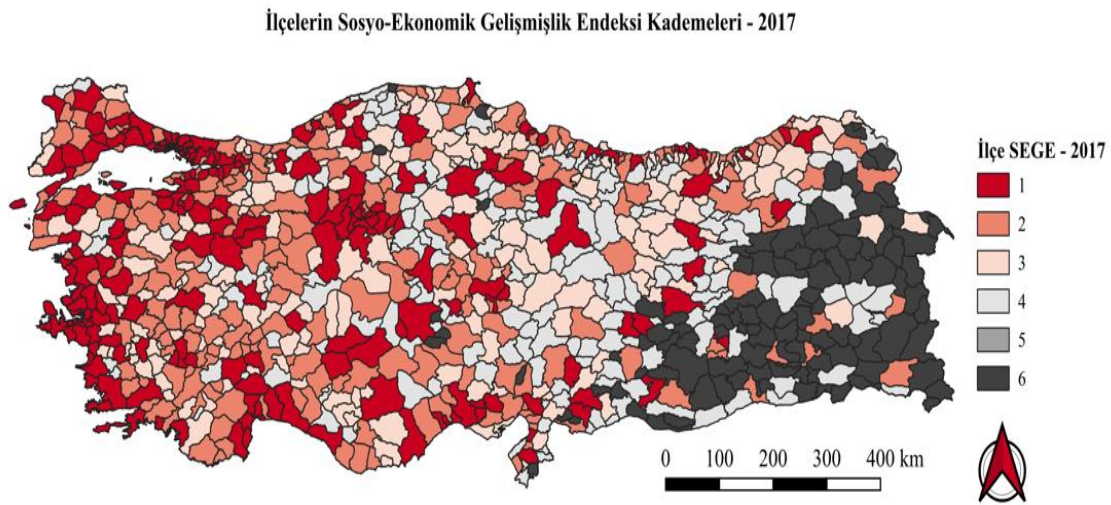


6.3. Kalkınma Ajansı Desteklerinin Gelişmişlik Durumu Üzerinden Kapsayıcılığın Yönelik Ekonometrik Analiz

Bölge içi ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması ajansın temel görev alanı olarak belirlenmiştir. Bu amaca ilişkin düzenleme 4 sayılı CBK'nın 184 üncü maddesinde “... bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, gelişmenin sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere ...” ibaresiyle yer almaktadır. Bu çerçevede gelişmişlik durumları üzerinden bir değerlendirme yapılması faydalı görülmüştür. Kalkınma ajansları tarafından sağlanan desteklerin gelişmişlik farkları ile ilişkisi ilçelerin sosyo-ekonomik gelişmişlik (İlçe SEGE) durumları üzerinden incelenmiştir. Gelişmişlik durumu üzerinden kapsayıcılık analizi için iki seçim dönemine karşılık gelen 2017 ve 2022 yıllarında Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı tarafından ilçe düzeyinde gerçekleştirilen Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi (SEGE) çalışmalarında tespit edilen gelişmişlik kademeleri kullanılmıştır.

Gelişmişlik kademeleri yapıldıkları döneme ilişkin genel durumu yansıttasının yanı sıra iki çalışma sonuçları karşılaştırıldığında yukarıdaki haritalarda (Şekil 6.19 ve Şekil 6.20) görüleceği üzere ilçelerin gelişmişlik durumlarını tartışmalı hale getirecek düzeyde bir değişim yaşanmadığı görülmektedir.

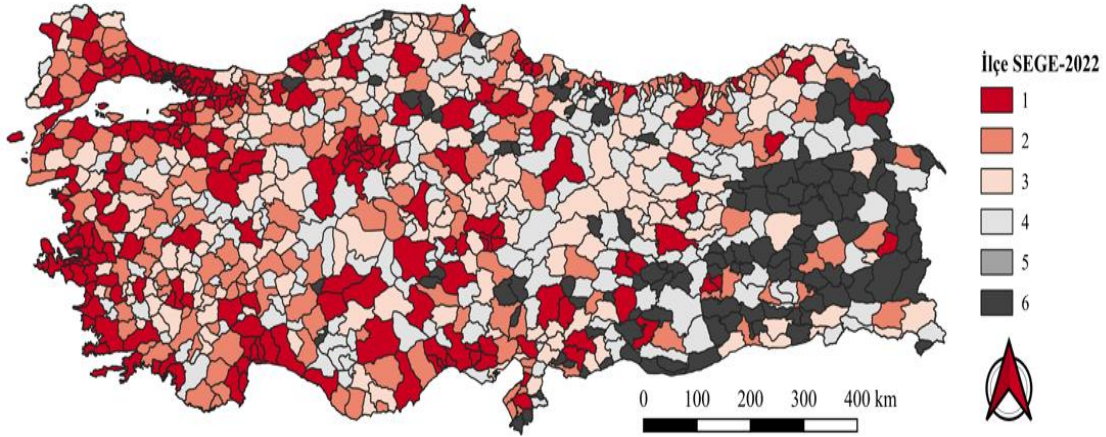
Şekil 6.19: 2017 İlçe SEGE Çalışması İlçe Gelişmişlik Kademeleri



Kaynak: STB, 2019b İlçe SEGE 2017 çalışması üzerinden yazar tarafından hazırlanmıştır.

Şekil 6.20: 2022 İlçe SEGE Çalışması İlçe Gelişmişlik Kademeleri

İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Endeksi Kademeleri - 2022



Kaynak: STB, 2022 İlçe SEGE 2022 çalışması üzerinden yazar tarafından hazırlanmıştır.

Araştırmalarda kullanılan göstergelerde değişiklik olsa da çalışma amacını ve genel yaklaşımı etkileyecek düzeyde yöntemsel bir değişiklik yahut gelişmişlik kademelerinde ciddi ve açıklanamayacak farklılıklar bulunmamaktadır. Bu doğrultuda 2017 ve 2022 yıllarında yapılan SEGE çalışmasındaki gelişmişlik kademelerinin analiz dönemleri için kullanılabileceği değerlendirilmiştir.

Analiz tekniği olarak negatif binom regresyon kullanılmıştır. Kasayıcılık alt başlıklarından gelişmişlik durumuna ilişkin analiz ilçe düzeyinde yürütülmüştür. Bu kapsamda ilçe bazında sağlanan ajans destek sayısı ile ilçenin gelişmişlik durumu arasındaki ilişki incelenmiştir.

Negatif binom regresyonun matematiksel formülü aşağıda gösterilmektedir.

$$\log(\mu) = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n + \epsilon \quad (1)$$

Burada;

- μ_i : Ortalama beklenen değeri,
- $\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_n$: Regresyon katsayılarını,
- $X_1, X_2, \dots, X_n$: Bağımsız değişkenleri, göstermektedir.

Regresyon analizi bağımsız değişkenlerin bağımlı değişken üzerindeki etkisini ortaya koymaya imkan vermektedir. Bu çerçevede söz konusu teknik, kurulan model çerçevesinde bağımlı değişkeni açıklamak üzere kullanılmaktadır. Bu kapsamda istatistiki olarak geçerli bir modelde anlamlı bağımsız değişkenler, bağımlı değişkenin aldığı değerde etkili olmaktadır. Bu çalışma kapsamında odak noktası; kalkınma ajansları tarafından sağlanan desteklerin belirleyicilerinin ne olduğu değil kapsayıcılık kapsamında bu durumu niteleyen belli bağımsız değişkenlerin, bağımlı değişkenler üzerinde etkisi olup olmadığını tespit etmektir. Bu çerçevede ilçe düzeyinde ve aktör bazında belediyelere sağlanan destekler bağımlı değişken olarak belirlenerek ajans desteklerinde ilçelerin gelişmişlik kademelerinin, giderek azalan seyir gözetilerek destek uygulamasında dönem değişkeninin etkisi olup olmadığının analiz edilmesi amaçlanmıştır. Büyükşehir belediyesi olan illerde merkez ilçe olmamakla birlikte bazı projelerin il genelinde yürütülüyor olması ve büyükşehir belediyelerine sağlanan destekleri veri kapsamından çıkarmamak için büyükşehir olma durumu ayrı gözlemler olarak eklenmiştir. Bu kapsamda bağımsız değişken merkez-büyükşehir şeklinde belirlenmiştir. Analiz, takip eden kısımlarda iktidar durumunu yansıtan kukla bağımsız değişkenler ile geliştirilmiştir.

Analizde kalkınma ajansları tarafından en sık olarak kullanılan ve kalkınma ajanslarının kuruluşundan bu yana çok kısıtlı değişikliğe uğramış destek türü olan proje teklif çağrısı usulüyle sağlanan doğrudan finansman destek sayısı (ilce_ptc_sayı) bağımlı değişken olarak kullanılmıştır.

$$\log(\mu_i) = \beta_0 + \beta_1 * sege_kademesi_i + \beta_2 * merkez_buyuksehir_i + \beta_3 * donem_i + \epsilon \quad (2)$$

Burada;

μ_i = i nci gözlemin kalkınma ajansları tarafından ilgili destek türüyle sağlanan beklenen destek sayısı,

sege_kademesi = 2014-2018 dönemi için İlçe SEGE 2017 çalışmasındaki, 2019-2023 dönemi için İlçe SEGE 2022 çalışmasındaki gelişmişlik kademelerini²⁶,

merkez_buyuksehir: İlçenin, il merkez ilçesi yahut büyükşehirlerde büyükşehir olma göstermek üzere oluşturulan kukla değişkeni,

dönem: birinci dönem için 2014-2018 yıllarını, ikinci dönem için 2019-2023 yıllarını kapsayan dönemi ifade etmektedir.

İlçe düzeyinde *PTÇ usulüyle sağlanan mali destekler* için yapılan tüm tanılama testlerinin sonuçları yöntem bölümünün 4.3 alt başlığında yer aldığı için burada tekraren yer verilmemiştir. Bu çerçevede sözkonusu destek türü kapsamında farklı tekniklerin bilgi kriterleri ile logaritmik olabilirlik değerleri karşılaştırılmış, modelin çoklu varyans (heteroskedastisite) sorunu test edilmiş, bağımsız değişkenlerin anlamlılık ve çoklu eşdoğrusallık (multicollinearity) analizleri yapılmıştır. Sonuç itibarıyla modelde çoklu varyans sorunu tespit edilmiş ve bu doğrultuda negatif binom regresyon üzerinden daha tutarlı ve güvenilir sonuçlar elde etmek için White'ın (1980) heteroskedastisiteye dayanıklı standart hatalarını kullanmak üzere geliştirdiği yöntemin istatistik paket programı üzerinden uygulanmasına imkan veren “robust” eklentisi analizlerde kullanılmıştır. İlçe bazında PTÇ usulüyle sağlanan mali destek sayılarına ilişkin negatif binom regresyon analizi sonuçları aşağıda Tablo 6.1’de gösterilmektedir.

Negatif binom regresyon analizi sonuçları incelendiğinde ilk olarak modelin ki-kare değerinin 0.05’in altında olması sözkonusu regresyon modelinin geçerli olduğunu göstermektedir. SEGE kademelerinin faktör temelli bağımsız değişken olarak tanımlandığı ve analizin sözkonusu kademelerin 1. gelişmişlik derecesindeki ilçeler ile diğerleri arasındaki karşılaştırmayı göstermekte olduğu dikkate alındığında ilçe bazında

²⁶ Belde belediyeleri için dahil olduğu ilçe baz alınmış, destek alan büyükşehir belediyeleri kapsam dışı bırakılmamak için büyükşehir belediyelerine nüfus üzerinden ağırlıklandırılarak ildeki ilçe gelişmişlik katsayıları üzerinden belirlenen değerin karşılık geldiği kademe işlenmiştir.

PTÇ usulüyle sağlanan mali desteklerde birinci gelişmişlik kademesinden altıncı gelişmişlik kademesine doğru gidildikçe katsayıların negatif ve istatistiki olarak anlamlı olduğu görülmektedir. Bu doğrultuda ajanslar tarafından PTÇ usulüyle sağlanan mali desteklerden yararlanma durumunda ilçenin sosyo ekonomik gelişmişlik kademesinin etkisinin negatif yönlü olduğu diğer bir ifadeyle ***daha gelişmiş ilçelerin ajans desteklerinden daha fazla yararlandığı*** görülmektedir.

Tablo 6.1: İlçe Bazında PTÇ Usulüyle Sağlanan Desteklerin Analiz Sonuçları

ilce_ptc_sayi	Coef.	St.Err.	t-value	p-value	[95% Conf	Interval]	Sig
guncel_sege_kademe~1	0	.	.	.	.	.	
2	-1.203	.117	-10.27	0	-1.432	-.973	***
3	-1.742	.115	-15.09	0	-1.968	-1.515	***
4	-2.204	.115	-19.20	0	-2.429	-1.979	***
5	-2.221	.144	-15.46	0	-2.503	-1.94	***
6	-2.348	.139	-16.90	0	-2.62	-2.075	***
merkez_buyuksehir	1.392	.099	14.00	0	1.197	1.587	***
donem	-1.069	.068	-15.73	0	-1.202	-.935	***
Constant	3.535	.138	25.70	0	3.265	3.804	***
Constant	.601	.058	.b	.b	.488	.714	
Mean dependent var		2.014	SD dependent var				4.751
Pseudo r-squared		0.088	Number of obs				2798
Chi-square		1147.269	Prob > chi2				0.000
Akaike crit. (AIC)		8831.682	Bayesian crit. (BIC)				8885.112

*** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .1$

İlçenin, ilin merkez ilçesi olması yahut büyükşehir olması; mali ve teknik kapasite ve bu kapsamda proje geliştirme ve uygulama kabiliyeti olarak kabul edilerek bunun destek alma durumuna etkisinin analiz edilmesi amaçlanmıştır. Söz konusu ilçelerin (merkez ve çalışma için hesaplanan büyükşehir) gelişmişlik durumunun da SEGE kademeleriyle korelasyonu incelenmiş ve SEGE kademeleri ile korelasyonu (-0.2304) negatif yönlü ve düşük seviyeli çıkmıştır. Gelişmiş büyükşehir ilçeleri, turizm ile ticaret ve üretim merkezi olan merkez dışı ilçelerin varlığının bu durumu doğrulduğu değerlendirilmektedir.

Analiz sonuçları incelendiğinde ilçenin merkez-buyuksehir olma durumu ajans PTÇ usulüyle sağlanan desteklerden yararlanmak bakımından pozitif yönde etkili ve istatistiki olarak geçerlidir. Bu çerçevede kalkınma ajansları tarafından PTÇ usulüyle sağlanan mali desteklerinden yararlanma bakımından ilçelerin merkezilik durumu

destekten yararlanmaya olumlu etkide bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle analizi sonuçlarına göre *il merkez ilçeleri ile büyükşehirler ajans desteklerinden daha fazla yararlanmıştır.*

Ancak bu ilçelerin bir kısmı gelişmişlik bakımından daha düşük seviyelerdedir. Destek uygulaması ile SEGE arasındaki pozitif ve güçlü ilişki ile merkez / büyükşehir belediyeleri ile SEGE arasındaki negatif ilişki göz önünde bulundurulduğunda merkez/büyükşehir belediyelerinin desteklerden yararlanmasında merkez/büyükşehir belediyelerinin kurumsal ve beşeri kapasitesi ile birlikte yönetim kurullarından temsil ediliyor olmalarının etkisi olduğu değerlendirilmektedir.

Son olarak analizde dönem değişkeninin de anlamlı çıktığı görülmektedir. Bu durum kalkınma ajansları kaynaklarında yıllar itibarıyla görülen oransal azalmanın, ajansların PTÇ usulüyle sağladığı doğrudan finansman desteği uygulamalarında da yıllar itibarıyla bir azalmaya sebebiyet verdiğini, PTÇ usulüyle sağlanan doğrudan finansman desteği uygulamalarının istatistiki olarak anlamlı şekilde azaldığını göstermektedir. Ajans desteklerinin diğer türler aracılığıyla kullanılması ajans uhdesinde olan bir yetki olmakla birlikte son yıllarda PTÇ usulüyle sağlanan diğer mali destek türleri olan finansman ve faizsiz kredi destekleri, sayı ve tutarlar bakımından çok geridedir.

Kalkınma ajansları tarafından ayrıca *teknik destekler* de verilmektedir. Teknik desteğin nihai karar vericisi Ajans Genel Sekreteridir. Bu kapsamda teknik desteklere ilişkin olarak gelişmişlik durumu üzerinden kapsayıcılık analizi de ayrıca incelenmiş olup negatif binom regresyon sonuçları aşağıda Tablo 6.2’de gösterilmektedir. Teknik destek için de kullanılacak modelin belirlenmesi için aynı süreç takip edilmiştir. Bu kapsamda farklı tekniklerin bilgi kriterleri ile logaritmik olabilirlik değerleri karşılaştırılmış, modelin çoklu varyans (heteroskedastisite) sorunu test edilmiş, bağımsız değişkenlerin anlamlılık ve çoklu eşdoğrusallık (multicollinearity) analizleri yapılmıştır. Bu doğrultuda ilçe bazında toplulaştırılmış PTÇ usulüyle sağlanan desteklerin analizinde de kullanılan

negatif binom regresyon tekniğinin uygun olduğu tespit edilmiş çoklu varyans sorunu için “robust” eklentisi ile analizler yürütülmüştür. Tüm tanılama testlerine ilişkin sonuçlar tezin yöntem bölümünde 4.3 başlığı altında yer almakta olup burada ayrıca yer verilmemiştir.

Teknik destek sayıları üzerinden yapılan analizde de PTC usulüyle sağlanan mali desteklerde yer alan açıklamalar çerçevesinde negatif binom regresyon kullanılmıştır (Tablo 6.2). Analiz için 2 sayılı denklemde yalnızca bağımlı değişken değiştirilmiş olup bağımlı değişken olarak ilçe bazında toplulaştırılmış desteklenen teknik destek projelerinin sayısı kullanılmıştır. Bu nedenle formülasyona burada tekrar yer verilmemiştir. Teknik desteklere ilişkin analiz sonuçları, ki-kare değerinin 0.05’in altında olması nedeniyle regresyon modelinin geçerli olduğunu göstermektedir (Tablo 6.2).

Tablo 6.2: İlçe Bazında Sağlanan Teknik Desteklerin Gelişmişlik Durumu İle İlişkisi

ilce_td_sayi	Coef.	St.Err.	t-value	p-value	[95% Conf	Interval]	Sig
guncel_sege_kademe~1	0	.	.	.	.	.	.
2	-.699	.217	-3.22	.001	-1.123	-.274	***
3	-1.455	.214	-6.79	0	-1.874	-1.035	***
4	-1.999	.213	-9.39	0	-2.417	-1.582	***
5	-1.97	.219	-8.98	0	-2.4	-1.54	***
6	-2.168	.221	-9.82	0	-2.601	-1.735	***
merkez_buyuksehir	1.788	.104	17.14	0	1.584	1.993	***
donem	-.677	.08	-8.42	0	-.834	-.52	***
Constant	2.855	.228	12.50	0	2.407	3.302	***
Constant	1.205	.048	.b	.b	1.112	1.299	
Mean dependent var		2.499	SD dependent var				6.650
Pseudo r-squared		0.061	Number of obs				2798
Chi-square		974.019	Prob > chi2				0.000
Akaike crit. (AIC)		9051.501	Bayesian crit. (BIC)				9104.931

*** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .1$

Tablo 6.2’deki negatif binom regresyon analizi sonuçları incelendiğinde teknik desteklerden de *daha gelişmiş ilçelerin daha yoğun şekilde yararlandığı görülmektedir*. Tüm gelişmişlik kademelerinde katsayı en gelişmişten (1. kademe baz alınarak) en az gelişmişe (6. kademe) doğru negatif olup model ve bağımsız değişkenler istatistiki olarak anlamlı çıkmıştır. Bu doğrultuda gelişmişlik seviyesi düştükçe ilçelerin kalkınma ajansları tarafından sağlanan teknik desteklerden de daha az yararlandığı görülmektedir.

Teknik destekler, başvuru süreci diğer destek türleri ile karşılaştırıldığında çok daha kolay ve yararlanıcı eş finansmanı gerektirmeyen bir destek türüdür. Teknik destekler kapsamında yerel yönetimlerin planlama çalışmalarından ihtiyaç duyulan eğitim, lobicilik ve danışmanlık hizmetleri gibi çok geniş alanda ajans desteği sunulmaktadır. Bu bağlamda teknik desteklerden daha az gelişmiş bölgelerin de yararlanması hatta daha geniş ölçüde yararlanması beklenmektedir. Ancak uygulamada sonuçlar tersi yöndedir.

Teknik desteklerin analizi kapsamında il merkez ilçeleri ile büyükşehirler de (müstakil gözlem olarak) modele dahil edilmiş olup ajans desteklerinden ***söz konusu idari birimlerin (merkez ilçe ve büyükşehirler) daha fazla yararlandığı tespit edilmiştir.***

Kalkınma ajansları tarafından en fazla destek verilen destek türlerini takiben güdümlü proje destekleri ile DFD ve FZD için benzer analizler elde edilen önceki bulguları teyit etmek ve daha doğru ve kapsamlı bir değerlendirme yapmak üzere tekrarlanmıştır.

Bu kapsamda ilçe bazında sağlanan *güdümlü proje destekleri* negatif binom regresyon tekniği ile analiz edilerek sonuçları aşağıda gösterilmiştir (Tablo 6.3). Güdümlü proje destek sayıları üzerinden yapılan analizde de PTÇ usulüyle sağlanan mali desteklerde yer alan açıklamalar çerçevesinde negatif binom regresyon kullanılmıştır (Tablo 6.3). Bu destek türü kapsamında yapılacak analiz için de tanılama testleri yürütülmüş olup bulgular daha önceki destek türleri ile benzerdir. Tanılama testlerinin sonuçları yöntem bölümünün 4.3 alt başlığında yer aldığı için tekraren burada yer verilmemiştir. Analiz için 2 sayılı denklemde yalnızca bağımlı değişken değiştirilmiş olup bağımlı değişken olarak ilçe bazında toplulaştırılmış desteklenen güdümlü projelerin sayısı kullanılmıştır. Bu nedenle formulasyona burada tekrar yer verilmemiştir.

Tablo 6.3: İlçe Bazında Sağlanan GÜDÜMLÜ Projelerin Gelişmişlik Durumu İle İlişkisi

ilce_gudumlu_sayi	Coef.	St.Err.	t-value	p-value	[95% Conf	Interval]	Sig
guncel_sege_kademe~1	0	.	.	.	.	.	.
2	-1.333	.275	-4.84	0	-1.872	-.793	***
3	-1.481	.275	-5.38	0	-2.02	-.941	***
4	-2.036	.309	-6.58	0	-2.642	-1.429	***
5	-1.878	.308	-6.10	0	-2.482	-1.275	***
6	-2.46	.477	-5.16	0	-3.394	-1.525	***
merkez_buyuksehir	2.095	.175	11.97	0	1.751	2.438	***
donem	.338	.151	2.25	.025	.043	.633	**
Constant	-1.895	.335	-5.66	0	-2.552	-1.239	***
Constant	.37	.259	.b	.b	-.138	.878	
Mean dependent var		0.083	SD dependent var				0.340
Pseudo r-squared		0.130	Number of obs				2798
Chi-square		277.828	Prob > chi2				0.000
Akaike crit. (AIC)		1410.11	Bayesian crit. (BIC)				1463.547
		7					

*** $p<.01$, ** $p<.05$, * $p<.1$

Tablo 6.3 sonuçları değerlendirildiğinde modelin geçerli, bağımsız değişkenlerin ise anlamlı olduğu görülmektedir. ***Güdümlü proje desteklerinden de en gelişmiş ilçeler daha fazla faydalanmıştır. Merkez – büyükşehir durumu güdümlü proje için de istatistiki olarak anlamlı ve pozitif katsayılıdır.***

Diğer destek türlerinden farklı bir durum dönem değişkeni üzerinden ortaya çıkmaktadır. Teknik ve diğer tüm mali destek türlerinde dönem değişkeni anlamlı ve negatif katsayılı iken ilçe bazında sağlanan güdümlü proje desteklerinde pozitif katsayılıdır. Bu durum destek uygulamalarında güdümlü projelere yönelmeye ilişkin betimsel analiz yorumlarını da desteklemektedir.

Doğrudan faaliyet desteği ile fizibilite desteği aynı proje değerlendirme ve onay usullerine sahip oldukları ve analiz dönemine uyum sağlamak için toplanmış ve elde edilen toplam değer üzerinden bağımlı değişken belirlenmiştir. Bu destek türleri üzerinden yapılacak analiz için de tanılama testleri yürütülmüş olup bulgular daha önceki destek türleri ile benzerdir. Tanılama testlerinin sonuçları yöntem bölümünün 4.3 alt başlığında yer aldığı için tekraren burada yer verilmemiştir.

DFD ve FZD destek sayılarından oluşan bağımlı değişken (DFFD) ile bu destek türleri ile ilçe bazında sağlanan destek sayıları; gelişmişlik durumu, merkez-büyükşehir

ve dönem bağımsız değişkenleri üzerinden 2 nolu denklemde yer aldığı şekilde incelenmiştir. Tablo 6.4'ten görüleceği üzere model geçerli, bağımsız değişkenler istatistiki olarak anlamlıdır.

Tablo 6.4: İlçe Bazında Sağlanan DFFD Projelerin Gelişmişlik Durumu İle İlişkisi

ilce_dffd_sayi	Coef.	St.Err.	t-value	p-value	[95% Conf	Interval]	Sig
guncel_sege_kademe~1	0	.	.	.	.	.	.
2	-.944	.189	-4.99	0	-1.314	-.573	***
3	-1.459	.196	-7.43	0	-1.844	-1.074	***
4	-1.832	.195	-9.39	0	-2.214	-1.449	***
5	-1.855	.216	-8.59	0	-2.278	-1.432	***
6	-1.94	.228	-8.50	0	-2.388	-1.493	***
merkez_buyuksehir	2.09	.113	18.51	0	1.869	2.312	***
donem	-.732	.104	-7.04	0	-.936	-.528	***
Constant	1.232	.227	5.42	0	.786	1.678	***
Constant	.856	.106	.b	.b	.648	1.064	
Mean dependent var		0.498	SD dependent var				1.506
Pseudo r-squared		0.106	Number of obs				2798
Chi-square		720.790	Prob > chi2				0.000
Akaike crit. (AIC)		4197.803	Bayesian crit. (BIC)				4251.233

*** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .1$

DFD ve FZD kapsamında desteklenen projeler için de en gelişmiş ilçeler desteklerden daha fazla faydalanmıştır. Desteklerden yararlanma bakımından merkez ilçe ve büyükşehirler diğer destek türlerinde olduğu gibi pozitif katsayıya sahiptir. Dönem değişkeni istatistiki olarak anlamlı olup negatif değer almıştır. Bu kapsamda ikinci dönemde (2019-2023) FZD olarak uygulanan destek kapsamında DFD'ye nazaran daha az destek verilmiştir.

Destek uygulamaları genel olarak değerlendirildiğinde iki muhtemel sorun olduğu değerlendirilmektedir. İlki ajanslar, kapasitesi yetersiz kurum / kuruluşlara erişim noktasında sorun yaşamakta olup işbirliği geliştirme noktasında daha riskli ve ajans bakımından daha zahmetli olacağı için söz konusu bölgelere özel bir çalışma yürütmüyor olabilir. Diğer bir husus teknik destğin ajansın kendi imkanları ile yürüttüğü bir destek türü olduğu göz önüne alındığında gelen başvuruyu uygun görme eğiliminde olması beklenir. Bu çerçevede ajanslar nispeten az gelişmiş yerel idareler ve bu ilçelerdeki diğer kurum ve kuruluşlardan başvuru alamamaktadır. Bu durumun ortaya çıkmasında ilgili

yerel kurum ve kuruluşların kapasite artışına ilişkin öncelik düzeylerinin belirleyici olduğu değerlendirilmektedir.

Başvuru sayıları bulunmadığı için bu konuda daha doğru bir değerlendirme yapma imkanı kısıtlıdır. Ancak teknik desteğin eğitim, danışmanlık gibi hizmetler içermesi, makine-teçhizat alımı gibi bir üretim altyapısı kurmuyor olması başvuru sayılarının yetersiz kalmasında etkili olabilir. Zira kalkınma ajansları ulusal düzeyde uygulanan Sosyal Gelişmeyi Destekleme Programını ajans bölgesinde yürütücülüğünü yapmakta olup nispeten az gelişmiş bölgelerdeki idarelerin bu programa ilgi duydukları ve programdan destek aldıkları ajans duyuruları ile kalkınma ajansları faaliyet raporlarından görülmektedir. Bu durum yerel düzeyde üretim altyapısının yahut somut, fiziki çıktısı olan desteklerin, beşeri ve kurumsal yetkinliklerin geliştirilmesine nazaran daha tercih edilir bir destek olduğunun da göstergesi olarak değerlendirilebilir.

Bu noktada bazı kalkınma ajanslarının teknik destek uygulamasına çıkmadığını vurgulamak gerekli görülmektedir. Bölgesel ölçekte yerel idarelerin kurumsal kapasitesini geliştirmek özelinde bir amacı bulunan kalkınma ajansının yerel idarelerin planlama ve kurumsal kapasitesinin geliştirilmesini amaç edinmiş bir destek uygulaması yürütmemesi anlaşılır bulunmamıştır.

Kalkınma ajansları tarafından sağlanan diğer destek türlerinin uygulama sıklığı PTÇ ve teknik destek kadar fazla değildir. Güdümlü projeler kapsamında toplamda 262 proje desteği verilmiştir. DFD, 2017 yılında sonuçlandırılmış yerine aynı dönem itibarıyla fizibilite desteği getirilmiştir. KA PFDY'nin yayım tarihinden itibaren mevzuatta düzenlenen mevcut adıyla finansman desteği ve faizsiz kredi desteği fiilen 2020 yılından itibaren uygulanmaya başlamıştır. Alternatif destek programları ile Covid-19 küresel salgın döneminde uygulanan destek programlarının ajans genelinde uygulanması ya olmamış ya da çok kısıtlı kalmıştır. Bu kapsamda söz konusu destekler için ayrıca analiz yapılmasında fayda görülmemiştir.

Kalkınma ajansları desteklerine ilişkin veri analizlerinde başvuru bilgilerinin olmaması önemli bir kısıt oluşturmaktadır. Ancak ajans desteklerinin sonuç itibarıyla daha gelişmiş ilçelere verildiği de görülmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasında talep yönlü olarak daha az gelişmişlik seviyesine sahip ilçelerin başvuru yapma noktasındaki teknik ve beşeri kapasite temelli engeller yahut destek alma durumuna yönelik çekimserlik mi yoksa gelişmişlik seviyesi daha yüksek ilçelerin daha fazla ve daha nitelikli başvuru yapmasının mı etkili olduğu söz konusu veri kısıtı nedeniyle *bu çalışmada tespit edilememektedir*. Bununla birlikte bu durumu ortaya çıkmasında kalkınma ajanslarının gelişmişlik farklarını dikkate almayan, bir bakıma mekan kör yaklaşımının da etkili olmuş olabileceği değerlendirilmektedir.

Benzer bir durum Livert ve Gainza (2018) tarafından Şili’de yapılan çalışmada tespit edilmiştir. Çalışmada Şili’de Bölgesel Kalkınma Ulusal Fonu’ndan (BKUF) daha yüksek personel harcaması yapan bu çerçevede dolaylı olarak daha büyük ve daha yüksek gelir seviyesinde olduğu değerlendirilen belediyelerin BKUF’den daha fazla destek aldığı ve bunun sonucunda BKUF’nin öngörüldüğü ölçüde eşitlik temelinde dağıtılmadığı sonucuna varıldığı vurgulanmaktadır.

Bu kapsamda Türkiye’de de benzer bir durum kalkınma ajansları tarafından sağlanan destekler için söz konusudur. Gelişmişlik farklarının azaltılması amacına özgülünmüş bir kuruluşun desteklerinden daha gelişmiş ilçelerin daha fazla yararlanmasının topyekün kalkınma ve bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi temel amacı çerçevesinde açıklanması çok mümkün görünmemektedir.

Gelişmiş ilçelerin daha yüksek beşeri, mali ve teknik kapasiteye sahip olması bu duruma sebebiyet vermiş olabilir. Bununla birlikte kalkınma ajansları destek programı tasarımlarında gelişmişlik noktasında az gelişmiş öncelleyen uyarlamalar yapabilme ve doğrudan daha az gelişmiş ilçeler ve illere yönelik programlar uygulayabilme imkanına sahiptir.

Yavuz ve Yaraşır Tülümce (2022), gelişmiş bölgelere yönelik kayırmacılığın da - ihtiyaç olmamasına yahut hakkaniyete aykırı şekilde- tipik bir hizmet kayırmacılığı olduğunu ifade etmekte olup mevcut durum, bu çerçevede bir hizmet kayırmacılığı olarak da değerlendirilebilir.

Sonuç olarak kalkınma ajansları tarafından sağlanan mali desteklerin bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltması mevcut durumda daha gelişmiş ilçelerin daha fazla desteklenmesinden bağımsız olarak zordur. Kalkınma ajanslarının faaliyetinde bulundukları bölgelerin gelir durumu, kalkınma ajanslarının gelirlerini de aynı yönde etkilemektedir. Mevcut durumda sahip olunan gelir kaynakları da ajans bazında farklılaşmaktadır. Tek ilden oluşan kalkınma ajanslarının sahip oldukları mali imkanlarla diğer ajansların bilhassa büyükşehir belediyesi olmayan illerden oluşan ajansların gelirleri arasında ciddi farklar bulunmaktadır. Bakanlık, uygulanan ulusal programlar aracılığıyla görece az gelişmiş ajanslara bir kaynak aktarsa da 2023 yılında toplam ajans gelirlerinin aynı yıl Türkiye'nin gayri safi yurt içi hasılasının % 0,008 (yüzbinde 8), bütçe giderlerinin ise % 0,033 (onbinde 3) seviyesinde olması göz önüne alındığında kalkınma ajanslarının mevcut kaynak yapısı ile devam etmesi durumunda bölgeler arası gelişmişlik farkları yerine bölge içi gelişmişlik farklarını giderme amacına odaklanmasının daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

7. BÖLÜM: KALKINMA AJANSI DESTEKLERİNİN HİZMET KAYIRMACILIĞI BAKIMINDAN ANALİZİ

Kalkınma ajansı desteklerinin hizmet kayırmacılığı kapsamında incelenmesi destek uygulamalarında kaynak kullanım etkinliğine olumsuz etkide bulunabilecek bir durum olup olmadığını tespit etmek amacıyla gerçekleştirilmiştir. Bu doğrultuda ajans desteklerinden yararlanma durumu belediyelere sağlanan destekler üzerinden ve bazı belediye başkanlarının ajans yönetim kurulunda görev alıyor olmasından hareketle temsiliyet durumu üzerinden incelenmiştir.

Başta teşvik sistemi olmak üzere ülkenin nispeten az gelişmiş bölgelerinde gelişmişlik hızını artırmak ve bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak için kamusal müdahaleler yapılmaktadır. Kamu yatırımları ağırlıklı olarak sektör ve etkinlik temelinde kullanılsa da özellikle bölge kalkınma idareleri eliyle yürütülen eylem planları ve temel kamusal hizmetlerin giderilmesi noktasında gelişmişlik durumu geride olan il ve bölgelere yatırımlar yapılmaktadır.

Ancak söz konusu yatırımların nihai kararı “merkezi düzeyde” verilmektedir. Kalkınma ajansları tarafından verilen destekler ise *öncelikleri yerelde belirlenen*, destek veren – alan ilişkisinin doğrudan kurulabildiği ve *bölgesel kalkınma amacına hasredilmiş* destekler olup kayırmacılık olup olmadığı desteğin tutarından bağımsız önem kazanmaktadır.

Literatürde hizmet kayırmacılığı iktidarın kaynak kullanımında objektif kriter yerine tercihleri çerçevesinde hareket ettiği temelinde oluşmuş Türkiye’de de kamu yatırımları, teşvik sistemi ve özel sektöre sağlanan diğer kaynaklar üzerinden çalışmalar yürütülmüştür. Bu bağlamda kalkınma ajansları desteklerinde bir kayırmacılık olup olmadığı iktidar – muhalefet ayrımında belediyelere sağlanan destekler üzerinden incelenmiştir. Bu bölümde incelenen ikinci konu büyükşehir veya il merkez belediye

başkanlarının ajans yönetim kurulunda görev alıyor olmasından hareketle temsiliyet durumunun kaynak tahsisinde etkisi olup olmadığının incelenmesidir.

Bu tez çalışması, destek veren – alan ilişkisinin doğrudan kurulabildiği, ölçek olarak ilçe düzeyine inilmiş, yerelde siyasi tercihin en önemli aktörü kabul edilebilecek belediyeler üzerinden yapılmış Türkiye’deki ilk bilimsel araştırmadır. Ajanslar tarafından belediyelere sağlanan desteklerin incelenmesi sayesinde nihai karar mercinin farklılaştığı destek türleri ve literatürde kamu yatırım programı kapsamında yapılan çalışmalar başta olmak üzere farklı mekansal ölçeklerde görev yapan organizasyonların destek uygulama süreci üzerinden karşılaştırılması mümkün olacaktır. Bu bağlamda uygulama farklılıkları yerel düzeyde “verimli ayrışma” üzerinden değerlendirilecektir.

Üst ve alt ölçekli kurumsal yapıların birbiriyle uyumu, kurumsal ekonomik coğrafya paradigması içinde *kapitalizmin çeşitleri* (varieties of capitalism) yaklaşımında (Hall ve Soskice, 2001) çokça işlenmiş olup genel anlamda ulus altı ölçekte kurumsal yapının ulusal kurumsal yapıyla uyum içinde olmasının beklendiği ifade edilmiştir. Ancak bazı alt birimlerin ulusal düzenleme çerçevesinden farklılaşarak kendi ihtiyaçlarına uygun yapılanmalara giderek yerel kurumsal ve organizasyonel yapıyı şekillendirebildiği ifade edilmiş ve Schröder ve Voelzkow (2016) bu durumu “verimli uyumsuzluk (productive incoherence)” olarak tanımlamıştır.

Bu durum ulusal kurumsal yapının dışına çıkılması ve yerel ölçekte daha etkin kurumsal yapıların kurulmasını göstermesi bakımından önemli görülmektedir. Son yıllarda yaşanan ve mevzuat düzenlemelerinin yanı sıra gerek politika belgeleri gerek literatürde (Yavan vd., 2022) ortaya konulan merkezileşme eğiliminin kalkınma ajanslarının faaliyetlerini ve etkinliğini ne şekilde değiştirdiği de önem kazanmıştır. Ayrıca bölgesel kalkınma kuruluşu olarak kalkınma ajanslarının etkin ve bunu gerçekleştirme koşullarından biri olarak değerlendirilebilecek kapsayıcılığı, çalışmalarında hizmet kayırmacılığı bulunup bulunmadığı, yürüttüğü faaliyetlerin genel

ulusal kurumsal yapıdan ne düzeyde ayrıştığı ajansların bölgelerinin kalkınma sürecine katkısını daha belirgin hale getirebilecek ve bu etkinin olumlu yönde artırılması için iyileştirme önerileri de geliştirilebilecektir. Bu kapsamda hizmet kayırmacılığının destek sayıları üzerinden çıkarımsal istatistiksel yöntemle analiz edilmesi büyük önem arz etmektedir. Yukarıda çerçevesi çizilen tüm sorulara yönelik analiz, sonuç ve değerlendirmeler aşağıda alt başlıklar bazında yer almaktadır.

7.1. Kalkınma Ajansları Tarafından Belediyelere Sağlanan Destekler Üzerinden Hizmet Kayırmacılığına Yönelik Ekonometrik Bir Analiz

Kalkınma ajanslarının çok aktörlü kurumsal yapısı gözetilerek *kapsayıcı kurumlar* olması beklenen bir durumdur. Kalkınma ajansları, gerek danışma organı olarak tasarlanan kalkınma kurulu gerek yönetim kurulu yapısı itibarıyla bölgesindeki kamu kurum kuruluşları, sivil toplum ve özel sektörü bir araya getiren ve kararlarını istişare yoluyla alan yapılar olarak kurulmuştur. Temel amacının gelişmişlik farklarının azaltılması olmasından hareketle kalkınma ajanslarının bölgedeki tüm kesimleri kapsayıcı mahiyette çalışmalar yürütmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda kalkınma ajansları yönetim kurulu, kamu, yerel idareler, özel sektör ve sivil toplum temsilcilerini yönetim kademesinde buluşturmaktadır.

Uluslararası literatürde Acemoğlu ve Robinson (2012) tarafından ortaya konan yaklaşıma göre kapsayıcı kurumsal yapının, ulusların orta ve uzun vadede kalkınmasına olumlu katkıda bulunduğu savunulmakta olup yaklaşımın mekânsal boyutu ulusal ölçektir. Ancak kurumsal yapının gerek resmi gerek gayri resmi nitelikli kurumları ulusaltı ölçekte farklılaşabilmektedir. Bu çerçevede ulusaltı ölçekte kurumsal yapının kapsayıcılık niteliğini kalkınma ajansları destekleri üzerinden iki alt başlıkta test etmek mümkün görünmektedir. Bunlardan ilki olan yararlanıcı grupları (aktörler) ve coğrafya bazında ajans desteklerinin dağılımı üzerinden analiz ulus altı bölgesel ölçekte bir önceki bölümde (tezin 6. Bölümü) incelenmiştir. Buna ek olarak ajans destekleri üzerinden ulus altı

ölçekte (bölgesel) kapsayıcılık da hizmet kayırmacılığı ve temsiliyet üzerinden incelenebilecektir. Şöyle ki; yerel kuruluşlar faaliyette bulundukları bölgenin resmi ve gayri resmi kurumsal yapısının temsilcileri olarak kabul edilebilecek durumdadırlar. Zira yerel düzeyde faaliyet gösteren kuruluşlar bulundukları bölgedeki diğer aktörlerle etkileşim içerisinde olduklarından çevreyi etkileme ve yönlendirme imkanı ve potansiyeline sahiptir. Ancak bu durum etkileşimin çift taraflı olması hasebiyle kuruluşların diğer yerel paydaşlardan da etkilenmesine sebebiyet vermektedir.

Bu kapsamda iş yapma biçimlerinde, diğer kurum ve kuruluşlarla ilişkilerinde, farklı toplum kesimleriyle işbirlikleri ve eşgüdüm içinde hareket etme kabiliyetlerinde kurumsal yapının etkilerinin ve buna bağlı farklılaşmanın bulunması kaçınılmazdır. Bu farklılaşma aynı genel düzenlemelere tabi farklı kuruluşlarda olabileceği gibi aynı kurumsal yapının farklı mekanlarda faaliyet gösteren birimleri arasında da mümkün olabilmektedir.

Kalkınma ajansları 4 sayılı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kapsamında düzenlenmiş ayrı tüzel kişiliğe sahip bir kamu kurumudur. Kalkınma ajansları söz konusu CBK'nın 16 ncı bölümünde düzenlenmekte olup düzenlenmeyen bütün hususlarda özel hukuk hükümlerine tabidir. Bu yapısı itibarıyla kalkınma ajansları genel kamu yönetiminden ayrırmakta yönetim, karar alma ve kaynak kullanımı gibi süreçler mevzuatı itibarıyla ulusal yapıdan farklılaşmaktadır. Ancak bilhassa kurumsal yapısı ve yönetim anlayışına ilişkin düzenlemeler bu ayrışmayı *kapsayıcı* nitelikte yapmaktadır. Zira yukarıda da belirtildiği üzere kalkınma ajansları, gerek kalkınma kurulu gerek yönetim kurulu aracılığıyla farklı kesimlerle işbirliği ve istişare temelinde iş yapmak üzere kurgulanmıştır. Bu kapsamda kalkınma ajanslarının kuruluş amacı ve görevleri doğrultusunda bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, yerel idareler, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör ile yakın işbirliği halinde çalışması gerekmektedir. Bu

doğrultuda resmi düzenlemeler bakımından kalkınma ajanslarının *kapsayıcı nitelikli kuruluşlar* olduğunu ifade etmek mümkündür. *Ancak mevzuat çerçevesinin kapsayıcı nitelikte olması uygulamaların da kapsayıcı nitelikte olmasını garanti etmemektedir.* Benzer nitelikte düzenlemeler genel kamu yönetimi için olsa da Türkiye’de özellikle kamu yatırımları üzerinden yapılan birçok çalışmada kaynak kullanımı noktasında kayırmacılık bulunduğu tespiti yapılmıştır (Yavan, 2012; Yaraşır Tülümce, 214; Luca ve Rodriguez–Pose, 2015). Hizmet sunumunda kayırmacılık, kaynak kullanımında etkinlik kaybına sebebiyet vermesinin yanı sıra kapsayıcı kurumsal yapıyla da bağdaşmamaktadır.

Bu çerçevede ajans desteklerinin dağılımında *hizmet kayırmacılığı* bulunması, kaynak kullanım etkinliği bakımından ajans yapısında sorun olduğunu göstermesinin yanı sıra kapsayıcılığına ilişkin doğru değerlendirmeler yapma noktasında da bir görünüm sağlayacaktır. Zira hizmet sunumunu yanlış şekilde yapan bir kurumun kapsayıcı nitelikte olması pek mümkün görünmemektedir. Bu kapsamda kalkınma ajanslarının bölgedeki *belediyelerle* ilişkisi üzerinden bir değerlendirme ile ajansların hizmet kayırmacılığına ilişkin durumunun analiz edilebileceği ve buradan elde edilen çıktılarla Acemoğlu ve Robinson (2012) tarafından ileri sürülen kapsayıcı / dışlayıcı kurumsal yapı yaklaşımı çerçevesinde kalkınma ajanslarına ilişkin daha doğru bir değerlendirme ve bu yaklaşımın ulus altı ölçekte değerlendirmesinin gerçekleştirilebileceği düşünülmektedir.

Kalkınma ajanslarının belediyelere sağladığı desteklerde iktidar belediyeleri ile diğer belediyeler arasında ve ajans yönetim kurullarında yer almaları nedeniyle il merkez / büyükşehir belediyeleri ile diğer belediyeler arasında bir yanlılık olup olmaması kalkınma ajanslarının kapsayıcılık ve hizmet kayırmacılığı noktasında değerlendirilmesine imkan verecektir. Bu çerçevede kapsayıcı nitelikli bir kuruluş olarak kalkınma ajanslarının iktidar – muhalefet ayrımı olmaksızın tüm belediyeler ile işbirliği halinde çalışmalar yürütmesi öngörülmektedir. İşbirliği noktasında kalkınma ajansları ile belediyeler arasında destek uygulamaları dışında çok farklı çalışmalar yapılabilmekte ve

bu durum tez kapsamında yürütülen inceleme alanı için bir kısıt oluşturmakla birlikte kalkınma ajansları tarafından sağlanan destekler yerel idareler ile ajanslar arasındaki işbirliği bakımından önemli bir gösterge durumundadır.

Bu kapsamda kalkınma ajanslarının iktidar ve muhalefet belediyeleri arasında destek sağlama bakımından bir kayırmacılık göstermemesi kapsayıcı kuruluş olarak nitelendirilmesini tek başına sağlamasa da bu niteliği desteklemek bakımından önemli bir gösterge olacaktır. Aksi durum ise kalkınma ajanslarının mevzuat itibarıyla kapsayıcı olsa da uygulamaları itibarıyla bu niteliği taşımaktan uzak olduğunu gösterebilecektir.

Kamusal karar alma sürecinde görev alan kişilerin kamusal kaynakları, kendi yahut belli bir etki grubunun çıkarlarına uygun şekilde kullanma eğilimi olarak tanımlanan *hizmet kayırmacılığı*nın her ölçekte ve her çeşit kaynakta meydana gelmesi mümkündür. Bu konuya ilişkin arka plan kuramsal çerçeve bölümünde daha önce tartışıldığı için burada tekrardan kaçınılmıştır. Ancak genel değerlendirme çerçevesi ve yönetim kurulunun katılımcı yapısı göz önüne alındığında kalkınma ajansları değerlendirme süreci üzerinden hizmet kayırmacılığına sebebiyet verecek müdahale imkanı çok kısıtlı görülmektedir. Başvuruların alınması aşamasından itibaren yürütülen tüm süreçler KAYS üzerinden kayıtlı bir şekilde yürütülmektedir. Mevzuatın ilan, başvuru, değerlendirme ve kabul süreçlerine ilişkin olarak tanımladığı yetkiler açıktır. Değerlendirme sürecine temel teşkil eden bağımsız değerlendirici aşamasında ajans ile sürekli hukuki bağı olmayan bağımsız uzmanlar görev almakta ve başvurunun başarı durumu bu şekilde belirlenmektedir. Bu çerçevede proje değerlendirme sürecine etki etmek çok mümkün görünmemektedir. Mevzuat, yönetim kurulu aşamasında müdahaleye imkan verse de bunu kısıtlı tutmuş ve çerçevesi belirgin bir şarta bağlamıştır. Ayrıca söz konusu kararın yönetim kurulunda kabul görmesi ve Bakanlığa ayrıca bildirilmesi gereklidir.

Belediyeler, gerek görev ve faaliyet alanları gerek il ve büyükşehir belediye başkanlarının kalkınma ajansları yönetim kurulunda temsil ediliyor olması gerekse kalkınma ajansları mevzuatında yerel idarelerin kurumsal kapasitelerinin geliştirilmesi ve yerel planlama çalışmalarına katkı sağlanması gibi doğrudan hedefler düzenlenmiş olması nedeniyle ajans ilişkisinin yoğun olduğu bir paydaştır.

Bununla birlikte belediyeler yönetim organları seçim ile işbaşına gelen *siyasi* temelli yapılardır. Bu kapsamda belediye başkanları üzerinden iktidar ve muhalefet aidiyeti temelinde analiz yapmak mümkün görünmektedir. Bu doğrultuda kalkınma ajansları tarafından sağlanan farklı destek türleri içinden destek türü olarak en yaygın ve içerik itibarıyla asgari düzeyde değişime uğramış PTC usulüyle sağlanan mali destekler ile teknik destekler analiz edilmiştir. Bunun yanı sıra gerek daha yüksek meblağlı desteklere imkan vermesi gerek nihai onay kararı verilmesi aşamasında fizibilite raporuna Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının onay veriyor olması nedeniyle güdümlü proje destekleri ile bulgu sonuçlarının desteklenmesi ve daha doğru değerlendirmelerde bulunmak üzere DFD ve FZD destekleri yararlanıcısı belediyeler olan projeler üzerinden ayrıca incelenmiştir.

Hizmet kayırmacılığının tespitine yönelik yapılan çalışma, kalkınma ajansları tarafından desteklenen ve başarıyla tamamlanan proje sayıları üzerinden yürütülmüştür. Bu konuda başvuru sayıları ve başvuru değerlendirme sonuçlarının olmaması önemli bir eksikliktir. Destek bilgilerinin yanı sıra başvuru ve başvuruların değerlendirme puanları üzerinden yürütülecek bir çalışma ile daha doğru sonuçlar elde etmek mümkündür. Bununla birlikte verilen desteklerin iktidar ve muhalefet belediyeleri arasında istatistiki olarak anlamlı şekilde ayrışıp ayrışmadığının kayırmacılık bağlamında bir değerlendirme yapmaya imkan vereceği düşünülmektedir.

Yapılan ekonometrik analiz kapsamında öncelikle kalkınma ajansları tarafından kuruluşundan bu yana sürekli uygulanagelmış ve destek sayıları bakımından başı çeken

destek türleri olan PTÇ usulüyle sağlanan doğrudan finansman destekleri incelenmiştir. Bu çerçevede analizde bağımlı değişken olarak belediyelere PTÇ usulüyle sağlanan doğrudan finansman destekleri (*bel_ptc_sayi*) kullanılmıştır. Analiz yöntemi olarak da 6. bölümde ilçe bazında sağlanan desteklerin analizinde gerekçeleri açıklandığı üzere negatif binom regresyon yöntemi kullanılmıştır. Burada ayrıca daha önce ilçe düzeyinde kapsayıcılık analizinde kurulan modele ek olarak hizmet kayırmacılığı için iktidar durumunu yansıtan bir kukla değişken eklenmiştir.

$$\log(\mu_i) = \beta_0 + \beta_1 * sege_kademesi_i + \beta_2 * merkez_buyuksehir_i + \beta_3 * numeric_iktidar + \beta_4 * donem_i + \epsilon \quad (3)$$

Burada;

μ_i = i nci gözlemin ortalama beklenen değerini, kalkınma ajansları tarafından yürütülen ilgili destek türü bazında beklenen destek sayısı,

sege_kademesi = 2014-2018 dönemi için İlçe SEGE 2017 çalışmasındaki, 2019-2023 dönemi için İlçe SEGE 2022 çalışmasındaki gelişmişlik kademeleri²⁷,

merkez_buyuksehir: Belediyenin, il merkez belediyesi yahut büyükşehir belediyesi olma durumunu göstermek üzere oluşturulan kukla değişkeni,

numeric_iktidar: İlçe belediye başkanının parti mensubiyeti üzerinden iktidara mensup olma durumunu yansıtan kukla değişkeni,

dönem: birinci dönem için 2014-2018 yıllarını, ikinci dönem için 2019-2023 yıllarını kapsayan dönemi ifade etmektedir.

Çalışma kapsamında öncelikle belediyelerin iktidar – muhalefet belediyeleri şeklinde ayrımı ve bunların gelişmişlik kademesi bazında dağılımı incelenmiştir (Tablo 7.1). Buna göre her iki dönemde de iktidar belediyeleri toplam belediyeler içinde

²⁷ Belde belediyeleri için dahil olduğu ilçe baz alınmış, destek alan büyükşehir belediyeleri kapsam dışı bırakılmamak için büyükşehir belediyelerine nüfus üzerinden ağırlıklandırılarak ildeki ilçe gelişmişlik katsayıları üzerinden belirlenen değerin karşılık geldiği kademe işlenmiştir.

çoğunluğu oluşturmaktadır. Daha açık bir ifadeyle Ak Parti belediyeleri, tek blok olarak diğer tüm partilerin dahil edildiği muhalefet grubundan daha fazladır. İkinci dönemde toplam sayı bir miktar muhalefet lehine değişmiş olsa da iktidar belediyelerinin ilk dönemde %59,1 oranı ikinci dönemde %53,7 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Tablo 7.1: Belediyelerin İktidar - Muhalefet Ayrımı

1. Dönem				2. Dönem			
iktidar	Freq.	Percent	Cum.	iktidar	Freq.	Percent	Cum.
-	4	0.29	0.29	-	0	0	0
0	568	40.60	40.89	0	647	46.25	46.25
1	827	59.11	100.00	1	752	53.75	100.00
Total	1.399	100.00		Total	1.399	100.00	

Çalışma kapsamında analizlerde SEGE kademeleri kullanılmasından hareketle SEGE kademeleri bazında iktidar – muhalefet belediye ayrımı yapılmıştır. Bu çerçevede 2014-2023 dönemine ilişkin görünüm aşağıda Tablo 7.2’de gösterilmektedir.

Tablo 7.2: Belediyelerin SEGE Kademelerine Göre Dağılımı 1. ve 2. Dönem

1. Dönem (2014-2018)				2. Dönem (2019-2023)			
guncel_ sege_kademe	numeric_iktidar		Total	guncel_ sege_kademe	numeric_iktidar		Total
	0	1			0	1	
1	35	27	62	1	49	24	73
2	112	180	292	2	151	156	307
3	124	212	336	3	122	145	267
4	93	181	274	4	135	159	294
5	101	169	270	5	120	176	296
6	103	58	161	6	70	92	162
Total	568	827	1395	Total	647	752	1399

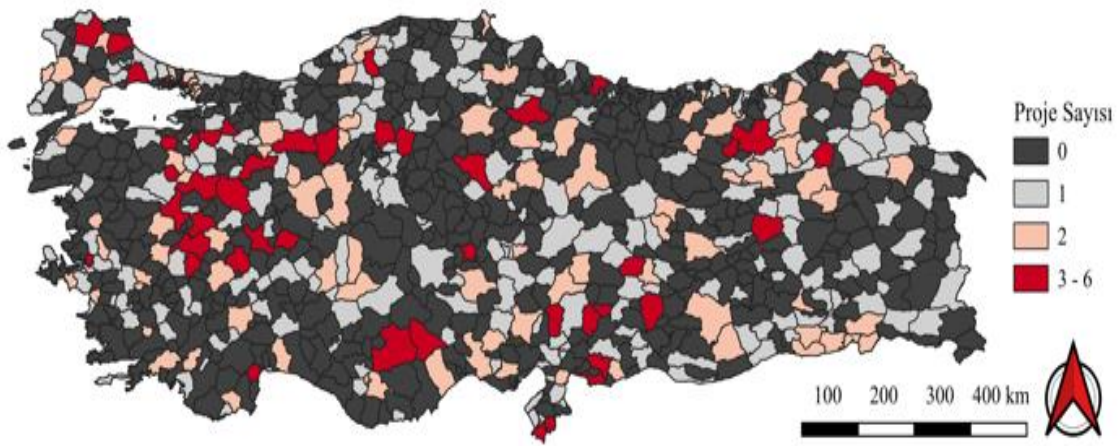
Kalkınma ajansları tarafından PTÇ usulüyle sağlanan destekler kapsamında 2014-2023 döneminde belediyelere ait toplam 688 proje desteklenmiştir. Bunlardan 227 proje muhalif belediyelere ait iken 461 proje iktidar belediyelerine aittir. Analize konu dönem toplu olarak değerlendirildiğinde iki dönemde iktidar belediyelerinin oranı ortalaması %56,5 seviyesindedir. Gelişmişlik durumu itibarıyla birinci ve altıncı gelişmişlik seviyesinde muhalefet belediyeleri, iki ila beşinci gelişmişlik kademelerinde

iktidar belediyeleri daha fazladır. Dönem bazında değişim yukarıda Tablo 7.2’de görülmektedir.

7.1.1. PTÇ Usulüyle Belediyelere Sağlanan Doğrudan Finansman Desteklerinin Ekonometrik Analizi

PTÇ usulüyle belediyelere sağlanan mali destek sayılarına ilişkin görünüm aşağıda Şekil 7.1’de görülmektedir. Buna göre hiç destek almayan belediyelerin çok yaygın olduğu görülmektedir. Ayrıca belirgin bir coğrafi örüntü bulunmamakla birlikte iç batı kesiminde (BEBKA, ZAFER) üç ve daha fazla destek alan belediyelerin nispeten fazla olduğu görülmektedir.

Şekil 7.1: PTÇ Usulüyle Belediyelere Sağlanan Desteklerin Dağılımı 2014-2023



SEGE Kademeleri bazında destek alan belediye sayısı aşağıda Tablo 7.3’te gösterilmiştir. Destek alan belediyeler arasında bir belediye 16, bir belediye 8, bir belediye de 7 destek almıştır. İktidar sahipliğine bakıldığında 16 ve 8 proje desteği sağlanan belediyelerin iktidar belediyeleri, 7 proje desteği sağlanan belediyenin ise muhalefet partilerine ait bir belediye olduğu görülmektedir.

Tablo 7.3: SEGE Kademeleri Bazında Belediyelerin Aldıkları Destek Sayıları

bel_ptc_sayi	guncel_sege_kademe						Total
	1	2	3	4	5	6	
0	93	466	498	478	480	275	2290
1	31	94	73	76	73	39	386
2	7	26	29	12	11	9	94
3	2	7	5	1	2	0	17
4	1	5	1	0	1	0	8
7	0	0	0	1	0	0	1
8	0	1	0	0	0	0	1
16	1	0	0	0	0	0	1
Total	135	599	606	568	567	323	2798

Bununla birlikte ilçe bazında PTÇ usulüyle sağlanan mali desteklerden yararlanmayan 93 ilçe bulunmaktayken belediyelerin çok önemli kısmının ajansların PTÇ usulüyle sağlanan desteklerinden yararlanmadığı görülmektedir. Tablo 7.4, iki dönemi konsolide gösterdiğinden iki dönemde destek alan 508 belediye görünmekle birlikte bunların bir kısmı iki dönemde de (2014-2023) desteklerden yararlanmıştır. PTÇ usulüyle sağlanan mali desteklerden yararlanan 417 tekil belediye bulunmaktadır. Belde belediyeleri ve ayrı gözlemler olarak eklendiği için büyükşehirler dahil 1.399 belediyeden 982'si 2014-2023 döneminde ajanslar tarafından PTÇ usulüyle sağlanan desteklerden yararlanmamıştır.

Tablo 7.4: Belediyelere Sağlanan Desteklerin İktidar-Muhalefet Durumu Bazında Dağılımı

bel_ptc_sayi	numeric_iktidar		Total
	0	1	
0	1045	1241	2286
1	128	258	386
2	33	61	94
3	6	11	17
4	2	6	8
7	1	0	1
8	0	1	1
16	0	1	1
Total	1215	1579	2794

Kalkınma ajansları tarafından sağlanan toplam destek sayısı ve iktidar sahipliğine ilişkin tablo incelendiğinde 7 destek alan tek bir belediye dışında her bir destek sayısı

bazında iktidar belediyelerinin sayısı muhalefet belediyelerinden daha fazladır. Bununla birlikte destek almayan belediyelerde de iktidar belediyeleri muhalefet belediyelerinden yaklaşık yüzde 20 daha fazladır.

Bu durum yürütülecek çalışmada bir hizmet kayırmacılığı çıksa dahi bunun ilçe düzeyinde diğer bir ifadeyle seçmen bazında olmadığını da gösterir niteliktedir. Zira iki dönemde de PTÇ usulüyle sağlanan desteklerden yararlanmamış olanlar gerek ilçe bazında gerek yararlanıcısı belediye olan destekler bazında incelendiğinde ilçe bazında sağlanan desteklerden yararlanmayanlar içinde yönetiminde iktidar belediyelerinin olduğu ilçelerin (%54,7) ağırlık oluşturduğu görülmüştür.

Diğer taraftan iktidar çok sayıda belediyeye sahip tek bir partiden oluşurken muhalefet grubunda çok sayıda parti yer almakta ve her bir siyasi parti özelinde sahip olunan belediye sayısı da çok daha düşük kalmaktadır. Bu kapsamda iktidar belediyelerinin tecrübe paylaşımı, ortak başvuru, proje personeli görevlendirme yahut birbirlerini yönlendirme noktasında irtibatının ve işbirliğinin daha yüksek olması beklenen bir durumdur. İşbirliği bakımından iktidar belediyeleri ile kamu kurum ve kuruluşları nezdinde daha yakın bir işbirliği de öngörülebilen bir durumdur. Ancak bu hususlar çalışma kapsamında istatistiki olarak incelenememektedir.

Yukarıda sağlanan genel görünüm sonrasında belediyelere PTÇ usulüyle sağlanan doğrudan finansman destekleri, SEGE kademeleri ve merkez-büyükşehir olma durumuna ek olarak belediyelerin iktidara mensup olup olmadıklarını belirten bir kukla değişken (numeric_iktidar) de eklenerek negatif binom regresyon tekniği ile analiz edilmiştir. Bu kapsamda öncelikle tanılama testleri yapılmış, modelin çoklu varyans (heteroskedastisite) sorunu test edilmiş, bağımsız değişkenlerin anlamlılık ve çoklu eşdoğrusallık (multicollinearity) analizleri yapılarak varolan çoklu varyans sorununu gidermek için “robust” eklentisi ile analizler tamamlanmıştır. Tüm tanılama testlerine ilişkin sonuçlar tezin yöntem bölümünde 4.3 başlığı altında yer almakta olup burada ayrıca yer

verilmemiştir. Ekonometrik analiz sonuçları ise aşağıda Tablo 7.5’te gösterilmiştir. Model istatistiki olarak geçerli (Prob > chi2: 0.000) ve bağımsız değişkenler anlamlıdır (***) $p < .01$).

Tablo 7.5: Belediyelere Sağlanan PTC Destekleri Üzerinden Kayırmacılık Analizi

bel_ptc_sayi	Coef.	St.Err.	t-value	p-value	[95% Conf	Interval]	Sig
guncel_sege_kademe~1	0	.	.	.	.	.	
2	-.799	.194	-4.12	0	-1.179	-.419	***
3	-.803	.191	-4.21	0	-1.177	-.429	***
4	-.901	.196	-4.58	0	-1.285	-.516	***
5	-.925	.195	-4.75	0	-1.307	-.543	***
6	-.861	.216	-3.99	0	-1.285	-.438	***
merkez_buyuksehir	1.481	.136	10.86	0	1.214	1.748	***
numeric_iktidar	.439	.095	4.63	0	.253	.625	***
donem	-.892	.094	-9.48	0	-1.077	-.708	***
Constant	.167	.217	0.77	.442	-.258	.591	
Constant	-.243	.196	.b	.b	-.627	.141	
Mean dependent var		0.246	SD dependent var			0.667	
Pseudo r-squared		0.081	Number of obs			2794	
Chi-square		278.879	Prob > chi2			0.000	
Akaike crit. (AIC)		3177.638	Bayesian crit. (BIC)			3236.990	

*** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .1$

Tablo 7.5’teki negatif binom regresyon analizi sonuçları incelendiğinde SEGE kademelendirmesinde birinci gelişmişlik seviyesinde olan belediyelerin diğer gelişmişlik seviyesindeki belediyelere nazaran desteklerden yararlanma ihtimali daha yüksek olmaya devam etmektedir. Diğer bir ifadeyle ***gelişmiş ilçe belediyeleri desteklerden daha fazla faydalanmıştır.***

En gelişmiş bölgelerin ajans desteklerinden daha fazla faydalandıkları ilçe gelişmişlik durumları üzerinden yapılan analizle de ortaya konulmuştu. En az gelişmiş ilçe belediyeleri katsayısının (6. gelişmişlik seviyesindeki) daha gelişmiş ilçelerdeki belediyelere nazaran daha yüksek çıkmasının bu gelişmişlik kademesindeki yerleşim yerleri için proje yürütme bakımından öne çıkan paydaşın belediye olmasından kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

İlçe bazında sağlanan destekler, özel sektöre verilenler dahil o ilçede mukim/faal tüm aktörlere verilen destekleri içermekte ve aktörlerin teknik, mali ve beşeri kapasitesi ilçenin gelişmişlik durumu ile uyumlu olduğundan gelişmişlik durumu düşük ilçelerde

belediye ve kaymakamlık gibi kamu kurum ve kuruluşlarının desteklerden yararlanma durumu, ilçe bazında sağlanan desteklerden ayrılmaya neden olabilmektedir. Bu çerçevede gelişmişlik bazında kalkınma ajanslarının hedef kitle, programlama ve proje geliştirme noktasında az gelişmiş ilçeler için müdahale geliştirdikleri de bilinmektedir. Kırsal ekonominin geliştirilmesi ve çeşitlendirilmesi ile kırsal turizm projelerine ilişkin destekler bu çerçevede planlanmış destekler olarak değerlendirilmekte olup altıncı gelişmişlik kademesindeki belediyelerin dördüncü ve beşinci kademedekilere nazaran daha yüksek katsayısı olmasını kısmen bu yöndeki destek programı uygulamalarının da açıkladığı değerlendirilmektedir.

Belediyelerin iktidar-muhalefet arasındaki mensubiyeti üzerinden regresyon sonuçları incelendiğinde, **iktidar belediyesi olmanın PTÇ usulüyle sağlanan mali desteklerden yararlanmaya etkisinin pozitif yönlü (+.439) ve istatistiki olarak anlamlı olduğu görülmektedir** (Tablo 7.5). Bununla birlikte ajanslara yapılan destek başvuru sayılarının olmaması önemli bir kısıt yarattığından konu iktidar sahipliği üzerinden daha detaylı incelenmiştir. Şöyle ki destek sayıları yerel seçim dönemleri bazında birinci ve ikinci dönem olarak ayrılmıştır. Bu kapsamda öncelikle dönem bazında iktidar – muhalefet arasında bir değişim olup olmadığı, sonrasında birinci dönemde iktidar belediyesi iken ikinci dönemde muhalefet belediyesi olan belediyeler özelinde bir analiz çalışması yapılması mümkün görülmüştür.

Bu doğrultuda birinci dönem muhalif belediyelerden ikinci dönem iktidara geçen belediyeler kukla değişken ile (iktidara_gecen) veri setine dahil edilmiştir. Bu çerçevede model aşağıdaki şekilde güncellenmiş iktidara ilişkin kukla yerine belediyenin iktidara geçip geçmediğini açıklayan kukla değişken kullanılmıştır. Buna bağlı olarak model aşağıdaki şekilde güncellenmiştir:

$$\log(\mu_i) = \beta_0 + \beta_1 * sege_kademesi_i + \beta_2 * merkez_buyuksehir_i + \beta_3 * iktidara_gecen_i + \beta_4 * donem_i \epsilon \quad (4)$$

Analiz tekrarlanmış olup sonuçları aşağıda (Tablo 7.6) gösterilmektedir. Sonuçlar incelendiğinde ikinci dönemde iktidara geçen belediyelerin katsayısı negatif (-.738) ve istatistiki olarak anlamlıdır.

Tablo 7.6: İktidara Geçen Belediyelere İlişkin Görünüm

bel_ptc_sayi	Coef.	St.Err.	t-value	p-value	[95% Conf	Interval]	Sig
guncel_sege_kademe~1	0	.	.	.	.	.	.
2	-.703	.201	-3.50	0	-1.097	-.31	***
3	-.668	.195	-3.42	.001	-1.05	-.285	***
4	-.747	.198	-3.78	0	-1.135	-.36	***
5	-.776	.198	-3.92	0	-1.165	-.388	***
6	-.713	.22	-3.24	.001	-1.145	-.281	***
merkez_buyuksehir	1.464	.136	10.74	0	1.197	1.731	***
iktidara_gecen : b~0	0	.	.	.	.	.	.
1	-.738	.175	-4.21	0	-1.081	-.395	***
donem	-.91	.094	-9.64	0	-1.095	-.725	***
Constant	.414	.215	1.92	.055	-.009	.836	*
Constant	-.242	.196	.b	.b	-.626	.141	
Mean dependent var		0.246	SD dependent var			0.667	
Pseudo r-squared		0.080	Number of obs			2798	
Chi-square		253.855	Prob > chi2			0.000	
Akaike crit. (AIC)		3180.447	Bayesian crit. (BIC)			3239.814	

*** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .1$

Bu çerçevede *kalkınma ajansları tarafından sağlanan desteklerden iktidar belediyelerinin daha fazla yararlandığı* görülmekte ve bu istatistiki olarak kanıtlanmaktadır. Bununla birlikte iktidara geçen belediyelerin destekten yararlanma durumunun negatif olması destek uygulamasında iktidar belediyeleri özelinde bir *hizmet kayırmacılığı olduğuna ilişkin bulguyu tartışmalı hale getirmektedir*.

Bu durumun ajans desteklerinden yararlanmak için iktidar mensubiyetinin tek başına yeterli olmadığı, ajans proje değerlendirme sürecinin temelini bağımsız değerlendiricilerin oluşturduğu göz önüne alındığında ortaya çıkan sonucun ajans değerlendirme süreci dışında analize dahil edilmeyen iktidar belediyelerinin tecrübe paylaşımı, ortak başvuru, proje personeli görevlendirme yahut birbirlerini yönlendirme noktasında irtibatının ve işbirliğinin daha yüksek olması ve iktidar belediyeleri ile kamu kurum ve kuruluşları nezdinde daha yakın işbirliği gibi hususlardan kaynaklanabileceği değerlendirilmektedir.

İktidar sahipliğindeki değişimle birlikte gerek birinci gerek ikinci dönemde iktidar sahipliği değişmeyen belediyelerin destekten faydalanma durumunun sonuçları teyit etmek bakımından önemli bir gösterge olacağı değerlendirilmiştir. Bu çerçevede önceki bulguları da teyit etmek üzere mevcut modele iktidar durumunun değişmediği belediyelerin “0”, iktidara geçen belediyelerin “1” ve muhalefete geçen belediyelerin “2” olarak tanımlandığı bir değişken daha oluşturularak belediyelere PTÇ usulüyle sağlanan mali desteklere yönelik analiz tekrarlanmıştır (Tablo 7.7). Buna bağlı olarak model aşağıdaki şekilde güncellenmiştir:

$$\log(\mu_i) = \beta_0 + \beta_1 * sege_kademesi_i + \beta_2 * merkez_buyuksehir_i + \beta_3 * iktidar_durumu_i + \beta_4 * donem_i \epsilon \quad (5)$$

Tablo 7.7: Belediye İktidarının Değişmesinin PTÇ Desteklerinden Yararlanma Durumuna Etkisi

bel_ptc_sayi	Coef.	St.Err.	t-value	p-value	[95% Conf	Interval]	Sig
guncel_sege_kademe~1	0	.	.	.	.	.	.
2	-.701	.207	-3.39	.001	-1.107	-.296	***
3	-.66	.2	-3.30	.001	-1.052	-.268	***
4	-.731	.203	-3.60	0	-1.129	-.334	***
5	-.77	.202	-3.82	0	-1.166	-.375	***
6	-.715	.223	-3.21	.001	-1.152	-.279	***
merkez_buyuksehir	1.469	.138	10.62	0	1.198	1.74	***
iktidar_durumu : b~0	0	.	.	.	.	.	.
1	-.784	.177	-4.44	0	-1.13	-.438	***
2	-.197	.119	-1.65	.099	-.431	.037	*
donem	-.911	.095	-9.64	0	-1.097	-.726	***
Constant	.451	.218	2.07	.038	.025	.878	**
Constant	-.241	.197	.b	.b	-.627	.145	
Mean dependent var			0.246	SD dependent var			0.667
Pseudo r-squared			0.081	Number of obs			2798
Chi-square			260.093	Prob > chi2			0.000
Akaike crit. (AIC)			3179.031	Bayesian crit. (BIC)			3244.334

*** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .1$

Bulgular, iktidara geçen belediyelere ilişkin bir önceki bulguları destekler mahiyettedir. Buna göre iktidar durumu ister muhalefetten iktidara ister iktidardan muhalefete geçiş şeklinde olsun değişmeme durumuna nazaran negatif yönlü ve istatistiki olarak anlamlıdır. Analiz iktidar durumu değişmeyen (değişkende 0 değerli) belediyeleri baz alarak diğer değer alan belediyeleri buna göre karşılaştırmaktadır. Bu bakımdan ister iktidar ister muhalefet belediyesi olsun belediyede iktidarın sabit kalması ajans

desteklerinden yararlanma bakımından pozitif ve istatistiki olarak anlamlıdır. Bir diğer ifade ile *belediye başkanlığı mensup olunan parti bakımından sabit kalan belediyeler ajans desteklerinden daha fazla faydalanmaktadır*. Bu durumun yönetimin tecrübesi, zaman içinde ihtiyaçların daha doğru analizi, beşeri ve mali kaynak planlaması, proje geliştirme kapasitesinin geliştirilmesi gibi durumlardan kaynaklanıyor olabileceği değerlendirilmektedir.

Yukarıda kalkınma ajanslarından belediyelere verilen destekler özelinde yapılan tüm istatistiksel analizlerin sonuçları bir bütün olarak değerlendirildiğinde, ajansların PTC uygulama sürecinde iktidar lehinde bir *hizmet kayırmacılığı olmadığına ilişkin bulgular ortaya çıkmıştır*. Bu bağlamda ajans desteklerinden iktidar belediyelerinin daha fazla yararlanmış olması iktidarda bulunmanın yarattığı patika bağımlılığı ve dışsalılıklarla ilişkili görünmektedir. Bu bulgular hizmet kayırmacılığı bakımından müdahaleye açık bir durumda bile (politik bir kurum olarak belediyeler ve onlara verilen destekler özelinde) *ajansların sahip olduğu yerelde çoğulcu temsil, katılımcı yapı, kurala bağlı ve nesnel değerlendirme süreçleriyle donanmış bölgesel kuruluşlar olarak kaynak dağıtımı ve kayırmacılık bakımından oldukça şeffaf ve daha hakkaniyetli yapılar olduğunu teyit etmektedir*.

Türkiye gibi çok güçlü merkezi devletin olduğu ve iktidarın tüm alanlara güçlü müdahale, kontrol ve nüfuz ettiği ülkelerde, ajanslar gibi katılımcı ve şeffaf yapıların literatürdeki bulgular temelinde diğer kamu yatırımları ile teşvik ve destek uygulamalarına nazaran daha *adil ve kapsayıcı bir model olduğu ve verimli uyumsuzluk örneği oluşturdukları* bu çalışmadan açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

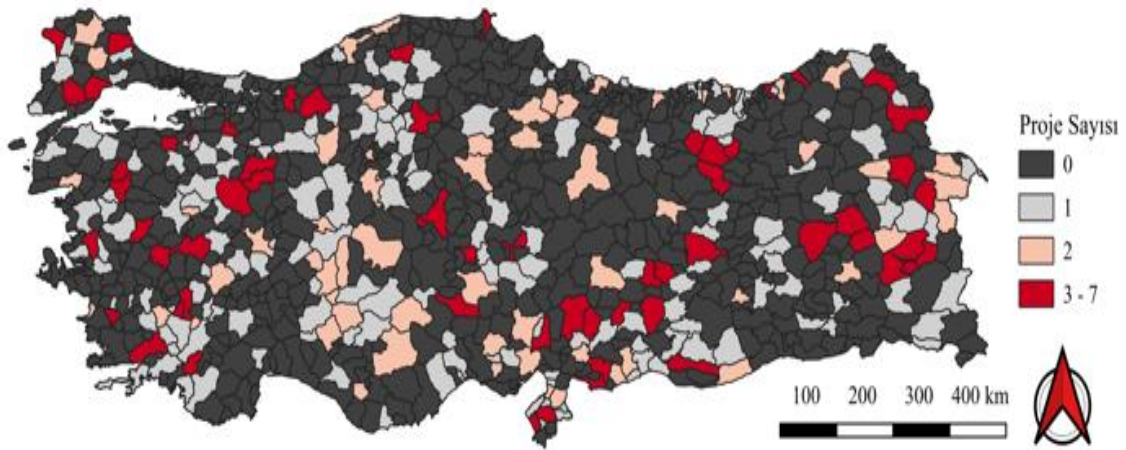
Diğer taraftan *il merkezi / büyükşehir olma durumu* gerek iktidar gerek muhalefet belediyeleri özelinde yapılan analizlerde istatistiki olarak anlamlı ve pozitif yönlüdür. Diğer bir ifadeyle *merkez/büyükşehir belediyeleri ajans desteklerinden daha fazla yararlanmıştır*.

Son olarak tüm modellerde *dönem değişkeni* istatistiki olarak anlamlı ve negatif çıkmıştır. Ajansların gelirlerine yönelik yapılan değerlendirmelerde ve bu durumun destek uygulamalarına yansımalarında yıllar itibarıyla ajans kaynaklarında oransal azalış bulunduğu göze çarpmaktadır. Dönem değişkeniyle bu durumun destek uygulamaları üzerindeki etkisi de ölçülmek istenmiştir. Nitekim ajans mali kaynaklarının öngörülenin ciddi ölçüde altında kalması esnek olmayan nitelikteki cari giderlerin de etkisiyle PTÇ usulüyle sağlanan mali desteklerde azalmaya sebebiyet vermiştir.

7.1.2. Belediyelere Sağlanan Teknik Desteklerin Ekonometrik Analizi

Kalkınma ajansları tarafından belediyelere sağlanan teknik desteklerin dağılımı ekonometrik analiz öncesi bir öngörü sağlamak üzere aşağıda Şekil 7.2’de gösterilmektedir. Haritada desteklerden yararlanmayan çok sayıda belediye bulunduğu görülmektedir. Belediyelere sağlanan teknik desteklerin de dağılımda coğrafi bir örüntü oluşturmadığı değerlendirilmektedir.

Şekil 7.2: Belediyelere Sağlanan Teknik Destekler 2014-2023



Ajanslar tarafından belediyelere sağlanan teknik destekler üzerinden de ekonometrik analiz yapılmış olup sonuçları aşağıda Tablo 7.8’de gösterilmektedir. Analiz sonuçlarına geçmeden önce teknik destek için de kullanılan modelin belirlenmesi amacıyla bağımlı değişkenin dağılım grafiği incelenmiş, bilgi kriterleri ile logaritmik olabilirlik değerleri ile varyans – ortalama değer karşılaştırılması, çoklu varyans

(heteroskedastisite) testi, bağımsız değişkenlerin anlamlılık ve çoklu eşdoğrusallık (multicollinearity) analizleri yapılmış ve tüm bu tanılama testlerine ilişkin sonuçlar tezin yöntem bölümünde 4.3 başlığı altında yer almakta olup burada ayrıca yer verilmemiştir.

Ajanslar tarafından belediyelere sağlanan teknik desteklerin analiz sonuçlarının PTÇ usulüyle sağlanan doğrudan finansman desteklerine yönelik analizin sonuçlarına nazaran önemli ölçüde farklı olduğu görülmektedir (Tablo 7.8). Teknik desteklerin analizi için bağımlı değişken olarak yararlanıcısı belediye olan teknik destek sayısı alınmış, PTÇ usulüyle sağlanan doğrudan finansman desteği ile aynı analiz tekniği ve bağımsız değişkenler kullanıldığı için modelin ekonometrik formülasyonuna tekrar yer verilmemiştir.

Tablo 7.8: Belediyelere Sağlanan Teknik Destekler Üzerinden Kayırmacılık Analizi

bel_toplam_td_sayi	Coef.	St.Err.	t-value	p-value	[95% Conf Interval]	Sig
guncel_sege_kademe~1	0	.	.	.	.	.
2	-.012	.267	-0.04	.965	-.536	.512
3	-.052	.269	-0.19	.847	-.58	.476
4	-.402	.277	-1.45	.146	-.946	.141
5	-.256	.28	-0.91	.361	-.805	.293
6	-.662	.317	-2.08	.037	-1.284	-.039 **
merkez_buyuksehir	1.729	.131	13.16	0	1.472	1.987 ***
numeric_iktidar	.163	.108	1.51	.13	-.048	.375
donem	-.565	.108	-5.25	0	-.776	-.354 ***
Constant	-.887	.312	-2.85	.004	-1.498	-.276 ***
Constant	.608	.165	.b	.b	.285	.93
Mean dependent var			0.220	SD dependent var		0.652
Pseudo r-squared			0.069	Number of obs		2794
Chi-square			338.238	Prob > chi2		0.000
Akaike crit. (AIC)			2910.834	Bayesian crit. (BIC)		2970.186

*** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .1$

Buna göre model istatistiksel olarak anlamlı çıkmakla birlikte SEGE kademeleri değişkenleri altıncı kademe hariç istatistiki olarak anlamlı çıkmamıştır. Ancak il merkez / büyükşehir belediyesi olmak istatistiki olarak anlamlı ve pozitif yönlü etkide bulunurken, **belediyelere sağlanan teknik desteklerde iktidar etkisi istatistiki olarak anlamlı çıkmamıştır**. Destek sayılarındaki azalma dönem değişkeni üzerinden burada da anlaşılmaktadır. Dönem katsayısı istatistiki olarak anlamlı ve negatif yönlüdür.

*Teknik desteklerde iktidar etkisi görülmemesi ajansların kapsayıcılığı noktasında önemli bir bulgu olarak görülmektedir. Zira teknik destek başvuruları ajans uzmanları eliyle değerlendirilmekte ve genel sekreter tarafından onaylanmaktadır. Bu kapsamda destek uygulamalarında bir yanlılık ve hizmet kayırmacılığı olması durumunda değerlendirme sürecinin hiyerarşik kademeler üzerinden yürütülüyor olması nedeniyle müdahalenin çok daha mümkün olduğu destek türüdür. Ancak belediyelere sağlanan teknik desteklerde iktidar etkisi anlamlı çıkmamış olup genel sekreterlik bünyesinde de teknik bir değerlendirme yapıldığı, **teknik destek uygulamasında bir kayırmacılık bulunmadığı tespit edilmiştir.***

7.1.3. Belediyelere Sağlanan Doğrudan Faaliyet Desteği ve Fizibilite Desteklerinin Ekonometrik Analizi

Kalkınma ajansları tarafından en yaygın olarak kullanılan ve en fazla destek verilen destek türlerine ilişkin bulguları teyit etmek ve daha doğru değerlendirmelerde bulunmak üzere doğrudan faaliyet desteği (DFD) ve yerini alan fizibilite desteği (FZD) de analiz edilmiştir. Analiz kapsamında birbirinin devamı niteliğinde olan doğrudan faaliyet desteği kapsamında desteklenen proje sayıları ile fizibilite desteği kapsamında sağlanan proje desteği sayıları değerlendirme usulünün ve destek programlarının esasının benzer olması nedeniyle toplanmıştır.

DFD ve FZD desteklerinin analizi için bağımlı değişken olarak bu destek türlerinde belediyelerin yararlanıcısı olduğu destek sayısı alınmış, PTÇ ve teknik desteklerin incelenmesi aşamasında kullanılan analiz tekniği ve bağımsız değişkenler kullanıldığı için modelin ekonometrik formülasyonuna tekrar yer verilmemiştir. Ayrıca analiz sonuçlarına geçmeden önce DFD ve FZD türlerinde sağlanan desteklerin analizinde kullanılan modelin belirlenmesi amacıyla bağımlı değişkenin dağılım grafiği incelenmiş, bilgi kriterleri ile logaritmik olabilirlik değerleri ile varyans – ortalama değer karşılaştırılması, çoklu varyans (heteroskedastisite) testi, bağımsız değişkenlerin

anlamlılık ve çoklu eşdoğrusallık (multicollinearity) analizleri yapılmış ve tüm bu tanılama testlerine ilişkin sonuçlar tezin yöntem bölümünde 4.3 başlığı altında yer almakta olup burada ayrıca yer verilmemiştir.

Analiz sonuçları aşağıda Tablo 7.9’da gösterilmekte olup model istatistiki olarak anlamlı çıkmakla birlikte *SEGE kademeleri istatistiki olarak anlamlı çıkmamıştır*.

Tablo 7.9: Belediyelere Sağlanan DFD ve Fizibilite Desteklerinin Kayırmacılık Analizi

bel_dffd_sayi	Coef.	St.Err.	t-value	p-value	[95% Conf Interval]	Sig
guncel_sege_kademe~1	0	.	.	.	.	.
2	-.214	.405	-0.53	.598	-1.007	.58
3	-.214	.421	-0.51	.611	-1.04	.611
4	-.292	.446	-0.66	.512	-1.165	.581
5	-.231	.432	-0.54	.593	-1.079	.616
6	-.163	.471	-0.35	.729	-1.086	.76
merkez_buyuksehir	2.374	.184	12.92	0	2.014	2.734 ***
numeric_iktidar	.277	.153	1.81	.071	-.023	.577 *
donem	-.839	.169	-4.96	0	-1.17	-.508 ***
Constant	-	.441	-3.90	0	-2.589	-.858 ***
Constant	1.724					
Constant	.161	.411	.b	.b	-.645	.967
Mean dependent var		0.084	SD dependent var			0.358
Pseudo r-squared		0.117	Number of obs			2794
Chi-square		277.727	Prob > chi2			0.000
Akaike crit. (AIC)		1422.590	Bayesian crit. (BIC)			1481.942

*** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .1$

Doğrudan faaliyet desteği ve yerini alan fizibilite desteği kalkınma ajansı uzmanları tarafından değerlendirilmekte ve uygun bulunanlar yönetim kurulu onayına sunulmaktadır. Yönetim kurulunun PTÇ usulüyle sağlanan mali desteklerde olduğu gibi listeden proje çıkarma yekisi bulunmaktadır. Teknik destek gibi DFD ve FZD projeleri de ajans bünyesinde hiyerarşik kademe içinde değerlendirilmesine ve PTÇ usulüyle sağlanan desteklere nazaran müdahaleye açık olmasına rağmen destek sağlanan belediyeler için *iktidar etkisi 0.10 seviyesinde istatistiki olarak anlamlı çıkmaktadır*.

Ancak sözkonusu sonuçların belediye iktidarının sahipliğinin değişmesi durumunda da halen geçerli olup olmadığını kontrol etmek için PTÇ usulüyle yapılan analiz takip edilerek iktidar durumu değişkeni de analize dahil edilmiştir. Bu kapsamda iktidar durumunu yansıtan kukla değişken yerine iktidar durumu adında bir bağımsız

değişken modele dahil edilmektedir. İktidar durumu bağımsız değişkeni kapsamında parti mensubiyeti bakımından iktidar durumu değişmeyen (ister iktidar ister muhalefet) belediyeler “0”, iktidara geçen belediyeler “1” ve muhalefete geçen belediyeler “2” şeklinde tanımlanarak analiz tekrar uygulanmakta olup sonuçları Tablo 7.10’da görülmektedir.

Tablo 7.10: Belediye İktidarının Değişmesinin DFFD Desteklerinden Yararlanma Durumuna Etkisi

bel_dffd_sayi	Coef.	St.Err.	t-value	p-value	[95% Conf	Interval]	Sig
guncel_sege_kademe~1	0	.	.	.	.	.	.
2	-.113	.395	-0.29	.774	-.887	.66	.
3	-.077	.408	-0.19	.849	-.876	.722	.
4	-.141	.435	-0.32	.745	-.994	.711	.
5	-.092	.423	-0.22	.828	-.92	.737	.
6	-.002	.462	-0.00	.997	-.908	.904	.
merkez_buyuksehir	2.352	.183	12.82	0	1.993	2.712	***
iktidar_durumu : b~0	0	.	.	.	.	.	.
1	-.737	.29	-2.55	.011	-1.305	-.17	**
2	-.136	.194	-0.70	.482	-.517	.244	.
donem	-.858	.169	-5.08	0	-1.189	-.527	***
Constant	-1.553	.428	-3.63	0	-2.392	-.714	***
Constant	.112	.415	.b	.b	-.702	.925	.
Mean dependent var		0.084	SD dependent var				0.357
Pseudo r-squared		0.120	Number of obs				2798
Chi-square		271.174	Prob > chi2				0.000
Akaike crit. (AIC)		1421.057	Bayesian crit. (BIC)				1486.361

*** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .1$

Tablo 7.10’deki analiz sonuçları incelendiğinde model geçerli, merkez ilçe yahut büyükşehir olma durumu ile dönem bağımsız değişkenleri istatistiki olarak geçerli ve önceki bulgular ile uyumludur. İktidar durumu üzerinden değerlendirme yapıldığında muhalefetten iktidara geçmeyi simgeleyen “1” durumu, istatistiki olarak 0.05 seviyesinde anlamlı ve negatif katsayılıdır. Bu çerçevede ilk dönem muhalefetteyken ikinci dönem iktidara geçen belediyeler, iktidar durumu ister iktidar ister muhalefet olsun değişmeyen belediyelere nazaran desteklerden daha az faydalanmıştır. İktidardan muhalefete geçen belediyeleri simgeleyen “2” durumu ise negatif katsayıya sahip olmakla birlikte istatistiki olarak anlamlı çıkmamıştır. Bu çerçevede *iktidarın sabit kalması belediyelerin desteklerden faydalanmasına pozitif katkı sağlarken* belediyenin iktidara

mensup olması desteklerden yararlanma bakımından olumlu bir fayda sağlamamaktadır. Diğer bir ifade ile DFD ve FZD için *hizmet kayırmacılığı yapılmadığı tespit edilmiştir*.

7.1.4. Belediyelere Sağlanan Güdümlü Proje Desteklerinin Analizi

Kalkınma ajansları tarafından en yaygın olarak kullanılan ve en fazla destek verilen destek türlerine (PT usulüyle sağlanan mali destekler ve teknik destekler) ilişkin bulguları teyit etmek ve daha doğru değerlendirmelerde bulunmak üzere güdümlü proje destekleri analiz edilmiştir. Kalkınma ajansları tarafından sağlanan farklı destek türleri içinde gerek daha yüksek meblağlı desteklere imkan vermesi gerek nihai onay kararı verilmesi aşamasında fizibilite raporuna Sanayi ve Teknoloji Bakanlığının onay veriyor olması nedeniyle güdümlü proje destekleri farklı bir yere sahiptir.

Kalkınma ajansı desteklerinde farklı mali destekler farklı onay makamları tarafından karara bağlanmaktadır. PT usulüyle sağlanan mali destekler temelde bağımsız değerlendirici değerlendirmeleri baz alınarak yönetim kurulu onayıyla karara bağlanırken, güdümlü proje destekleri önce ajans yönetim kurulu tarafından uygun bulunarak teklif edilmekte sonrasında Bakanlık tarafından projenin fizibilitesi uygun bulunursa proje yönetim kurulu kararıyla onaylanmaktadır.

Tasarım itibarıyla daha büyük ölçekli ve bölgenin geneline hizmet etme potansiyeline sahip güdümlü projeler, ajans yönlendirmesi ve desteğiyle hayata geçirilmektedir. Bugüne kadar toplam 262 güdümlü proje desteklenmiş olup proje sayısı bakımından ajans toplam desteklerinin %1,1'ine sağlanan destek bakımından %14,8'ine karşılık gelmektedir.

Hizmet kayırmacılığına ilişkin yapılan analiz kapsamında baz alınan 2014-2023 döneminde desteklenen güdümlü proje sayısı 245 olup bunlardan 47 projenin (%19,2) yararlanıcısı belediyelerdir. Bu kapsamda belediyelere sağlanan destek tutarı 1.88 milyar TL'dir. Belediyelerin yararlanıcısı olduğu 47 projenin 38'inin yararlanıcısı iktidar belediyeleridir. Dönem bazında incelendiğinde ilk dönem (2014-2018) desteklenen 25

güdümlü projenin 18'i iktidar partisine, 7'si muhalif partilere mensup belediyeler tarafından yürütülmüşken ikinci dönemde (2019-2023) desteklenen 22 güdümlü projenin 20'sinin yararlanıcısı, iktidar belediyeleri olmuştur. Bu durum nicel bir ekonometrik analiz olmaksızın bile *güdümlü proje kapsamında desteklenen belediye projelerinde iktidar lehine bir hizmet kayırmacılığının olduğunu* göstermektedir. Öte yandan başvuru ve yönetim kurulu değerlendirmeleri veri setinde bulunmadığından desteklenmeyen projelere ilişkin bilgi bulunmamakla birlikte desteklenen projelerdeki durum iktidar belediyelerinin öncelikle yerel düzeyde sonrasında merkezi düzeyde destekleme konusunda daha yüksek bir kabul gördüğünü de göstermektedir.

Sonuç olarak kalkınma ajansları tarafından belediyelere sağlanan desteklerden yararlanma durumu incelendiğinde, PTÇ, teknik destek, DFD ve FZD uygulamalarında bir hizmet kayırmacılığı olmadığı ancak güdümlü projede toplam proje sayısı bakımından sınırlı kalsa da (desteklenen projelerin binde 2'si) aktör bazında bir kayırmacılık bulunduğu görülmektedir.

7.2. Hizmet Kayırmacılığına İlişkin Bulgularının Literatürdeki Yerinin Tartışılması

Çalışma kapsamında bulgular incelendiğinde hizmet kayırmacılığına ilişkin mevcut literatürden hedef grup bazında ayrışma görülmektedir. Şöyle ki; hizmet kayırmacılığında temel iki yaklaşım Lindbeck ve Weibull (1987) ile Dixit ve Londregan (1996) tarafından sırasıyla oy değiştirme potansiyeli olan yerlere kaynak tahsisi ya da politik olarak güçlü olunan yerlere kaynak transferi şeklinde ifade edilmiş ve takip eden dönem çalışmalarında da bu temel ayrımın geçerliliği vurgulanmıştır (Cox, 2010; Letelier ve Neyra, 2013; Luca ve Rodriguez-Pose, 2015; Psycharis vd, 2021). Ajans desteklerinde ilçe bazında PTÇ usulüyle sağlanan destekler ile belediyelere sağlanan destekler göz önüne alındığında ilçe bazında sağlanan desteklerden yararlanmayan ilçelerde belediye yönetiminin iktidarda olduğu ilçelerin sayısı muhalefette olanlardan, belediyelere

sağlanan desteklerde ise hiç destek almayan iktidar belediyelerinin muhalefet belediyelerinden oransal olarak yüksek olduğu tespit edilmiştir.

Bunu destekler mahiyette belediye bazında PTÇ usulüyle sağlanan desteklerde iktidara geçen belediyelerin katsayısı negatif yönlü ve istatistiki olarak anlamlıdır yani iktidara geçmek belediyelere desteklerden yararlanma noktasında olumlu bir etkiye bulunmamıştır. Bu sonuçlar belediyelere sağlanan teknik destek ve DFD ve FZD desteklerine ilişkin analizlerle birlikte değerlendirildiğinde PTÇ usulüyle sağlanan desteklerde görülen iktidar etkisinin ajans uygulamalarının genelinde hizmet kayırmacılığı bulunduğu yönünde bir değerlendirmeyi ortaya atmak için yetersiz kaldığı değerlendirilmektedir. Bununla birlikte PTÇ usulüyle sağlanan desteklerde ortaya çıkan durum istatistiki olarak anlamlıdır. Ancak hizmet kayırmacılığı tanımı gereği bilinçli bir eylemdir. Bu bakımdan belediyenin iktidar belediyesi haline gelmesi ve daha geniş kapsamlı olarak iktidar sahipliğinin değişmesi durumları üzerinden yürütülen analizlerde iktidar belediyesi olmanın negatif yönlü ve istatistiki olarak anlamlı olduğu görülmüştür. Bu çerçevede eldeki veri seti ve kullanılan yöntem kapsamında hizmet kayırmacılığının olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu durumun proje değerlendirme süreci dışında daha önce de vurgulanan belediyelerin ajans desteklerine başvuru durumu, teknik, mali ve beşeri kapasitesi, iktidar belediyelerinin tek bir blok olmasından hareketle işbirliği ve ortak proje geliştirme gibi imkanlarının daha geniş olmasından kaynaklanmış olabileceği değerlendirilmektedir.

PTÇ usulüyle sağlanan desteklerde gelişmişlik durumu ön plana çıkmaktadır. Bu durum Letelier ve Neyra (2013) tarafından Peru’da yapılan çalışmadaki nüfusun yoğun olduğu ve kentleşme seviyesi yüksek yerlere daha fazla destek verildiği bulgusuyla benzeşmektedir. Letelier ve Neyra (2013:159), desteklerde kayırmacılık olsa dahi amaçlara erişmenin de gözetilmesi ve destekten mahrum bırakmak yerine tercih edilen

kısmın daha fazla desteklenmesi yoluyla da kayırmacılık yapılabileceği değerlendirmesi yapmaktadır.

Livert ve Gainza (2018:3) tarafından Şili’de yürütülen çalışmada öne çıkan hususlardan birisi desteklerden yararlanma konusunda kurumsal kapasiteyle ilişkisi bağlamında personel harcamaları olmuştur. Çalışmada kullanılan modelde bağımsız değişkenlerden birisi personel harcaması olup daha yüksek personel harcaması yapan belediyelerin Bölgesel Kalkınma Ulusal Fonundan (BKUF) daha fazla destek aldığı tespiti yer almaktadır. Bunun belediyelerin gelirleriyle doğrudan bağlantısı olduğu ve aynı şekilde daha yüksek gelir seviyesindeki belediyelerin BKUF’den daha fazla destek aldığı ve bunun sonucunda BKUF’nin öngörüldüğü ölçüde eşitlik temelinde dağıtılmadığı sonucuna varıldığı vurgulanmaktadır. Söz konusu durum Türkiye’de de birinci gelişmişlik seviyesindeki ilçe belediyelerinin ajans desteklerinden diğer belediyelere nazaran daha fazla yararlanmalarını da açıklamaya yardımcıdır. Ajans destek değerlendirme sürecinin objektif değerlendirme dışında müdahaleye çok kısıtlı imkan vermesi değerlendirme dışı etkenlerin daha baskın olabileceği kanaati uyandırmakta olup daha nitelikli başvuru yapılmasına doğrudan etki eden yüksek beşeri kapasitenin bu durumun ortaya çıkmasındaki etkenlerden biri olması mümkündür.

Türkiye özelinde yapılan çalışmalardan Luca ve Rodriguez-Pose (2015) tarafından yapılan çalışmada kamu yatırımlarının dağılımı incelenmiştir. Çalışma kapsamında kamu yatırımlarının tahsisinde bir hizmet kayırmacılığı bulunmakla birlikte bunun teknik kapasitesi yüksek merkezi bürokratlar nedeniyle kısıtlı olduğu, ayrıca kaynak dağılımında yatırım yapılacak yerin gelişmişlik durumuyla pozitif korelasyon içinde olduğu, gelişmişlik kademesindeki 1 basamak ilerlemenin kamu yatırımlarının tahsisinde yüzde 40 artış sağladığı ifade edilmektedir (Luca ve Rodriguez-Pose; 2015:1530).

Bu çalışma kapsamında elde edilen sonuçlar, sosyo ekonomik gelişmişlik durumu bakımından kamu yatırımlarına ilişkin tespitler ile uyumludur. Zira ajans desteklerinden de gelişmişlik durumu en yüksek seviyedeki ilçeler daha fazla yararlanmıştır.

Luca ve Rodriguez-Pose (2015) çalışmasında iktidar partisinin kısıtlı da olsa oy oranlarını gözeterek daha fazla destek aldığı – kor seçmenlerin bulunduğu – illere daha fazla kamusal yatırım yapma eğiliminde olduğunu belirtmektedir (Luca ve Rodriguez-Pose, 2015:1526-1529). Ajans destekleri incelendiğinde desteklenen projelerden iktidar belediyelerinin daha fazla faydalandığı görülmekle birlikte nicel ekonometrik analiz sonuçları çerçevesinde bu durumun kayırmacılık sonucunda ortaya çıkmadığı değerlendirilmiştir. Diğer taraftan desteklerden yararlanamamış ilçelerde de iktidar mensubiyeti daha baskın olduğu için *güdümlü projeler dışındaki destek türleri için ne aktör ne de seçim bölgesi bazında bir hizmet kayırmacılığı bulunmadığı kanaatine varılmıştır.*

Luca ve Rodriguze-Pose (2015) çalışmasındaki önemli bulgulardan biri de kırsal nüfus payı oranı ile kamu yatırımları arasındaki pozitif yönlü ilişkidir. Örnek olarak bir ildeki kırsal nüfus payı ile kamu yatırımlarının korelasyonu incelenmiş ve kırsal nüfus oranındaki 1 birimlik artışla kişi başı kamu yatırımlarında yüzde 7’lik artışın ilişkisi ortaya konulmuştur (Luca ve Rodriguez-Pose; 2015:1530). Strateji Bütçe Başkanlığı bünyesinde kırsal alan planlaması kapsamında yatırım teklifleri ayrıca görüşülmekte olup bu sektör için belli bir ödenek tahsis edilmektedir. Bu durum mülga Devlet Planlama Teşkilatı ve Kalkınma Bakanlığı dönemlerinde de söz konusudur. Bu kapsamda kamu yatırımlarında kırsal alan nüfusuna göre bir miktar daha yüksek kaynak ayrılması bu amaçla ayrılan ödeneğin kırsal alan nüfusu da gözetilerek tahsis edilmesinden kaynaklandığı değerlendirilmektedir.

Esasında kalkınma ajansları desteklerinde özellikle belediyelere sağlanan desteklerde altıncı gelişmişlik seviyesindeki belediyelerin dördüncü ve beşinci gelişmişlik

seviyelerindeki belediyelere nazaran desteklerden yararlanma oranının (daha düşük negatif katsayı) daha yüksek olmasının gerekçelerinden birisi de kalkınma ajanslarının kırsal alanlara özgü mali destek programları uygulamaları olabileceği değerlendirilmektedir. Nitekim ajanslar tarafından uygulanan mali destek programları incelendiğinde bu amaca özgü programlar bulunduğu görülmektedir.

7.3. Kalkınma Ajanslarının İl Merkez ve Büyükşehir Belediyelerine Verdiği Destekler Üzerinden Hizmet Kayırmacılığına Yönelik Ekonometrik Bir Analiz

Kalkınma ajanslarının karar organı yönetim kurulunda ajans bölgesinde yer alan illerin büyükşehir olma durumuna göre büyükşehir belediye başkanları yahut il merkez belediye başkanları da yer almaktadır. Ajans mali destek programları kalkınma ajansları yıllık çalışma programlarında yer almakta, çerçevesi belirlendikten sonra ilgili dönemde yönetim kurulundan onay alınmaktadır. Bu çerçevede kalkınma ajansları mali desteklerinden yönetim kurulu üyeleri daha önce haberdar olmaktadır.

Daha önceki bölümlerde gerçekleştirilen analizlerde il merkez ve büyükşehir belediyesi olma durumuna bağımsız değişken olarak yer verilmiş olup bu bağımsız değişken tüm analizlerde istatistiki olarak anlamlı çıkmıştır. Bu çerçevede bu bölümde konuyu ayrıca daha detaylı incelemek ve değerlendirmek önemli görülmüştür.

Kalkınma Ajansları Proje ve Faaliyet Destekleme Yönetmeliği, ajans destek uygulamalarının temel düzenlemesi olup destek uygulama süreçleri Yönetmelikte düzenlenmektedir. Yönetim kurulu üyelerinin sahip oldukları yetkileri düzenlemek adına 21 inci maddenin 18 inci fıkrası düzenlenmiş olup söz konusu fıkra “ *Yönetim kurulu üyeleri, kendileri, eşleri ve ikinci dereceye kadar (bu derece dahil) kan ve kayın hısımlarını doğrudan ilgilendiren projeler ile sahibi ya da ortağı oldukları ticari işletmelere ilişkin görüşmelere ve oylamalara katılamaz. Bunun dışında, yönetim kurulu üyeleri, temsilcisi oldukları kurum veya kuruluş tarafından doğrudan sunulan projeler hakkında yapılacak oylamalara da katılamazlar ve görüş bildiremezler. Aksi yönde*

davrananlar, ajansın bu nedenle uğradığı her türlü zarardan sorumludur ve bu kişiler hakkında savcılığa suç duyurusunda bulunulur.” hükmünü haizdir. Bu çerçevede yönetim kurulu üyesi belediye başkanlarının ajans desteklerini doğrudan etkileme imkanı bulunmamaktadır. Ancak ajans desteklerini yönlendirme ve önceden haberdar olmaları yönetim kurulu üyeliğinin getirdiği bir imkandır.

Diğer taraftan ajans ile yönetim kurulu üyeliği üzerinden organik bir bağ olması ajans ile ilgili belediye arasındaki informal ilişkilerin de diğer kurum ve kuruluşlara nazaran daha iyi olması sonucunu doğurabilmektedir. Yukarıda belediyelere ilişkin yapılan analizlerde uluslararası literatürle uyumlu olarak beşeri harcamalar ile ajans desteklerinden yararlanma arasında pozitif bir ilişki olabileceği değerlendirilmesine yer verilmiştir. Destek uygulamaları ile gelişmişlik arasında pozitif yönlü bir ilişki olduğu ancak SEGE gelişmişlik kademeleri ile il merkez ve büyükşehirler belediyelerinin gelişmişlik seviyeleri arasındaki korelasyonun nispeten zayıf olmakla birlikte negatif yönlü olduğu tespit edilmiştir.

Bu kapsamda etkiyi daha net şekilde ortaya koymak üzere belediyelerin il merkez yahut büyükşehir belediyesi olması durumuna ilişkin bir kukla değişken oluşturularak analize dahil edilmiştir. Daha önce yapılan anlamlılık testlerinde ortaya koyulduğu üzere merkez-büyükşehir kukla değişkeni anlamlı bir tahminleyicidir. Veri seti üzerinden yapılan tanılama analizleri daha önce benzer nitelikli analizler için yapıldığından tekrardan kaçınılmıştır. Belediyelerin temsiliyet etkisine ilişkin olarak PTÇ üzerinden yapılan analiz sonuçları aşağıda Tablo 7.11’de değerlendirme yapmak üzere tekrar gösterilmektedir.

Analiz sonuçlarına göre belediyenin il merkez / büyükşehir belediyesi olması desteklerden yararlanma durumunu pozitif yönde etkilemekte ve istatistiki olarak anlamlı çıkmaktadır. Bu kapsamda ister iktidar ister muhalefet belediyesi olsun YK’da temsil

olunan il merkez / büyükşehir belediyeleri lehine bir hizmet kayırmacılığı bulunmaktadır. Bu durum il / büyükşehir belediyelerinin gelişmişlik durumu üzerinden beşeri, teknik ve mali kapasitesiyle doğru orantılı bir duruma da işaret etmektedir. Zira il merkez yahut büyükşehir belediyesi olma durumu desteklerden yararlanma bakımından iktidar mensubiyetine nazaran çok daha etkili (merkez_buyuksehir katsayısı 1.4809 iken numeric_iktidar değişkeninin katsayısı 0.4392) bir görünüm sergilemektedir. Bu yönde daha net bir değerlendirme marjinal etkiler üzerinden yapılabilecektir. Bu kapsamda yapılan hesaplamada merkez_buyuksehir bağımsız değişkeninin marjinal etkisi (.362), iktidar bağımsız değişkeninin marjinal etkisinden (.107) belirgin şekilde yüksek çıkmıştır.

Tablo 7.11: Belediye Temsil Durumuna Göre Hizmet Kayırmacılığının İncelenmesi - PTÇ

bel_ptc_sayi	Coef.	St.Err.	t-value	p-value	[95% Conf	Interval]	Sig
guncel_sege_kademe~1	0	.	.	.	.	.	.
2	-.799	.194	-4.12	0	-1.179	-.419	***
3	-.803	.191	-4.21	0	-1.177	-.429	***
4	-.901	.196	-4.58	0	-1.285	-.516	***
5	-.925	.195	-4.75	0	-1.307	-.543	***
6	-.861	.216	-3.99	0	-1.285	-.438	***
merkez_buyuksehir	1.481	.136	10.86	0	1.214	1.748	***
numeric_iktidar	.439	.095	4.63	0	.253	.625	***
donem	-.892	.094	-9.48	0	-1.077	-.708	***
Constant	.167	.217	0.77	.442	-.258	.591	
Constant	-.243	.196	.b	.b	-.627	.141	
Mean dependent var			0.246	SD dependent var			0.667
Pseudo r-squared			0.081	Number of obs			2794
Chi-square			278.879	Prob > chi2			0.000
Akaike crit. (AIC)			3177.638	Bayesian crit. (BIC)			3236.990

*** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .1$

Bu sonucun ortaya çıkmasında büyükşehir belediyelerinden kaynaklı bir yanlılık olma ihtimaline de dikkat çekmek gerekmektedir. Şöyle ki özellikle 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyelerinin görev sınırları il idari sınırlarına kadar genişletilmiş ve daha önce il özel idareleri tarafından yapılan kırsal hizmetler gibi birçok hizmet büyükşehir belediyelerine devredilmiştir. Bu kapsamda büyükşehir belediyeleri il sınırları dahilinde diğer belediyeler gibi bir mekânsal sınırlamaya tabi olmaksızın ve başta ulaştırma ile su ve kanalizasyon hizmetleri olmak üzere kırsal alanlara yönelik görev ve yetkilere de sahip olmuşlardır.

Bu kapsamda il merkez belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri ayrıştırılarak analiz tekrarlanmıştır. Sonuçlar aşağıda Tablo 7.12’de gösterilmektedir.

Tablo 7.12: Belediyelere Sağlanan Desteklerde Merkez / Büyükşehir Olmanın Etkisi

bel_ptc_sayi	Coef.	St.Err.	t-value	p-value	[95% Conf	Interval]	Sig
guncel_sege_kademe~1	0	.	.	.	.	.	.
2	-.706	.192	-3.67	0	-1.083	-.329	***
3	-.704	.189	-3.72	0	-1.076	-.333	***
4	-.804	.194	-4.15	0	-1.183	-.424	***
5	-.838	.194	-4.32	0	-1.217	-.458	***
6	-.85	.216	-3.95	0	-1.273	-.428	***
buyuksehir_bel	1.698	.193	8.78	0	1.319	2.077	***
merkez_bel	1.288	.14	9.22	0	1.014	1.562	***
donem	-.903	.094	-9.58	0	-1.087	-.718	***
Constant	.373	.209	1.78	.074	-.037	.784	*
Constant	-.213	.188	.b	.b	-.582	.156	
Mean dependent var		0.246	SD dependent var			0.667	
Pseudo r-squared		0.075	Number of obs			2798	
Chi-square		276.624	Prob > chi2			0.000	
Akaike crit. (AIC)		3199.347	Bayesian crit. (BIC)			3258.713	

*** $p < .01$, ** $p < .05$, * $p < .1$

Büyükşehir belediyeleri ile il merkez belediyeleri ayrıştırıldığında beklendiği şekilde iki belediyenin de pozitif ve istatistiki olarak anlamlı katsayılar aldığı ancak büyükşehir belediyelerine ait katsayının il merkez belediyelerine ilişkin katsayıdan biraz daha yüksek olduğu görülmektedir. Marjinal etkileri (büyükşehir için .419, merkez ilçeler için .315) de benzer görünümündedir. Buna ek olarak büyükşehir belediyeleri sahip oldukları mali imkanlarla diğer il ve ilçe belediyelerine nazaran çok geniş mali ve beşeri imkanlara sahiptir. Bu nedenle sonuçların teyidi açısından analiz büyükşehir belediyeleri çıkarılarak tekrarlanmış (Ek Tablo 4) ve il merkez belediyelerinin büyükşehirlerdeki ilçe belediyeler dahil olmak üzere diğer belediyelerden istatistiki olarak anlamlı şekilde daha fazla destek aldıkları tespit edilmiştir (Ek Tablo 4).

Ajans desteklerinde bu durumu ortaya çıkmasında desteklerin talep temelinde verilmesinin de etkisi bulunmaktadır. Veri setinde başvuru durumu yer almamakla birlikte il merkez ve büyükşehir belediyelerinin gerek mali gerek beşeri kapasite olarak bazı büyükşehir ilçe belediyeleri dışındaki diğer belediyelerden daha iyi durumda olmaları,

buna bağlı olarak diğer belediyelere nazaran daha fazla ve/veya daha nitelikli proje başvurusu yapabilmelerinin bu sonucu doğurmuş olabileceği değerlendirilmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin iktidar sahipliği iki dönem arasında önemli ölçüde değişmemiş, iktidar 2014 seçim sonuçlarına göre 18 büyükşehir belediyesinde seçimi kazanmış iken 2019 seçim sonuçlarına göre 15 büyükşehir belediyesinde seçimi kazanmıştır. Bununla birlikte Livert ve Gainza (2018) alışmasında kaynak dağıtımında yerel yönetimin mensubiyetinin ve özellikle heterojen bir seçmen yapısına sahip bölgelerde seçim kazanmış belediye başkanlarının lobicilik kabiliyetlerinin dağıtımcı politikalar konusunda daha fazla etkide bulunduğunu ifade etmektedir. Seçim sonuçları incelendiğinde büyükşehir belediyeleri bakımından Ankara, Antalya ve İstanbul Büyükşehir Belediyelerinin muhalefete geçtiği bunlardan Antalya ve İstanbul’un ajans desteklerinden yararlandığı özellikle İstanbul Büyükşehir Belediyesinin birinci dönemde tek başına 16 proje desteği aldığı görölmektedir.

Teknik destekler kapsamında temsiliyet etkisi bir önceki bölümde yapılan analizlerde incelenmiş olup il merkez yahut büyükşehir belediyesi olmak tüm dönemler için istatistiki olarak anlamlı ve pozitif yönlüdür. Bu kapsamda burada tekrar bir değerlendirme yapılmamıştır.

8. BÖLÜM: SONUÇ VE POLİTİKA ÖNERİLERİ

Bölgesel gelişmişlik farkları sorunu Türkiye için hala geçerliliğini korumaktadır. Toplum refahının artırılması, kamusal müdahalelerin temel amacı olduğundan hareketle refahın ülke genelinde hakkaniyetli dağılımı da bir politika alanı olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu bağlamda bölgesel kalkınma ve bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması ile ilgili planlı dönemden itibaren çalışmalar yapılmaktadır. İlk dönemlerde temel yaklaşım, en geride kalmış bölgelere bazı avantajlar sağlanması şeklinde olmuş ve mekan, ağırlıklı olarak coğrafi özellikleriyle dikkate alınmıştır. 1990'lı yıllardan itibaren gerek kıta Avrupasında AB düzeyinde yaşanan gelişmeler gerekse kalkınma literatüründe içsel büyüme teorileri ile birlikte Türkiye'de de bölgesel kalkınma alanında daha belirgin yaklaşımlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Ancak genel olarak 1999 yılındaki AB tam üyelik sürecine kadar bölgesel gelişme alanında esaslı bir gelişme olmadığını ifade etmek mümkündür.

Ekonomik coğrafya eklektik yapısıyla bölgesel kalkınma alanındaki olguları farklı perspektiflerden farklı yöntemleri de harmanlayarak analiz edebilmektedir. Bu kapsamda bölgesel gelişmenin arzu edilen şekilde sağlanması diğer bir ifadeyle tüm bölgelerin birlikte ve bölgesel gelişmişlik farklarını giderecek şekilde büyümesinin sağlanması noktasında ekonomik coğrafyanın olguların açıklanması ve politika geliştirme konularında önemli katkı sağladığı kuşkusuzdur.

Bölgesel gelişmenin sağlanmasında ana akım çerçevesinde yığılma ve ölçek ekonomileri, eksik rekabet piyasaları ve ölçeğe göre artan getiri, teknolojik gelişmeler, bilgi üretimi ve yayılımı, yenilikçilik, özel ekonomik alanlar, yönetim gibi etkenler öne çıkmaktadır. Bunlarla birlikte ekonomik coğrafya yazınında alternatif yaklaşımlar da önemli yer tutmakta olup ekonomi, mekan ve aktörler arasındaki ilişki temelinde, bir

mekandaki resmi ve gayri resmi kurumlar üzerinden olguyu açıklamaya çalışan kurumsal yaklaşım bunlar arasında özellikle son yıllarda en fazla çalışma yapılan alanlardandır.

Bölgesel gelişme alanında kurumsal yaklaşım temelinde çalışmalar ağırlık kazanmışken kamu yönetimi tarafında hizmet kayırmacılığı, politika ve kaynak kullanım etkinliği bağlamında yoğun olarak incelenen bir alandır. Bu kapsamda bölgesel gelişme politikaları da hizmet kayırmacılığı bakımından incelemeye tabi tutulmaktadır.

Hizmet kayırmacılığı bağlamında uluslararası literatürde seçmen kitlesinin yaşadığı yerlerin daha yoğun desteklenmesi ve oy değiştirebilecek diğer bir ifadeyle iktidara oy verebilecek yerlerin daha yoğun desteklenmesi şeklinde iki temel yaklaşım kabul görmüştür. Söz konusu çalışmalar ulus altı ölçekte kamusal imkanların ne şekilde kullanıldığına ilişkin öngörü sağlaması bakımından ekonomik coğrafya ile kamu yönetiminin de kesişme noktası olmuştur.

Uluslararası literatürde çok sayıda ülkede çok sayıda farklı kamusal imkanın ne şekilde kullanıldığına ilişkin çalışmalar yapılmış ve çalışma sonuçlarında önemli ölçüde hizmet kayırmacılığı tespit edilmiştir. Türkiye özelinde yapılan çalışmalarda merkezi düzeyde özellikle kamusal yatırım amaçlı kaynakların tahsis edilmesinde sosyo ekonomik önceliklerin de dikkate alındığı ancak bu kaynakların mekânsal dağılımında hizmet kayırmacılığı yapıldığına ilişkin tespitler bulunmaktadır.

Bu kapsamda bu çalışma ile bölgesel politika alanında yaşanan gelişmeler kalkınma ajansları üzerinden incelenerek politik ekonomi bağlamında bir analiz ortaya konulmuştur. Bölgesel kalkınma alanında son dönemde atılan en önemli adım olan kalkınma ajansları ve ağırlıklı olarak ajanslar eliyle yürütülen işlere ilişkin genel bir değerlendirme ve bölgesel politikanın değerlendirmesi yapılmıştır.

Bu güne kadar kalkınma ajansı desteklerinin bütüncül bir görünümü, yıllar itibarıyla desteklerin niteliğinde (içerik, tür ve büyüklük olarak) yaşanan değişim ile

ajansların kurumsal yaklaşım temelinde incelenmesine ilişkin bir çalışma bulunmaması nedeniyle kalkınma ajansları destekleri tür, yıl ve aktör bazında betimsel olarak da incelenmiştir.

Ayrıca yerel kalkınma alanında faaliyet gösteren münhasır bir yapıya sahip bölgesel kalkınma ajansları tarafından uygulanan ve nihai kararın yerel ve merkezi düzeyin onayıyla belirlendiği farklı destek uygulamaları üzerinden ajansların kurumsal açıdan kapsayıcılığı, sağlanan desteklerin gelişmişlik durumları üzerinden dağılımı ve bağlantılı şekilde hizmet kayırmacılığı başlıklarında incelenmiştir.

Bu doğrultuda tez çalışmasının odağını kalkınma ajansları tarafından sağlanan mali ve teknik destekler oluştursa da kalkınma ajansları yönetim yapıları, geliştirdikleri işbirlikleri, kurdukları bilgi altyapıları ve en önemlisi bölge planları gibi daha önce yapılmayan yahut yapılsa da yeterince etkin olmayan birçok konuda bölgelerine ve toplamda ülkeye katkıda bulunmuşlardır. Bu çerçevede ajans desteklerine ilişkin bulguları değerlendirmeden önce ajansların sağladığı katkı ve bölgesel politika alanındaki kazanımlara ve faaliyette bulunduğu dönemin genel bir değerlendirmesinin yapılmasında fayda görülmüştür.

Bu doğrultuda sonuç bölümü tez çalışmasından elde edilen bulgulardan yola çıkarak analiz edilen konuya dair çıkarımlar, değerlendirmeler ve politika önerileri şeklinde üç alt bölüm şeklinde tasarlanmıştır. Bu bağlamda öncelikle kalkınma ajanslarının genel değerlendirmesine yer verilmiştir. Sonrasında çalışma kapsamında elde edilen bulguların kapsayıcılık ve hizmet kayırmacılığı bağlamında değerlendirmeleri yapılmıştır. Son olarak ise politika önerilerine yer verilmiştir.

8.1. Kalkınma Ajanslarına İlişkin Genel Değerlendirmeler

Kalkınma ajansları ve bölgesel politika bağlamında en dikkat çekici husus, kalkınma ajanslarının konumu hala yerel ve merkez arasında bir miktar sallantılı olsa da

kalkınma ajanslarının kurumsal yapısıyla, faaliyet alanlarıyla, planlama çalışmalarıyla artık kabul görmüş olmasıdır. Devlet Planlama Teşkilatıyla ilişkili olarak kurulan Kalkınma Bakanlığıyla devam eden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Sanayi ve Teknoloji Bakanlığıyla ilişkilendirilen kalkınma ajansları bölgesel ölçekte planlama, araştırma, analiz, yatırım destek ve proje uygulama faaliyetlerine devam etmiştir. Geline nokta da ülke sathında *projecilik kültürünün ve bilhassa izleme sistemlerinin yerleşmesinde kalkınma ajanslarının etkisi büyüktür* (Yavan vd., 2022).

Bölge planlama girişimleri, planlı kalkınma dönemi öncesinde başlamış olsa da hazırlanan planların karşılığı olmamış, sonrasında planlı kalkınma döneminde, kalkınma ajanslarının kuruluşuna kadar 13 bölgesel nitelikli program hazırlansa da bunlardan altısı hiç uygulanmamıştır (Kayan, 2012:122-126). Kalanlardan Çukurova Bölgesi Kentsel Gelişme Projesi ile Güneydoğu Anadolu Bölge Kalkınma Planı kısmen uygulama imkanı bulurken DAP ve DOKAP kapsamında yürütülen çalışmalar yeni kurulan BKİ'ler, Yeşilirmak Havzası Kalkınma Planı da kuruluş döneminde OKA için belli ölçüde işlev görmüştür. Ancak bölgesel planlama çalışmalarının planlı kalkınma döneminde sürekliliği ve uygulanabilirliği sağlanamamıştır.

Bölgesel planlama, kalkınma ajanslarının kuruluşuyla kurumsal bir yapıya sahip olmuştur. Daha önce mülga DPT, mevcut Çevre, Şehircilik ve İklim Değişikliği Bakanlığı öncülü bakanlıklar tarafından yahut oluşturulan ortak çalışma grupları aracılığıyla hazırlanan planlar hep tek seferlik olmuştur. 5. BYKP'de bölgelerin ihtiyacına uygun ve gelişme potansiyelleri çerçevesinde bölge panları hazırlanacağı ifade edilmiş olup bundan yaklaşık 25 yıl sonra bölge planları düzenli şekilde hazırlanmaya başlanmıştır.

Kalkınma ajanslarıyla birlikte bölgesel planlama süreci istikrar kazanmış olup aynı bölge için *ülke tarihinde ilk kez üçüncü nesil bölge planları* hazırlanmaktadır. Ulusal düzeyde bölgesel politikayı tanımlar ve tamamlar nitelikte olan *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi (BGUS)* de ikinci kez hazırlanmıştır.

Kalkınma ajanslarının yerel düzeyde sağladığı en büyük katkılardan birisi, yerelde yürütülen planlama, analiz ve raporlama çalışmalarıdır. Kalkınma ajansları tarafından yerel potansiyelin ortaya çıkarılması, yatırım tanıtım ve destek çalışmaları ile işbirliği faaliyetleri kapsamında *il ve bölge ölçeğinde araştırma ve analiz çalışmaları* ile potansiyel arz eden alanlara yönelik yatırımcılara yön gösterecek fizibilite, ön fizibilite, il yatırım raporu ve yatırımcı rehberi gibi çalışmalar düzenli olarak hazırlanmaktadır.

Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü tarafından bu çalışmaları tek bir çatı altında toplamak üzere hazırlanan “*Kalkınma Kütüphanesi*” isimli platform üzerinden yapılan incelemede Haziran 2024 itibarıyla söz konusu platformda toplamda 1.400’ün üzerinde çalışma yer almaktadır. Söz konusu platformdan Türkiye’deki tüm iller ve neredeyse tüm sektörlerle ilgili çalışmalara erişmek mümkün hale gelmiş ayrıca yatırım-yer ilişkisinin kurulması için bir altyapı oluşturulmuştur. Bu haliyle mekan-sektör ilişkisi kurulan emsalsiz bir bilgi altyapısı hayata geçirilmiştir.

Yatırım destek çalışmaları kapsamında yine hayata geçirilen “*yatirimadestek.gov.tr*” adresi üzerinden ülke genelinde yürütülen destek uygulamalarına erişim mümkün olup yapılacak yatırımın girilmesi durumunda yararlanılacak teşvik rejimini ve tahmini destek tutarlarını hesaplayan bir uygulama kullanıma açılmıştır. Daha önemlisi yatırımcı talepleri ilgili ildeki yatırım destek ofisi uzmanları tarafından cevaplanmakta ve yatırımcılara doğru bilgi ilk elden verilebilmektedir. Söz konusu çalışmalar, yerel düzeyde yatırım tanıtım ve destekleme çalışmaları kapsamında kalkınma ajansları öncesinde var olmayan yapılar olup geline nokta süreç yatırımcı-ajans ilişkisinin de ötesine geçirilerek tüm bilgilere erişim kolaylığının sağlandığı, tereddüt edilen yahut bilgi ihtiyacı olan konularda ihtiyaç duyulan bilginin yetkin kişiler tarafından verildiği etkin bir çalışma sistemi yerleşmiştir.

Kalkınma ajansları münhasır yönetim kurulu yapılarıyla da var olmaya devam etmişlerdir. Türkiye’de bir kamu kurumu bünyesinde kamu, yerel yönetim, özel sektör ve

sivil toplumun karar verme organında bir arada bulunduğu başka bir yapı olmayıp bölgesel gelişmede 1990'lı yıllardan itibaren ağırlık kazanan bu *yerel yönetim modeli*, kalkınma ajansları eliyle yerleşik bir uygulamaya dönüşmüştür.

Kalkınma ajansları, müdahale ve ilgi alanı bakımından ölçeği, *il düzeyinden bölge düzeyine* de çekmiştir. Bu haliyle ajans yönetim kurulu, ekonomik ve sosyal kalkınmaya yönelik görev ve yetkileri de içeren ancak daha önce uygulama imkanı bulamamış bölge valiliğine nazaran çok daha geniş katılımlı bu bakımdan uygulaması daha zor bir modelin de hayata geçmesini sağlamıştır. Ajans yönetim kurulu başkanlığını yürüten il valisi, başta ajans yönetim kurulu gündemini belirlemek olmak üzere kendisine ait yetki ve sorumlulukları yerine getirirken bölgesel öncelikleri göz önünde bulundurarak ve diğer yönetim kurulu üyeleriyle istişare halinde karar vermekte ve bu kararlar ajans uygulamalarında yönlendirici olmaktadır.

Kalkınma ajansları müstakil tüzel kişiliğe sahip hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak da Türk idari yapılanmasında önemli bir adımdır. Bölgesel politika bakımından kalkınma ajanslarının kuruluşu öncesinde atılan en önemli adım olarak kabul gören GAP Bölge Kalkınma İdaresinin merkezinin 2009 yılına kadar Ankara'da olması,²⁸ *yerelde müstakil tüzel kişiliklerle ve mali özerklikle teşkil edilen* kalkınma ajanslarının ne derece esaslı bir adım olduğunu göstermesi bakımından önemli görülmektedir.

Yerelde katılımcı planlama yaklaşımının en önemli adımlarından biri olan *kalkınma kurulları bakımından ise bir gerileme yaşanmış* tek ilden oluşan 3 kalkınma ajansı dışında 23 kalkınma ajansında kalkınma kurulları 2016 yılında fesih edilmiş ve sonrasında teşkil edilmemiştir. Kalkınma kurulları olmadan ajansların istişare mekanizması eksik kalmaktadır. *Kalkınma kurullarının yetki bakımından daha güçlü*

²⁸ 2008/14535 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile GAP BKİ'nin merkezi 02/03/2009 tarihinde Ankara'dan Şanlıurfa'ya taşınmıştır.

şekilde tüm ajans bölgelerinde tekrar hayata geçirilmesi bir ihtiyaçtır. Yapılan değişiklik ile kalkınma kurullarının üye sayısı elli kişiye düşürülmüştür. Etkinlik noktasında sorunları olduğu birçok çalışmayla, faal olduğu dönemdeki toplantı sayıları ve katılım düzeyleri ile ortaya konan kalkınma kurullarının yalnızca üye sayısının azaltılması ile arzu edilen düzeyde aktif hale gelmeyeceği açıktır. Ayrıca faal duruma gelmesi bölge ölçeğinde en geniş katılımlı istişare ortamını da yeniden tesis edecektir.

Kalkınma ajanslarının faaliyet durumunu etkileyen temel unsurların başında gelirleri gelmektedir. Bu kapsamda yıllar itibarıyla sağlanan katkı paylarının 2024 yılı fiyatlarıyla karşılaştırması yapıldığında esaslı bir gerileme dikkat çekmektedir. Zira kalkınma ajanslarına 2010 yılında merkezi yönetim bütçesinden aktarılan katkı payı, 2023 yılında aktarılan katkı payının 2024 yılı fiyatları ile 5,1 katıdır. Kalkınma ajanslarına aktarılması öngörülen pay, kurulduğundan bu güne kadar hiç aktarılmamıştır. Bunun yanı sıra *tahsis edilmesi gereken kaynağın da sürekli olarak azaldığı görülmektedir.* Buna göre 2010 ve 2011 yıllarında yüzde 60 seviyesinde olan tahsis edilen payın aktarılması gereken paya oranı 2023 yılında %14, 2024 yılında %11 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Bununla birlikte kalkınma ajanslarına tahsis edilen kaynakların aktarılması aşamasında önceki yıllarda sorun yaşanırken özellikle 2018 yılından itibaren tahsis edilen kaynağın önemli ölçüde hatta ek ödenek eklenerek daha yüksek tutarlarda aktarıldığı durumlar gözlenmiştir. Diğer taraftan Bakanlık tarafından uygulanan, yerel düzeyde yürütücülüğünü kalkınma ajansların yaptığı programlara aktarılan kaynaklar 2018 yılından itibaren artmış olup merkezi pay ile neredeyse aynı seviyeye ulaşmış hatta 2021 ve 2022 yıllarında merkezi payın üzerinde gerçekleşmiştir.

Kalkınma ajanslarının temel gelir kaynağının merkezi yönetim katkı payı olduğu değerlendirildiğinde söz konusu kaynağın mevzuatta öngörülenin altında aktarılması ajans faaliyetlerinin de sekteye uğramasına sebebiyet vermektedir. Kaldı ki bölgesel gelişme alanında temel politika uygulama aracı olarak tanımlanan kalkınma ajanslarına

merkezi yönetim bütçesinden 2023 yılında aktarılan pay 2023 yılı GSYİH'nin yüzbinde sekizi (%0,008), merkezi yönetim bütçesinin onbinde beşi (% 0,05) seviyesindedir.

Bu noktada kalkınma ajansları gerek planlama gerek proje uygulama gerek yönetsel yapısıyla saha da kendine yer edinmiş olsa da bütçe tahsisinin TBMM'de gerçekleşiyor olması da göz önüne alındığında *hala siyasi sahiplenmenin yeterli düzeyde olmadığı* ifade edilebilir. Bununla birlikte ajansların ilişkili olduğu Bakanlık seviyesinde kalkınma ajanslarına yönelik olumlu bir eğilim de dikkat çekmektedir. Kalkınma ajanslarına tahsis edilen kaynaklar 2018-2023 döneminde 4 yıl %100 oranında aktarılmış kalan 2 yıl da aktarma oranı %80 seviyesinin üzerinde gerçekleşmiştir.

Diğer bir olumlu nokta kalkınma ajanslarının yerel nitelikli tüm merkezi programların uygulayıcısı olması yönündeki ilerlemedir. Buna göre Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü uhdesinde yürütülen bölgesel nitelikli programlar düzenli olarak kalkınma ajansları eliyle yürütülmekte iken 2021 yılında Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ile Gençlik ve Spor Bakanlığı işbirliği ile Çalışan ve Üreten Gençler Programı yürütülmüş ve program kapsamında önemli bir kaynak 13 kalkınma ajansı eliyle kullanılmıştır. Bu durum kalkınma ajanslarının iş yapma kalitesinin ve yerel düzeyde ihtiyaca uygun etkili faaliyetler yürütülmesi bakımından kalkınma ajanslarının odak noktası olmasının bir sonucu olarak değerlendirilmektedir.

Kalkınma ajanslarına merkezi pay olması gerekenin altında aktarılırken, bölgesel programlar ve uluslararası kuruluş hibe ve kredileri gibi farklı finansman mekanizmalar aracılığıyla ek kaynak sağlanması yasama organı nezdindeki sahipsizliğin yürütme kısmında sahip olunan imkanlarla giderilmesi gibi bir durum doğurmaktadır. Yerel kuruluşlar olarak kalkınma ajanslarının bilhassa her ilden temsilcinin görev aldığı TBMM çatısı altında geçen yaklaşık 15 yıla rağmen *sahiplenilmemesi* önemli bir durumdur. Bununla birlikte ajansların faaliyette bulundukları dönemlerde Meclis çoğunluğu da yürütme yetkisi de aynı parti elinde olmuştur. Bu kapsamda yürütme tarafında görülen

sahiplenmenin de başlangıçta DPT, Kalkınma Bakanlığı sonrasında Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı olmak üzere kalkınma ajanslarının ilişkili olduğu Bakanlıklarla sınırlı kaldığı değerlendirilmektedir.

Esasında bu durum politika düzeyinde de söz konusudur. Planlama çalışmalarında mülga DPT ve Kalkınma Bakanlığı zamanında bir genel müdürlük aracılığıyla yürütülen bölgesel politika çalışmaları, söz konusu genel müdürlüğün Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile birlikte Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü olarak Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına devredilmesinden sonra *bölgesel politika*, planlama faaliyetlerini uhdesinde barındıran Strateji ve Bütçe Başkanlığında daire başkanlığı seviyesinde dahi *karşılık bulamamış* bu durumun politika metinlerindeki etkisi önceki plan metinleri ile karşılaştırıldığında 11. ve 12. kalkınma planlarının ilgili bölümlerinde açıkça görülmektedir.

Kalkınma ajansları tarafından sağlanan desteklere ilişkin en belirgin tespitler, destek bütçelerinde yıllar itibarıyla görülen azalma ve buna bağlı olarak hibe uygulamaları yerine geri ödemeli finansman desteği yahut daha düşük maliyetli faiz desteği türlerine geçiş ile *PTÇ usulünden güdümlü proje desteğine doğru kayıştır*. Kalkınma ajansları tarafından *sağlanan destek tutarları da yıllar itibarıyla azalma eğilimindedir*.

Diğer taraftan Bakanlık programları olan CMDP, SOGEP, Kurumsal Dönüşüm gibi programların kaynak transferindeki payı artmıştır. Bunlara ek olarak yararlanıcısının münhasıran yahut ilgili ajanslarla birlikte Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı ve/veya Kalkınma Ajansları Genel Müdürlüğü olduğu Sürdürülebilir Sosyo-Ekonomik Uyum İçin Girişimcilik Kapasitelerinin İyileştirilmesi (ENHANCER), Sosyal Girişimcilik, Güçlendirme ve Uyum Projesi (SEECO), Türkiye'de Akıllı Uzmanlaşma Stratejilerinin Geliştirilmesi ve Uygulanması için Kapasite Artırımı Teknik Destek Projesi (CEDIS3), Türkiye'de Yaratıcı Ekonominin Uygun Şekilde Dönüştürülmesi İçin Kapasite Geliştirme

Projesi (INSPIRE) ve Sosyal Kapsayıcı Yeşil Geçiş Projesi (SO GREEN) gibi dış kaynaklı projeler ile kapasite geliştirme ve ek mali kaynak imkanı da sağlanmaktadır.

Kalkınma ajansları mevzuatta düzenlenen gelir kalemleri üzerinden elde ettikleri kaynakları kendi inisiyatifleri ile belirledikleri öncelikleri doğrultusunda kullanmakta iken belli bir program çerçevesinde aktarılan kaynakları söz konusu programa ilişkin düzenlemelere uygun olarak kullanmak durumundadır. Bu şekilde uygulanan merkezi yahut dış kaynakları proje / programlarda ajansın yönlendirici etkisi sınırlı kalmakta, ajanslar uygulayıcı pozisyonuna gelmektedir. Merkezi kurum ve kuruluşların bölgesel nitelikli programlarının ajans eliyle uygulanması kaynak etkinliği bakımından olumlu değerlendirilmekle birlikte yıllar itibarıyla bu şekilde aktarılan kaynakların ajans merkezi katkı payları seviyesine gelmesi ajansların bölgesel düzeyde merkezi projelerin uygulayıcı konumuna gelmesine bunun sonucunda daha yüksek kaynak alma motivasyonu ile *daha merkeziyetçi bir yapıya dönüşümüne yol açabilecektir*. Şili’de BKUF örneğinde de dikkat çekildiği üzere desteğin çok önemli kısmı merkezden gelmekte iken yapıların merkeziyetçi bir konum almaması mümkün görünmemektedir.

Gelinen noktada bölge planları Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak uygulamaya girerken, kalkınma ajanslarına aktarılan destekler yıllar itibarıyla azalmakta, BKİ’ler başta olmak üzere bölgesel kalkınma alanında yer alan diğer aktörler ile ajansların ilişkisi daha karmaşık bir hal almakta, ajansların uygulama yönü çok daha baskın hale getirilirken *uygulama kapsamını yerel önceliklerle uyumlu olarak kendisinin belirleme imkanı kısıtlanmaktadır*.

Bu gidişata rağmen ajansların bölgelerde kabul görmesi dikkat çekici bir başarı olarak değerlendirilmektedir. Esasında bir bakıma kuruluş aşamasında öngörülen esnek yapı ajansların yapısal değişimlere ve ortaya çıkan yeni durumlara hızlı bir şekilde uyum sağlamasına imkan vermiştir. Ancak bu gidişatın ajans etkisini daraltma riski yüksek olup

bölgesel politikanın amaçlarına ulaşması bakımından en etkili politika aracının güçlendirilmesi gerektiği açıktır.

Kalkınma ajanslarının yukarıda yapılan değerlendirme çerçevesinde etkinlik düzeyi kapsayıcılık ve hizmet kayırmacılığı üzerinden değerlendirilmiştir. Bu kapsamda kalkınma ajanslarının tez kapsamında yürütülen çalışmada kapsayıcılığı ve hizmet kayırmacılığı yapmadığı yönünde bulgular ajanslara tek başına bu nitelikleri kazandırmamakla birlikte aksi yönde sonuçlar bu başlıklar üzerinden kalkınma ajanslarının etkinliğinde bulunan sorunlara işaret edecektir.

Kalkınma ajanslarını salt destek uygulamaları ile sınırlandırmak zikredilen başta planlama ve analiz çalışmaları olmak üzere yetersiz kalacaktır. Ancak bu çalışma kapsamında incelenen başlıklarda kalkınma ajansları tarafından sağlanan destekler iyi bir gösterge olarak kabul edilmiş ve ajansların kapsayıcılık ve hizmet kayırmacılığı yapıp yapmadığı destek uygulamaları üzerinden değerlendirilmiştir.

8.2. Kapsayıcılık ve Hizmet Kayırmacılığına İlişkin Değerlendirmeler

Kalkınma ajansları, kuruluş kanunu ve takip eden dönemlerde yer aldığı hukuki düzenlemelerde de açıkça ifade edildiği üzere bölge içi ve bölgelerarası gelişmişlik farklarını azaltmak üzere kurulmuş yapılardır. Türkiye'nin uzun süreli bölgesel gelişmişlik farkları bulunduğu göz önüne alındığında ajanslara atfedilen görevin de önemi ortaya çıkmaktadır. Kurumsal yaklaşım temelde belli bir bölgede işleyen kapsayıcı kuralların ve bunların somut görünümü olan uygulayıcı kuruluşların varlığının, bölgelerin gelişmesine olumlu etkide bulunduğunu ileri sürmektedir.

Bölgesel potansiyeli en yükseğe çıkarmak amacıyla kurulan kalkınma ajanslarının söz konusu hedeflere erişim sağlama noktasında etkin işleyen *kapsayıcı bir kuruluş* olması beklenmektedir. Ajansların hukuki yapısı incelendiğinde kanun koyucunun da bu yöndeki iradesi görülmektedir. Kalkınma kurulu, ajansın danışma organı olarak ajans

bölgesindeki kamu kurum ve kuruluşları, özel kesim, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ve yerel yönetim temsilcilerinin katılımıyla oluşan bu haliyle katılımcılık ve kapsayıcılık bakımından *emsalsiz bir kalkınma girişimidir*.

Ajans yönetim kurulu da ajansın faal olduğu bölgedeki valiler, belediye/büyükşehir belediye başkanları, il genel meclis başkanları ve özel sektör temsilen sanayi ve/veya ticaret odası başkanları ve tek ilden oluşan illerde kalkınma kurulunun seçeceği 3 temsilciden oluşan yapısı ile katılımcılık ve kapsayıcılık konusunu hayata geçirme iradesini destekler mahiyettedir.

Etkin işleyen bir ajans varlığı, bölgenin katılımcı bir şekilde ortak vizyonunu ve önceliklerini belirleme, yerel kaynakların bu ortak hedefler dahilinde kullanılmasını sağlama, bölgede işbirliği imkanlarını geliştirerek bilgi üretimi ve yayılımını artırma gibi yollarla faaliyette bulundukları bölgenin kalkınmasına da daha yüksek düzeyde katkı sağlayacaktır.

Bu doğrultuda kalkınma ajanslarının bölgedeki tüm aktörler ile işbirliği de önem kazanmaktadır. Ajans faaliyet raporları ve Kalkınma Ajansları Genel Faaliyet Raporları incelendiğinde kalkınma ajansları ile bölgedeki kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör çatı kuruluşları, sivil toplum örgütleri ile çok sayıda ortak çalışma yapıldığı görülmektedir. Ancak bu faaliyetlerin kapsamı ve içeriği çok çeşitlidir. Bunlar arasında başı çeken alanlardan biri ajans destekleri olup bölgedeki aktörlerin kalkınma ajansları tarafından sağlanan desteklerden yararlanma durumu kalkınma ajanslarının kapsayıcılığı bakımından en önemli göstergelerden biri olarak değerlendirilmiş ve sağlanan destekler üzerinden genel görünüm sağlamak üzere betimsel ve çıkarımsal düzeyde ampirik analizler gerçekleştirilmiştir.

Kalkınma ajansları destekleri incelendiğinde destek türü bazında en fazla desteğin *PTÇ usulüyle sağlanan mali destekler* yoluyla sağlandığı, bunu *güdümlü proje desteğinin* takip ettiği görülmektedir. Destek tutarı bakımından uygulaması yaklaşık 7 yıl önce sona

ermesine rağmen *DFD* kapsamında sağlanan destekler üçüncü sıradadır. Desteklenen proje sayısı bakımından ise başı yine PTÇ usulüyle sağlanan mali destekler çekmekte bunu proje sayısı oldukça yakın şekilde *teknik destekler* takip etmektedir. Proje sayısı bakımından da *DFD* üçüncü sırada yer almaktadır.

Desteklerin genel görünümü ortalama destek tutarları üzerinden değerlendirildiğinde ise güdümlü proje destekleri açık ara öne çıkmakta olup güdümlü projelerin ortalama destek miktarı ikinci sıradaki PTÇ usulüyle sağlanan doğrudan mali desteklerin ortalama destek miktarının yaklaşık 8 katıdır.

Yararlanıcı grupları bazında destek uygulamaları değerlendirildiğinde en fazla destek işletmelere sağlanmıştır. Esasında bu beklenen bir durum olup kalkınmanın itici gücü olarak özel sektörün desteklenmesi olumlu görülmüştür. İşletmeleri, yerel idareler ve kamu kurum ve kuruluşları takip etmektedir. Bununla birlikte destek tutarları üzerinden ayırım kamusal kurum ve kuruluşlar (kamu, yerel idareler, üniversiteler) ile özel sektör (işletmeler ve özel sektör çatı ve işbirliği kuruluşları) üzerinden yapıldığında sağlanan destek tutarının birbirine çok yakın olduğu görülmektedir. Diğer grup STK'lar, destek tutarı bakımından bu iki grubun yaklaşık onda biri seviyesindedir.

Proje başına ortalama destek tutarları bakımından yararlanıcı grupları değerlendirildiğinde ise yerel idareler başı çekmekte bunu üniversiteler ve işletmeler takip etmektedir. Yerel idareler ile üniversiteler, güdümlü projeler için uygun başvuru sahibi olup yürüttükleri güdümlü projeler bu durumun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bir diğer etkenin PTÇ usulüyle sağlanan destekler kapsamında özellikle yerel idarelere sağlanan küçük ölçekli altyapı projeleri olduğu değerlendirilmiştir.

Yararlanıcı grupları ile destek türleri karşılaştırıldığında işletmelerin en fazla PTÇ usulüyle sağlanan doğrudan mali desteklerden faydalandığı görülmektedir. İşletmeler güdümlü proje destekleri için uygun başvuru sahibi değilken teknik desteklerden yararlanma imkanı son yıllarda mümkün hale gelmiştir. Kamu kurum ve kuruluşları açık

ara en fazla teknik desteklerden faydalanmış olup bunu PTÇ usulüyle sağlanan doğrudan finansman destekleri takip etmiştir. Yerel idareler ise en fazla PTÇ usulüyle sağlanan doğrudan finansman desteğinden faydalanırken bunu teknik destekler takip etmiştir. Üniversitelerde PTÇ usulüyle sağlanan mali destekler ile teknik destekler birbirine yakın seyretmekte iken özel sektör çatı ve işbirliği kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları en çok teknik desteklerden faydalanmıştır.

Destek uygulamaları ajans bölgesi bazında coğrafi bir örüntü sergileyip sergilemediği üzerinden de incelenmiştir. Buna göre PTÇ usulüyle sağlanan mali desteklerin ajanslar tarafından en fazla uygulanan destek programı olmasının da etkisiyle işletmelerin tüm bölgelerde destek konusunda önde gelen aktör oldukları ve İZKA, MEVKA, ÇKA, DOĞAKA ile KARACADAĞ bölgelerinde işletmelerin ilgili ajans desteklerinden diğer yararlanıcı gruplara nazaran çok daha baskın şekilde yararlandıkları görülmektedir. İZKA ve ÇKA ilk kurulan ajanslar olup diğer ajanslardan daha fazla destek uygulaması yürütümüştür. Bunun yanı sıra öne çıkan tüm ajans bölgelerinde büyükşehirler yer almaktadır. Bu durum ajans gelirlerinin nispeten yüksek olması ve özel sektör hareketliliği ile ilişkilendirilmiştir. En yüksek gelir elde eden İSTKA, destek uygulamalarında genel olarak kar amacı gütmeyen kurum ve kuruluşları önceliklendirmiştir.

Yerel idareler bakımından ise İSTKA, OKA ve DİKA tarafından verilen desteklerde yerel idareler, ilgili ajans destekleri içinde diğer yararlanıcı gruplarına nazaran daha yüksek oranda destek almıştır. Yerel idarelere sağlanan destekler fazla ve az destek sağlanan ajans bölgeleri üzerinden coğrafi örüntü açısından değerlendirildiğinde komşuluk, gelişmişlik, büyükşehir olup olmaması gibi etkenler üzerinden bir örüntü bulunmadığı değerlendirilmiştir. Yerel idarelere sağlanan desteklerde KARACADAĞ ajans bölgesi dışında ülkenin doğu ve güneydoğusunda yer alan tüm Düzey-2 bölgelerinde yerel idarelere ajanslar tarafından önemli düzeyde destek sağlandığı

görülmektedir. Bu durum söz konusu ajans bölgelerinde altyapı ihtiyaçları ile uyumlu bir destek politikası güdüldüğü kanaati doğurmuştur.

Destek uygulamaları bakımından üniversitelerin nispeten geride kaldığı özellikle DFD desteği sona erdikten sonra ajans desteklerinden yararlanma durumunun da geriye gittiği görülmüştür. Üniversitelerin yararlanıcısı oldukları ajans destekleri, üniversitelerin kendi tüzel kişilikleri üzerinden aldıkları destekleri içermekte olup teknoloji geliştirme bölgeleri ve teknoloji transfer ofisi gibi yapılar üzerinden alınan destekler özel sektör çatı ve işbirliği kuruluşları kapsamına dahil edildiğinden üniversite desteklerine dahil değildir.

Üniversitelere sağlanan destekler bakımından İSTKA, İZKA, MARKA ve BAKA başı çekerken ANKARAKA, BEBKA ve ÇKA gibi büyükşehir illeri yoğun ajans bölgelerinde üniversitelerin desteklerden yararlanma durumunun nispeten düşük olduğu görülmüştür. Bununla birlikte ülkenin batı kesimindeki üniversitelerin orta ve doğu kesimine nazaran ajans destek programlarından daha fazla destek aldığı görülmekte olup bu durumun ortaya çıkmasında; destek tutarı daha yüksek, araştırma niteliği baskın projelerle proje hazırlama ve uygulama konusunda beşeri kapasitenin etkili olduğu değerlendirilmektedir. Üniversitelere sağlanan toplam destekler içinde önemli pay İSTKA tarafından sağlanmış olup bunda ajansın kar amacı gütmeyen kurum ve kuruluşlara yönelik destek verme eğilimi ile yürütülen güdümlü projelerin etkisi büyüktür.

Destek dağılımında gerek ölçek gerek belediye türü olarak kapsadığı iller içinde büyük şehirlerin bulunduğu ajanslarda kamu kurum ve kuruluşlarının daha fazla desteklendiği görülmektedir. Bu durumun büyük şehirlerdeki kamu kurum ve kuruluşlarının beşeri kapasitesi ile ilişkili olduğu düşünülmektedir.

Benzer şekilde çok sayıda OSB, güçlü sanayi ve ticaret odaları ile teknopark varlığına sahip bölgelerin özel sektör çatı ve işbirliği kuruluşları yararlanıcı grubuna sağlanan desteklerde ön plana çıktığı görülmektedir. Bu doğrultuda İSTKA ve BEBKA özel sektör çatı ve işbirliği kuruluşlarına en fazla destek sağlayan kalkınma ajansları

olarak öne çıkmaktadır. OSB, serbest bölge, iş geliştirme merkezi ve teknopark sayısının nispeten daha az olduğu bölgelerde desteklerden yararlanma durumunun da az olması bölgenin ekonomik hareketliliği ile çatı kuruluşlar ve ajanslar arasındaki ilişkinin doğru orantılı olduğunu göstermektedir.

Desteklerden yararlanma bakımından STK'ların mali desteklere nazaran teknik desteklerden daha fazla yararlandığı görülmektedir. Bu durumun bilhassa teknik desteklerde eş finansman zorunluluğu bulunmaması ve başvuru ve yararlanma koşullarının mali desteklere nazaran daha kolay olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. STK'lara sağlanan desteklerde İSTKA başı çekmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasında İSTKA'nın kar amacı gütmeyen kurum ve kuruluşları desteklemeye yönelik eğiliminin etkisi bulunmaktadır. Bununla birlikte destek tutarı bakımından ikinci ve üçüncü sırada ülkenin en gelişmiş illerinin yer aldığı ajansların olması, bu illerde sivil toplum örgütlerinin faal ve aynı zamanda beşeri ve mali kapasitelerinin yüksek olmasının desteklerden yararlanma bakımından etkili olduğu değerlendirilmiştir.

Bölgesel ölçekte örgütlenmiş, gelişmişlik farklarına odaklı bir kuruluş olarak kalkınma ajanslarının faaliyette bulundukları bölgenin geneline nüfuz etmesi beklenen bir durumdur. Bu kapsamda kalkınma ajanslarının *coğrafi olarak da kapsayıcı* nitelikte olmaları gerektiği savından hareket edilerek bu durum ilçe bazında sağlanan destekler üzerinden betimsel olarak incelenmiştir.

Ajansların faaliyette oldukları 2008-2023 döneminde hiçbir destek almamış ilçelerin bulunması dikkat çekmiş ve bu durum ajansların *coğrafi olarak kapsayıcı niteliğinde eksiklikler olduğu* ve faaliyette bulundukları mekanın geneline nüfuz edemedikleri şeklinde değerlendirilmiştir. Bu kapsamda elde edilen veriler incelendiğinde *67 ilçede hiç mali destek projesi yürütülmediği, 96 ilçede ise yaklaşık 15 yıllık dönemde yalnızca 1 mali destek yürütüldüğü* görülmüştür. Bu rakamlar ilçe bazında destek sağlanan rakamlar olup ilçedeki potansiyel tüm başvuru sahiplerini içermektedir.

Bununla birlikte Türkiye'nin en gelişmiş ilçelerinden biri olmakla birlikte bir ilçede 172 mali destek projesinin yürütüldüğü de görülmekte olup bu durum, ülke genelinde yerleşim birimleri arasında destek uygulamaları bakımından uçurumun en belirgin örneklerinden biri olarak öne çıkmıştır.

Teknik destekler, başvuru ve uygulama koşulları mali desteklere nazaran çok daha hızlı ve basit olan bir destek türüdür. Teknik destek kapsamında ihtiyaç duyulan faaliyet ajans eliyle yahut ihtiyaç olması durumunda ajans tarafından gerçekleştirilecek satın almayla eş finansman aranmaksızın gerçekleştirilmektedir. Teknik desteklerin coğrafi dağılımı incelendiğinde *190 ilçede hiç teknik destek projesi uygulanmadığı* görülmüştür. Bilhassa teknik desteklerin yerelde kurumsal kapasitenin geliştirilmesi amacına özgü hedefleri olması göz önüne alındığında kalkınma ajanslarının sahip oldukları araçları coğrafi temelde etkin şekilde kullanmaları noktasında bir zaafiyet olduğu değerlendirilmektedir.

Teknik desteklerin coğrafi dağılımında dikkat çekici bir husus SOGEP karşılaştırması üzerinden ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki SOGEP projelerinin tam listesine ulaşılamamakla birlikte ajans ve SOGEP'ten faydalanan yararlanıcıların internet sitelerindeki duyuru ve haberler ile ajans faaliyet raporlarından elde edilen bilgilerden, hiç teknik destek almayan ilçelerde SOGEP projeleri uygulandığı görülmektedir. Bu durum ajans desteği almayan bazı ilçelerde destek programlarına başvuru yapılmamış olması durumunu kanıtlar nitelikte iken diğer taraftan yerel düzeyde bir üretim altyapısı kurmanın, teknik ve beşeri kapasiteyi geliştirmekten daha tercih edilen bir durum olduğunu göstermesi bakımından önemli bulunmuştur.

Kurumsal yaklaşım temelinde temel varsayım daha iyi kurumsal yapılara sahip bölgelerin daha yüksek refah seviyesinde olduğu ve/veya daha hızlı büyüdüğü şeklindedir. Bu doğrultuda kurallı, kapsayıcı ve etkin işleyen kalkınma ajanslarının faaliyette bulundukları bölgelerin kalkınma sürecine de olumlu etkide bulunması beklenmektedir.

Kalkınma ajanslarının temel görevi bölge içi ve bölgeler arası gelişmişlik farklarının azaltılması olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda ajans çalışmalarının, bölgesel öncelikler ve potansiyel arz eden alanların yanı sıra bölgedeki yerleşim birimlerinin gelişmişlik durumu da gözetilerek yürütülmesi beklenmektedir.

Çalışmada bu doğrultuda ajans desteklerinin destek sağlanan ilçelerin gelişmişlik durumu ile ilişkisi incelenmiştir. Araştırma sonucunda ajanslar tarafından sağlanan destek sayılarının ilçelerin gelişmişlik durumuyla paralel seyrettiği ve *gelişmiş ilçelerin ajans desteklerinden daha fazla sayıda faydalandığı* görülmüştür. Bu durum daha önce kamu yatırımlarına ilişkin Türkiye’de Luca ve Rodriguez-Pose (2015) tarafından yapılan ve kamu yatırımlarının miktarı ile illerin gelişmişlik durumu arasındaki aynı yönlü ilişkiyi ortaya koyan çalışma ile uyumludur. Kişi başı üzerinden yapılacak değerlendirmelere ilişkin çekinceler saklı kalmak kaydıyla bulgular çerçevesinde kalkınma ajansları desteklerinin *bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasına katkı sağladığını ifade etmek mümkün görünmemektedir.*

Diğer taraftan sağlanan toplam destek miktarları üzerinden ajanslar bazında önemli ayrışmalar tespit edilmiştir. Örneğin İSTKA ile komşu ajansı TRAKYAKA arasında sağlanan destek miktarları bakımından 2024 yılı fiyatları üzerinden yaklaşık 6 kat fark bulunmaktadır. Bu durumun ortaya çıkmasında temel etken ajans gelirleri olarak görülmektedir. Örneğin 2023 yılında İSTKA’nın belediye payı 221,8 milyon TL iken TRAKYAKA’nın payı 22,9 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bu durum, analizin kişi başına düşen değerler üzerinden yapılmasıyla daha doğru değerlendirilebilecek olmakla birlikte *kalkınma ajanslarının mevcut gelir yapısıyla bölgeler arası gelişmişlik farklarını gidermesinin pek de mümkün olmadığını göstermektedir.*

Kalkınma ajanslarının, yönetimi önemli ölçüde kendi kontrolünde olan destek uygulamaları üzerinden değerlendirilmesi yapının kapsayıcılığı, hizmet kayırmacılığı ve bu bağlamda etkinliği konusunda önemli bir gösterge olarak kabul edilmiştir. Destek

programları temelinde kapsayıcılık farklı gelişmişlik seviyelerindeki ilçelerin ve farklı aktörlerin ajans desteklerinden yararlanma durumu üzerinden incelenirken hizmet kayırmacılığı bağlamında kalkınma ajansları tarafından sağlanan desteklerin tahsisinde objektif kriterler dışında bir eğilim olup olmadığı üzerinden incelenmiştir. Bu kapsamda ilçe genelinde ve belediyeler özelinde yürütülen analiz çalışmaları ile kalkınma ajansı destekleri üzerinden hizmet kayırmacılığı yapıp yapılmadığı da ortaya konulmuştur. Yapılan ekonometrik analiz çalışmasında ilçelerin gelişmişlik durumu, merkez veya büyükşehir belediyesi (ayrı gözlemler olarak işlenmiştir) olup olmadıkları ve iktidar durumunu yansıtan bağımsız değişkenler kullanılmıştır.

Diğer taraftan kendileriyle ilgili kararlara katılım sağlamasalar da kalkınma ajansları yönetim kurulunda yer alan üyelerin ilgili olduğu kurum ve kuruluşlar da kalkınma ajanslarından destek almaktadır. Bu kapsamda ajans yönetim kurulunda yer alan üyelerin ilgili oldukları kurumlarının ajans desteklerinden diğer kurum ve kuruluşlara nazaran daha fazla yararlanıp yararlanmadıkları hizmet kayırmacılığı bağlamında önem kazanmaktadır. Bu inceleme için en uygun kurumlar belediyeler olarak belirlenmiş ve ilçe bazında gerçekleştirilen ekonometrik analizler belediye bazında da yürütülmüştür.

Büyükşehir ve merkez belediyelerin yönetim kurulunda temsil edildikleri göz önüne alınarak bu belediyeler ile diğer belediyeler arasında desteklerden yararlanma durumu incelendiğinde ajans yönetim kurulunda temsilcisi bulunan büyükşehir/merkez belediyelerine yönelik bir kayırmacılık istatistiki olarak anlamlı şekilde tespit edilmiştir.

Letelier ve Neyra (2013) tarafından Peru’da yürütülen çalışmada tespit edilen bir diğer bulgu kentleşme seviyesi daha yüksek bölgelere daha fazla kaynak aktarıldığı şeklindedir. Bu durum büyükşehir ve il merkez ilçe belediyelerinin Türkiye’de ajans desteklerinden daha fazla yararlanmış olmasının da gerekçelerinden biri olabilir.

Benzer şekilde Livert ve Gainza (2018) tarafından Şili’de yürütülen çalışmada daha yüksek personel harcaması olan belediyelerin Bölgesel Kalkınma Ulusal Fonundan (BKUF) daha fazla faydalandığı, personel harcamalarının belediye gelirleri ile doğrudan bağlantılı olmasından hareketle daha yüksek gelir seviyesindeki belediyelerin BKUF’tan daha fazla destek aldığı ifade edilmektedir. Bu durumun ortaya çıkmasında Türkiye’deki büyükşehir belediyeleri ile il merkez belediyelerinin de diğer belediyelerden önemli ölçüde daha fazla gelir elde etmesinin ve bunun söz konusu belediyelerin mali, teknik ve beşeri kapasitelerinin dolaylı olarak daha gelişmiş olmasıyla ilişkili olabileceği düşünülmektedir. Olgunun hizmet kayırmacılığından bağımsız şekilde ortaya çıkmış olma ihtimali gözetilerek analiz detaylandırılmıştır.

Büyükşehir belediyeleri sahip oldukları mali imkanlarla diğer il ve ilçe belediyelerine nazaran çok geniş mali ve beşeri imkanlara sahiptir. Bu nedenle sonuçların teyidi açısından analiz büyükşehir belediyeleri çıkarılarak tekrarlanmış ve *il merkez belediyelerinin büyükşehirlerdeki ilçe belediyeler dahil olmak üzere diğer belediyelerden de istatistiki olarak anlamlı şekilde daha fazla destek aldıkları tespit edilmiştir*. İlgili belediye temsilcileri kendi kurumlarına ilişkin kararlarda oy kullanamamakla birlikte destek programları hakkında daha geniş bilgi sahibi olma, programın uygulamasından daha önce haberdar olma ve ajanstaki ilgili kişilerden doğrudan ve detaylı bilgi alma imkanı gibi etkenler bu duruma sebebiyet vermiş olabilir ancak her durumda bu sonuç ajans desteklerinde *temsiliyet bakımından bir hizmet kayırmacılığı olarak ortaya çıkmaktadır*.

Kamu harcamaları noktasında siyasi sahiplenme çok üst düzeyde olup yatırım programı yıllık olarak Cumhurbaşkanının onayı ile yürürlüğe girmektedir. Bölgesel kalkınma ise siyasi sahiplenmenin düşük olduğu (Tekeli, 2008) bir alandır. Kalkınma ajanslarının bölgesel politikanın uygulama araçlarından biri olduğu göz önüne alındığında merkezi düzeyde siyasi sahiplenmenin düşük olduğu bir politika alanında

merkezi etkilerin varlığı, uygulamaları ne düzeyde ve ne şekilde yönlendirdiği ve yerel düzeydeki kararlar ile farklılaşıp farklılaşmadığı ortaya konularak ulusaltı ölçekte faaliyet gösteren çok aktörlü bir kuruluşun karar alma sürecindeki merkezi - yerel etkiler hizmet kayırmacılığı bağlamında önemli görülmüş ve analizlerle bu durum ortaya konulmuştur.

Hizmet kayırmacılığı bağlamında *PTÇ usulüyle sağlanan mali desteklerden iktidar belediyelerinin daha fazla faydalandığı* görülmüştür. Bununla birlikte takip eden detaylı analizler sonucunda *güdümlü projeler dışında tüm mali ve teknik destek uygulamalarında hizmet kayırmacılığı olmadığına ilişkin bir kanaate varılmıştır*. Zira PTÇ usulüyle sağlanan doğrudan finansman destekleri kapsamında yararlanıcısının belediyeler olduğu projeler bağımlı değişken olarak belirlenerek birinci dönemde muhalefet partilerine mensup belediye başkanı tarafından yönetilmekte iken ikinci dönemde iktidara geçen belediyeler üzerinden yapılan analizde bu belediyelerin desteklerden yararlanma katsayıları negatif yönlü çıkmıştır. Yine aynı bağımlı değişken üzerinden iktidar sahipliği değişmeyen, iktidara geçen ve muhalefete geçen belediyeler bu durumu gösterir bir bağımsız değişken üzerinden tekrar analiz edilmiştir. Analiz bulguları ister iktidara ister muhalefete geçsin belediyede iktidar sahipliğinin değişmemesinin diğer durumlara nazaran destek uygulamalarından faydalanmak bakımından daha avantajlı olduğunu göstermiştir.

Benzer şekilde teknik destek ve DFD ile FZD (dfffd olarak adlandırılmıştır) projelerinde de *ya iktidar etkisi istatistiki olarak anlamlı çıkmamış yahut iktidar durumunda değişikliği gösteren (iktidar_durumu) bağımsız değişken üzerinden incelendiğinde hizmet kayırmacılığı tespit edilememiştir*.

Bulgular çerçevesinde *kalkınma ajansları desteklerinden iktidar belediyeleri daha çok yararlanmış* olmakla birlikte bunun hizmet kayırmacılığı temelinde bir tercih olarak ortaya çıktığını söylemek özellikle iktidar durumu değişen / değişmeyen belediyelere ilişkin bulgular göz önüne alındığında mümkün değildir. *Bu durum kalkınma ajansları*

destek süreçlerinin gerek PTÇ gerek diğer mali destekler ve teknik destek için objektifliğini kanıtlar niteliktedir.

Destek uygulama sürecinin önemli ölçüde bağımsız değerlendirici ve değerlendirme komitesi üyeleri eliyle yürütülmesi, ajans yetkili organlarının teknik değerlendirme sonuçlarına müdahale edememesi, özellikle başarısız projelerin başarı durumunu değiştirememesi, başarılı projelerin listeden yönetim kurulu onayıyla çıkarılabilmesi ve bu durumun gerçekleşmesi durumunda bunun Bakanlığa yazılı olarak bildirilmesi yönündeki düzenlemelerin uygulamanın objektifliğini sağladığı değerlendirilmektedir. Bu noktada Psycharis vd. (2021) tarafından Yunanistan örneğinde ifade edilen salt düzenlemelerin yeterli olmadığı bu düzenlemelerin uygulanması gerektiği yönündeki tespitler ışığında kalkınma ajanslarının destek uygulaması kapsamında düzenlenen şeffaflık ve hesap verebilirlik düzenlemelerini etkin şekilde işlettiği değerlendirilmiştir.

Ajans desteklerinde hizmet kayırmacılığı olmamasındaki etkenlerden en önemlisi yönetim kurulu yapısının farklı kesimlerin temsilcilerinden oluşması ve bu durumun kendi içinde bir denge ve denetim mekanizması oluşturması olarak değerlendirilmektedir. Bu özelliği itibarıyla kalkınma ajansları literatürde kamu yatırımları, teşvikler ve özel sektöre sağlanan diğer kamusal imkanlar kapsamında yürütülen çalışmalar göz önüne alındığında *verimli uyumsuzluk örneği olarak ortaya çıkmaktadır.*

Ancak daha önemlisi *değerlendirme süreci ajans bünyesinde yürütülen fizibilite desteği ile teknik desteklerde de hizmet kayırmacılığı bulunmadığı tespit edilmiş* olup ajansın proje değerlendirme sürecini kendi bünyesinde de uzmanlık temelinde objektif kriterler çerçevesinde yürüttüğü gözlenmiştir.

Bu sonucu destekler mahiyette olmakla birlikte daha önemli görülen bir husus iktidar durumunun sabit kalmasının ajans desteklerinden faydalanma durumuna etkisinin ister muhalefet ister iktidara geçme durumundan daha olumlu olmasıdır. Bu durumun

zaman içinde yönetimin tecrübesi, yine zaman içinde ihtiyaçların daha doğru analizi, teknik, beşeri ve mali kaynak planlaması ve proje geliştirme konularında belediye kapasitesinin gelişmesi gibi durumlardan kaynaklanıyor olabileceği değerlendirilmiştir. Bu duruma Psycharis vd. (2021) çalışmasında da atıf yapılmaktadır.

Çalışma kapsamında incelenmemiş olmakla birlikte bu duruma açıklama getirebilecek bir diğer bulguya Livert ve Gainza (2018) tarafından yürütülen çalışmada yer verilmekte olup yazarlar tekrar seçim kazanmış belediye başkanlarının lobicilik kabiliyetlerinin dağıtımçı politikalar konusunda daha fazla etkiye sahip olabileceğini ifade etmektedir (Livert ve Gainza, 2018). Bu konu özelinde yürütülecek bir çalışma iktidar sabitliğinin ajans desteklerinden faydalanma bakımından iktidar değişiminden daha olumlu çıkmasına da açıklama getirebilecektir.

Bununla birlikte *tüm destek türlerinde iktidar mensubu belediyelerin desteklenen proje sayısı bakımından desteklerden daha fazla yararlandığı* tespit edilmiştir. Söz konusu durumun daha fazla başvuru sayısı, ajans ile daha yakın iletişim, iktidarın tek başına bir blok olması nedeniyle kendi belediyeleri arasında işbirliği, ortak proje geliştirme ve yürütme kabiliyeti ile proje hazırlık ve uygulama sürecinde ihtiyaç duyulan teknik, beşeri ve mali imkanlara daha rahat erişme imkanı gibi ajans değerlendirme süreci dışındaki etkenlerden kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Diğer taraftan başvuru sayıları ve proje değerlendirmelerine ilişkin bilgilere sahip olunmamakla birlikte *güdümlü proje desteklerinden faydalanan belediyeler bakımından iktidara mensup belediyeler lehine bir hizmet kayırmacılığı gözlenmektedir.*

Literatürde hizmet kayırmacılığı uygulamaları kapsamında seçmen temelli yaklaşımlar genel kabul görmüştür. Kalkınma ajansları uygulamalarında ise hizmet kayırmacılığının temsiliyet alanında ve kısıtlı sayıda güdümlü proje desteği ile sınırlı şekilde görüldüğü, seçmen bazında bir yaklaşım bulunmadığı değerlendirilmiştir.

Bu bağlamda tabi olduğu mevzuat uyarınca katılımcı ve şeffaf bir yönetim yapısına sahip kalkınma ajansları destek uygulamalarında da bu yapıyı devam ettirerek etkin kaynak kullanan ve faaliyette bulundukları bölgelerin kalkınma sürecine katkı sağlayan *kapsayıcı kuruluşlar* olarak öne çıkmıştır.

Çalışma bulguları genel olarak değerlendirildiğinde merkezi düzeyde karar verilen kamusal müdahale araçları olan kamu yatırımları, devlet teşvik uygulamaları ile diğer mali ve sosyal yardımlara ilişkin olarak literatürde Türkiye’de hizmet kayırmacılığı yapıldığına ilişkin çalışmalar bulunduğu göz önüne alındığında kalkınma ajanslarının yerelde Schröder ve Voelzkow (2016) tarafından tanımlanan **“verimli uyumsuzluk” kurumları olarak sağladığı / aracı olduğu tüm kaynakların daha etkin şekilde kullanılmasına katkı sağlayabilecekleri** değerlendirilmektedir.

8.3. Politika Önerileri

Çalışmada konu edilen alanlar ve analiz sonuçları üzerinden bir politika seti oluşturulması faydalı görülmüştür. Bu doğrultuda çalışmanın odağı da gözetilerek ajans yapısına ilişkin çok geniş kapsamlı bir öneri seti yerine ajansın sağladığı kazanımları pekiştirecek kurumsal öneriler ile destek uygulamaları temelinde bir set daha uygun görülmüş ve kapsam bu çerçevede oluşturulmuştur.

Ajansların faaliyet alanı göz önüne alındığında, sahip oldukları kaynakların yetersizliği temel sorundur. 2023 yılında elde edilen toplam ajans gelirleri, aynı yıl Türkiye’nin gayri safi yurt içi hasılasının % 0,008’i (yüzbinde 8), merkezi yönetim bütçe giderlerinin ise % 0,033’ü (onbinde 3,3) seviyesindedir.

Bununla birlikte kalkınma ajansları, mevzuat ile kendilerine tahsis edilen kaynakları da elde edememektedir. Ajansların faaliyette bulundukları dönem incelendiğinde en belirgin tespitlerden biri ajans gelirlerindeki oransal azalmadır. Kalkınma ajansları hiçbir yıl tahsis edilmesi gereken kaynağı alamadığı gibi tahsis edilen

kaynağın, tahsis edilmesi gereken kaynağa oranı da yıllar itibarıyla sürekli azalmıştır. Kalkınma ajanslarına 2023 yılında aktarılan merkezi pay, 2024 yılı fiyatlarıyla 2010 yılında aktarılan kaynağın beşte biri seviyesindedir.

Bu çerçevede ajans gelirleri bakımından *atılacak en esaslı adımın mevzuatta öngörülen ödeneğin ajanslara aktarılması olduğu düşünülmektedir*. Bu sayede kalkınma ajanslarının mali durumu iyileşecek ve kendi öncelikleri çerçevesinde bir planlama yapabilecektir.

Bununla birlikte *merkezi kurum ve kuruluşların bölgesel nitelikli uygulamalarının belli ölçülerde de olsa takdir yetkisi kalkınma ajanslarında olacak şekilde yürütülmesi* gerek sahada etkili uygulamaların devamı gerek kalkınma ajansları eliyle bölgesel koordinasyonun sağlanması bakımından faydalı olacaktır. Bunun sonucunda yatırım destek ve işbirliği faaliyetleri ile kalkınma ajansları bölgenin kalkınması bakımından öngörülen tüm faaliyetleri gerçekleştirecek mali güce de sahip olacaktır. Ajanslar, görev alanı ve saha tecrübesi itibarıyla bölgesel politikanın yerel ihtiyaçlara daha uygun şekilde uygulaması ve bu sayede kaynak etkinliğinin artmasına da katkı sağlayabilecektir.

Diğer taraftan kaynak ihtiyacını giderecek bir diğer öneri, *merkezi düzeyde uygulanan destek programlarının kalkınma ajansları aracılığıyla uygulanmasıdır*. Ajans mevcut faaliyetleri çerçevesinde yatırım tanıtım ve destek faaliyetlerini kurulduğu günden bu yana yürütmekte iken son yıllarda özellikle pilot destek uygulamaları ve uluslararası projeler aracılığıyla bölgede öne çıkan sektör ve alanlarda girişimcilik ve hızlandırma destekleri vermektedir. Bu alanda ülke genelinde KOSGEB tarafından da destekler verilmektedir. KOSGEB, il düzeyinde örgütlenmiş olup ülke genelinde standart destek programları uygulamaktadır. KOSGEB tarafından uygulanan destek programları incelendiğinde 2024 yılında Girişimcilik, İş Birliği, Stratejik Ürün, Teknolojik Ürün, Küresel Rekabetçilik, Kapasite Geliştirme ve KOBİ Dijital Dönüşüm başlıklarında destek programları yürütüldüğü görülmüştür. Bu haliyle KOSGEB İl Müdürlükleri tarafından

yürütülen faaliyetlerin, Ajans Yatırım Destek Ofisleri tarafından hali hazırda yürütülmekte olan yatırım tanıtım ve destek çalışmalarının bir bileşenini oluşturduğu görülmekte bu bakımdan KOSGEB tarafından kullanılan kaynakların ajans koordinasyonuna yahut yönetimine geçirilmesi önerilmektedir.

Esasında ajanslar tarafından uygulanan bağımsız değerlendirme ve değerlendirme komitesi süreçleri, ajans faaliyet alanı ile ilgili tüm destek programlarının sektör uzmanları ve ilgili kurum ve kuruluşların belli aşamalarda görev almasını sağlayabilecek bir kurguyla ajanslar eliyle yürütülmesine imkan vermektedir. Bu kapsamda Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı merkez teşkilatı tarafından yürütülen Hamle, HIT 30 gibi destek programları ile TÜBİTAK tarafından yürütülen yenilik ve girişimcilik, işbirliği destekleri ile KOBİ ve Sanayi Ar-Ge Başlangıç Destek programları gibi destek uygulamalarının ajanslar eliyle yürütülmesi gayet mümkündür.

Bu çerçeve kooperatifçilik ve ekonomik yönü de olan sosyal içerme gibi konularda diğer destek uygulayan kurumları ve destek uygulamalarını da içerecek şekilde geliştirilebilir.

Bu alanda bir görev yetki düzenlemesi, *yerel özelliklere ve önceliklere duyarlı destek uygulamalarında programların ajans eliyle yürütülmesi*, ajans tarafından yürütülmesinin *uygun olmadığı değerlendirilen alanlardan da ajansların çekilmesi* suretiyle bir koordinasyon çalışmasında fayda görülmektedir. Bu sayede sahada destek müdahale yaklaşımının yeknesaklaşması ve kamusal imkanların birbirini destekler mahiyette uygulanması sağlanacak, kalkınma ajansları erişim sağladığı geniş mali imkanlar ile bölge içi ve bölgelerarası gelişmişlik farklarının giderilmesinde belirlenen öncelikler çerçevesinde çok daha etkin rol oynayabilecektir. Ajansların bölgesel nitelikli politikaların merkezi haline gelmesine ilişkin benzer bir öneri yazarın 2016 yılında hazırladığı Planlama Uzmanlığı tezinde de yer almıştır (Anıç, 2016:163).

Bu yönde bir yapılanma başlangıçta ajansların daha yüksek kaynağa erişim motivasyonu ile merkezileşme eğilimini de artırabilecektir. Ancak kaynak kullanım etkinliğinin sağlanması sonrasında bu kaynakların yalnızca temel hedef ve önceliklerinin merkezi düzeyde belirlendiği sonrasında yerel düzeyde tema, başvuru sahibi, destek esasları gibi konularda önceliklendirme ve özelleştirmenin ajans tarafından belirleneceği bir modele evrilmesi de gerekli görülmektedir.

Ajanslar kaynak ihtiyacı çerçevesinde hibe nitelikli destek programları yerine kaynak etkinliğinin daha yüksek olduğu değerlendirilen finansman ve faizsiz kredi desteklerine ağırlık vermeye başlamıştır. Diğer taraftan son yıllarda güdümlü proje desteklerinin daha yoğun şekilde uygulandığı görülmektedir. Bu iki durum da kalkınma ajanslarında kaynağı daha etkin kullanma eğilimleri olarak değerlendirilmiştir.

Kalkınma ajanslarında proje değerlendirme ölçütlerinden biri sürdürülebilirlik olup söz konusu kaynaklarla sürdürülebilir projelerin finanse edildiği kabul edildiğinde mali destek sağlanan *tüm projelerde ajansların gelir paylaşım modeline dönmesi* önerilmektedir. Bilhassa büyük ölçekli güdümlü projelerde sağlanan ekonomik getiri, ajansların kaynak verimliliğini de artıracaktır.

Ajanslarda gelir paylaşım yaklaşımı örnekleri artmaya başlamış olup bu yönde olumlu bir işaret olarak görülmektedir. Ajansların mali desteklerden kar payı ve güdümlü projelerle hayata geçirilen yahut destek sağlanan yenilikçilik merkezleri, fuar ve kongre merkezleri, teknoloji geliştirme bölgeleri ile iş geliştirme merkezlerinden pay alması yazar tarafından daha önce de önerilmiş ancak yaklaşık 8 yıllık dönemde önemli bir ilerleme sağlanamamıştır (Anıç, 2016:164).

Ajanslar için yeni gelir kaynakları bulunması elzemdir. Bu kapsamda ajans bölgelerinde gerçekleştirilen teşvik belgeli yatırımlardan ajanslara refah payı verilmesi önemli bir gelir kalemi olacaktır. Mevcut teşvik sistemi bölgelerin gelişmişlik durumlarını gözetenerek yatırımcılara önemli mali olanaklar sağlamaktadır. Bu kapsamda

teşvik belgeli yatırımlardan elde edilecek kamusal mali katkının yıllık gerçekleşme üzerinden yüzde biri yatırımcı tarafından kalkınma ajanslarına refah payı olarak aktarılabilir.

Gelir kalemleri artırılırken ajans yapısının etkinliğinin de güvence altına alınması gerekli görülmektedir. Bu kapsamda mevcut yapının etkinlik seviyesinin artırılmasına ilişkin öneriler de geliştirilmiştir.

Bu doğrultuda birinci öncelikli husus yerel ölçekte emsalsiz istişare yapıları olarak kurgulanan *kalkınma kurullarının tüm bölgelerde tekrar aktif hale getirilmesidir*. Bu sayede yerel düzeyde ajans faaliyetlerine ilişkin ilginin de yeniden ve daha yüksek oranda tesis edileceği düşünülmektedir.

Diğer taraftan aktif hale getirilen kalkınma kurullarının istişare niteliği korunurken özellikle ajans icra birimi *genel sekreterliğin faaliyetlerine yönelik bir kontrol ve denetim mekanizması olarak teşkili* kalkınma kurulunun etki düzeyini artıracaktır. Kalkınma ajansları yıllık faaliyet raporlarının ve denetim raporlarının görüşülerek değerlendirilmesi 4 sayılı CBK’da kalkınma kurulu görevleri arasında sayılmaktadır. Bu kapsama 2021 yılında çalışma programı taslağı da dahil edilmiştir. Bu sayede kalkınma kurulu, faaliyet planlaması ile faaliyet gerçekleşmesine ilişkin bilgileri karşılaştırmalı olarak değerlendirme imkanına sahiptir. Bu çerçevede 4 sayılı CBK’nın 192 nci maddesinde düzenlenen yetkinin faaliyet raporlarıyla ilgili kısmının uygun görüş vermek / vermemek şeklinde değiştirilmesi ve iki yıl üst üste yahut beş yıl içinde üç kez uygun görüş verilmemesi durumunda ajans mali yönetim yeterliğinin askıya alınması yönünde bir düzenlenme yapılması etkinliği artırabilecektir.

Ajans yönetim kurulu yapısı incelendiğinde tek ilden oluşan ajanslarda kamu ve özel sektör arasında daha dengeli bir yapı mevcut iken birden çok ilden oluşan ajanslarda il sayısı arttıkça kamunun yönetim kurulundaki temsili de artmaktadır. Bu kapsamda birden çok ilden oluşan ajanslar için *özel sektör temsilini artırmak* üzere organize sanayi

bölgelerini temsilen il valisi dışında müteşebbis heyetin / heyetlerin kendi aralarından seçeceği bir temsilcinin daha ajans yönetim kuruluna üye yapılması özellikle ticaret ve sanayi odalarının birlikte kurulduğu illerde fayda sağlayacaktır.

Diğer taraftan il genel meclis başkanları büyükşehir olmayan illerde seçildiğinden bünyesinde büyükşehir olan ve olmayan illerin birlikte bulunduğu ajanslarda yönetim kurulunda il düzeyinde siyasi temsilci sayıları farklılaşmaktadır. Bu bakımdan daha adil bir temsiliyet sağlamak üzere *siyasi nitelikli il genel meclis başkanlarının yönetim kurulu üyeliği sona erdirilerek üniversite – ajans işbirliğine katkısı da gözetilerek ilde kurulu üniversite rektörünün ajans yönetim kurulu üyesi olarak belirlenmesi* önerilmektedir. Birden çok üniversite bulunan illerde rektörler, ajans yönetim kurulu üyesini kendi aralarında seçebilecekleri gibi yönetim kurulu başkanlığında valiler için öngörüldüğü gibi üniversiteler arasında isim sırasına göre yıllık olarak görevlendirme de yapılabilir.

Ajans destek uygulamaları özelinde ise ajans desteklerinden gelişmiş ilçelerin daha fazla faydalandığı görülmüş olup bu durumun bölge içi gelişmişlik farklarını gidermekle bağdaşmadığı ifade edilmiştir. Bu çalışma ile duruma dikkat çekilerek esasında bir farkındalık da yaratılmış olmaktadır. Bu minvalde *ajanslar için il ve ilçelerin gelişmişlik durumunu dikkate alan bir proje değerlendirme seti oluşturulabilir*. Bununla birlikte merkezi payın aktarılmasında performans da kriterler arasında yer almakta olup gelişmişlik durumunun ajans destek uygulamalarında dikkate alınması yahut desteklerden en az gelişmiş il ve ilçelerin yararlanma durumu, bu kapsamda bir kriter olarak belirlenebilir. Benzer öneri ajansların coğrafi kapsayıcılığı için de geçerlidir. Zira destek uygulamalarının coğrafi dağılımı kapsamında teknik destekler de dahil olmak üzere ajansların bölgenin geneline nüfuz etmesinde eksiklikler bulunduğu değerlendirilmiştir. Bu amaçla *ajans bölgesinde destek uygulamalarından yararlanmamış ilçe bulunup bulunmaması da bir kriter olarak değerlendirilebilir*.

Kalkınma ajansları, başta mülki idare olmak üzere kuruldukları dönemden bu güne yerel paydaşların gündemine bölgesel kalkınmayı sokmuş ve coğrafi kapsayıcılık ve gelişmişlik durumları bakımından uygulamalarda kısmen eksiklikler olsa da projecilik kültürünü ülke geneline yaymış, proje değerlendirme ve izleme uygulamaları ile diğer destek uygulamalarına da örnek teşkil eden süreçleri hayata geçirmiştir. Ancak ajanslar kuruldukları günden bu yana mevzuatta düzenlenen kaynağa sahip olamamışlardır. Bu durum bölgesel politika alanındaki siyasi sahiplenme eksikliğinin en önemli göstergesi olarak kabul edilmiştir.

Diğer taraftan özellikle son 5 yıllık dönemde ajanslara tahsis edilen kaynağın tahsis edilmesi gereken kaynak içindeki payı azalmaya devam etse de kalkınma ajansları tahsis edilen kaynağın aktarımında sorun yaşamamış, merkezi payın aktarımı öngörülebilir bir yapıya kavuşmuştur. Öyle tahmin edilmektedir ki ajansların yıllar itibarıyla azalan oranlarda pay almasının da etkisiyle ajansların merkezi programların uygulanmasındaki rolü güçlendirilmiş, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı bünyesinde yürütülen bölgesel öncelikli merkezi programların yanı sıra Çalışan ve Üreten Gençler Programında olduğu gibi diğer Bakanlıkların da dahil olduğu ortak programların ajanslar aracılığıyla uygulanması sağlanmıştır.

Diğer taraftan yine Bakanlık koordinasyonunda büyük ölçekli AB programları ile dış kredili projeler uygulanmaya başlanmıştır. Bu girişimler merkezi katkıdan azalan payın ikamesi olarak görülmektedir. Ancak bu şekilde aktarılan kaynakların ajansın en temel gelir kaynağı merkezi paya yakın seviyelerde hatta üzerinde gerçekleştiği görülmüş olup bu durum kuşkusuz daha fazla kaynak elde etmek üzere bir *merkezileşme eğilimini* de tetiklemiştir. Bunun sonucunda bugüne kadar sağlanan kazanımlar temel alınarak daha büyük ölçekli adımlar atılması beklenmekte iken *ajans inisiyatifinin gitgide sınırlı kaldığı, ajansların yerel düzeyde proje uygulayıcı kuruluşlar yönünde ilerlediği bir duruma doğru yol alındığı değerlendirilmiştir.*

Bu kapsamda ajansların bölgesel önceliği yahut niteliği olan programların temel uygulayıcısı olması önemli görülürken bunun kaynak kullanım etkinliğine sağladığı katkının görülmesini takiben *yerel düzeyde önceliklendirme ve özelleştirmenin ajans tarafından belirleneceği bir modele evrilmesi şarttır.*

Diğer taraftan kurulan BKİ'lerle birlikte hali hazırda 4 BKİ faaliyette bulunmakta olup BKİ'ler ile kalkınma ajanslarının belli faaliyetlerinin çakıştığı ortadadır. İki yapının da ulusal ölçekte aynı Genel Müdürlük tarafından koordine edildiği gözetildiğinde bir faaliyet ayrışmasının kaynak etkinliği ve kurum performanslarının değerlendirmesi bakımından elzem olduğu değerlendirilmektedir.

Burada yürütülen faaliyetler üzerinden çakışmaların olduğu değerlendirilen alanlarda *BKİ'lerin temel kamusal yatırımlar, tarımsal üretim ve sulama alanlarında çalışmalara odaklanmaları, özel sektör yatırımları, girişimcilik ve coğrafi işaret başta olmak üzere tescil ve yüksek katma değerli işlenmiş ürün çalışmalarının ajanslar eliyle yürütülmesinin uygun olacağı* değerlendirilmektedir.

Kalkınma ajansları, ulus altı ölçekte kurduğu yönetim modeli, planlama ve analiz çalışmaları ve yürüttüğü destek uygulamaları ile yerelde kalkınmanın öncü kuruluşları haline gelmiştir. Projelerin etkin izlenmesi ve sürdürülebilirliği ile çoklu karar mekanizmasındaki çoklu aktör yapısı kalkınma ajanslarının kapsayıcı nitelikte kuruluşlar olarak faaliyette bulunması için sağlam bir dayanak oluşturmaktadır. Bununla birlikte kalkınma ajansları destek uygulamalarında yukarıda zikredilen bir takım sorunlar bulunsa da bunların genele etki etmediği, ajans desteklerinin objektif kriterler çerçevesinde uygulandığı ve bir kayırmacılık bulunmadığı göz önüne alındığında ajansların *araç çeşitliliğinin sağlanması* gerektiği değerlendirilmektedir.

Ajanslara daha geniş ölçekli müdahale araçlarının sağlanması, uygulanan programların hedeflerine ulaşmasına, tahsis edilen kaynağın yerel ihtiyaçlarla uyumlu ve çok daha etkin şekilde kullanımına imkan verirken bölgesel kalkınma alanında atılan en

önemli adımın başarıya ulaşmasını ve bu sayede ajanslar eliyle ülke genelinde daha hakkaniyetli bir kalkınmanın sağlanmasını da mümkün kılacaktır.



KAYNAKÇA

- Acemoğlu D., Robinson J.A, (2002), Political Economy of the Kuznets Curve, *Review of Development Economics*, s. 6 (2) ss. 183-203.
- Acemoğlu, D., Johnson, S., Robinson, J.A (2005) Institutions as a Fundamental Cause of Long Run Growth, içinde Editör: Aghion, P., Durlauf, S., *Handbook of Economic Growth*, ss. 385-472, North-Holland.
- Acemoglu D. (2006), A Simple Model of Inefficient Institutions, *Scandinavian Journal of Economics*, s. 108 (4), ss. 515-546.
- Acemoğlu D., Robinson J.A. (2012), *Ulusların Düşüşü*, Doğan Kitap Yayınları.
- Amin, A. (1999) An Institutional Perspective on Regional Economic Development, *International Journal of Urban and Regional Research*, s.23, ss.365-378.
- Amin, A., Thrift, N. (1994), Living in the Global, içinde Editör: Amin, A., Thrift, N., *Globalization, Institutions and Regional Development in Europe*, s. 1-19, Oxford University Press.
- Anıç, A. (2016), *Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Kalkınma Ajanslarında Uygulanması*, Planlama Uzmanlığı Tezi, Yayın No: 2955, Kalkınma Bakanlığı.
- Arrow, K. J. (1962) The Economic Implications of Learning by Doing, *Review of Economic Studies*, s. 29, ss.155-173.
- Asheim, B., Smith, H.L., ve Oughton, S. (2011) Regional Innovation Systems: Theory, Empirics and Policy; *Regional Studies*, s.45, ss. 875-891.
- Aşık, G.A., Karakoç, U., Pamuk, Ş. (2020) Regional Inequalities and the West-East Divide in Turkey since 1880, *CEPR Discussion Paper*, No: DP15304, Centre for Economic Policy Research.
- Azulai, M., Bandiera, O., Blum, F. vd. (2014), *State Effectiveness, Growth, and Development, Evidence Paper*, International Growth Center.
- Barca, F. (2009) An Agenda for A Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations, *Independent Report Prepared at the Request of Danuta Hubner, Commissioner for Regional Policy*, European Commission.
- Barca, F., McCann, P., Rodríguez-Pose, A. (2012), The Case For Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches, *Journal of Regional Science*, s.52, ss.134-152
- Barnes, T.J., Christophers, B. (2018), *Economic Geography: A Critical Introduction*, Wiley Blackwell.
- Bathelt H., Glückler, J. (2003), Toward a Relational Economic Geography, *Journal of Economic Geography*, s. 3 (2003), ss. 117-144.

- Bathelt, H., & Glückler, J. (2014). Institutional Change in Economic Geography, *Progress in Human Geography*, s. 38 (3), ss. 340-363
- Bayram, M.E. (1994), *Türkiye’de Planlama Teşkilatının (Türk Plancılığının) Hukuki ve İdari Yapısı İle İlgili Sorunları ve Çözüm Önerileri*, Planlama Uzmanlığı Tezi, Devlet Planlama Teşkilatı.
- Beaujean A.A., Grant, M.B. (2019), Tutorial on Using Regression Models with Count Outcomes Using R, *Practical Assessment, Research, and Evaluation*, s.21 (1) ss.1-19
- Bergek, A., Jacobssons S., Carlsson, B., Lindmark, S., ve Rickne, A. (2008) Analyzing the Functional Dynamics of Technological Innovation Systems: A Scheme of Analysis, *Research Policy*, s. 37 (3), ss. 407-429.
- Blaydes, L. (2010), *Elections and Distributive Politics in Mubarak’s Egypt*, Cambridge University Press.
- Blöchliger, H., Rabesona, J. (2009). The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments: An Update, *OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government*, Working Paper No. 2009/09.
- Boschma, R. Frenken, K. (2015) Evolutionary Economic Geography, *Papers in Evolutionary Economic Geography* s. #15.18, ss. 1-21.
- Bosker, M., Garretsen, H. (2009), Economic Development and The Geography of Institutions, *Journal of Economic Geography*, s. 9, ss. 295–328.
- Bozdoğan, H. (1987), Model Selection and Akaike's Information Criterion (AIC): The General Theory and its Analytical Extensions, *Psychometrika*, s. 52, ss. 345 – 370.
- Buchanan, J.M. (1949), The Pure Theory of Public Finance: A Suggested Approach, *Journal of Political Economy*, s.57, ss.496-505.
- Buchanan, J., Musgrave R.A., (1999), *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*, MIT Press.
- Buchanan J.M., Tullock, G. (1999), *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Erişim adresi: https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/1063/Buchanan_0102-03_EBk_v6.0.pdf
- Bulmuş, G., Polat E. (2020), Yeni Bölgeselcilik Yaklaşımı ve Bölgesel Kalkınma Ajanslarının Türkiye Bölgesel Planlama Uygulamasına Etkileri, *Mimarlık Bilimleri ve Uygulamaları Dergisi*, s. 5 (2), ss. 293-308.
- Cameron A.C., Trivedi, P.K. (2013), *Regression Analysis of Count Data*, Second Edition, Cambridge University Press.
- Celbis, MG., de Crombrugghe, D.P., Muysken, J. (2014), Public Investment and Regional Politics: The Case of Turkey, *UNU MERIT Working Paper Series*, Working Paper No: 20, Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology.

- Christopherson, S. (2002), Why Do National Labor Market Practices Continue to Diverge in the Global Economy? The Missing Link of Investment Rules, *Economic Geography*, s.78, ss.1-20.
- Chu, H., Hassink, R., Yılmaz, Ş. (2024). Fragmented or Engaged Pluralism in Economic Geography?, *Progress in Human Geography*, s. 48 (3), ss. 247-274.
- Cox, G.W., McCubbins, M. (1986), Electoral Politics as a Redistributive Game, *Journal of Politics*, s. 48, ss. 370-389.
- Cox, G.W. (2010), Swing Voters, Core Voters and Distributive Politics, içinde Editör: Shapiro, I., Stokes, S.C., Wood, E.J., Kirshner, A.S., *Political Representation*, ss. 342-357. Cambridge University Press.
- Commission of The European Communities (CEC), (1988), Council Regulation EEC No 2052/88.
- Cumbers A., Mackinnon, D., McMaster, R. (2003), Institutions, Power and Space, Assessing the Limits to Institutionalism in Economic Geography, *European Urban and Regional Studies*, s. 10 (4), ss. 325-342.
- Çalışkan, E.T., Kaya A.A. (2018), Yeni Ekonomik Coğrafya Ekosistemi ve Akış Diyagramları, *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, s. 644, ss.77 -100.
- Diaz-Cayeros, A., Estevez, F., Magaloni, B. (2008), *Strategies of Vote Buying: Social Transfers, Democracy and Welfare in Mexico*, Stanford University.
- De La Calle, L., Orriols, L. (2010), Explaining the Electoral Effects of Public Investments: The Case of The Expansion of the Underground in Madrid, 1995-2007, *European Journal of Political Research* s. 49 ss.393-417
- DDK (2014), Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi, *Araştırma ve İnceleme Raporu*, Rapor No: 2014/3, Devlet Denetleme Kurulu.
- DPT (1963), *Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, erişim: <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (1968), *İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, erişim: <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (1973), *Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, erişim: <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (1979), *Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı*, erişim: <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (1985), *Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, erişim: <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (1990), *Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı*, erişim: <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (1996), *Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, erişim: <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> Devlet Planlama Teşkilatı.

- DPT (2001), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, erişim: <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (2006a), *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı*, erişim: <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (2006b), *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Gelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, erişim: <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Dokuzuncu-Kalkinma-Plani-Bolgesel-Gelisme-OIK.pdf> Devlet Planlama Teşkilatı.
- Dirlik, O. (2015), Türkiye'de Kalkınma Ajanslarının Kurumsal Bağlamının Biçimlendirme Mekanizmaları Üzerine Bir Çözümleme, Doktora Tezi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Dixit, A., Londregan, J. (1996), The Determinants of Success os Special Interest in Redistributive Politics, *Journal of Politics*, s.4 (58), ss.1132-1155.
- Downs, A. (1957), Theory of Political Action in A Democracy, *The Journal of Political Economy*, s. 65(2), ss. 135-150.
- Dulupçu, M.A; Sungur, O., Keskin, H. (2010), Bölgesel Kalkınmada Yeni Yaklaşımlar ve Türkiye’de Kalkınma Planlarına Yansımaları: Kalkınma Planlarının Yeni Teoriler Açısından Değerlendirilmesi, *TUCAUM 6. Ulusal Coğrafya Sempozyumu*. erişim adresi: http://tucaum.ankara.edu.tr/wp-content/uploads/sites/280/2015/08/semp6_26.pdf.
- Eisner, M. A. (1993), Bureaucratic Professionalization and The Limits of The Political Control Thesis: The Case of The Federal Trade Commission, *Governance* s. 6 (2), ss. 127–153.
- Eraydın, A. (2002), *Yeni Sanayi Odakları: Yerel Kalkınmanın Yeniden Kavramsallaştırılması*, ODTÜ Mimarlık Fakültesi Yayınları.
- Eraydın, A. (2004), Bölgesel Kalkınma, Kavram, Kuram ve Politikalarında Yaşanan Değişimler, *Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu, KEAS 2004*, Pamukkale Üniversitesi.
- Ersayın, Z. (2012), *Kamu Müdahalelerinde Katkısalılığın Değerlendirilmesi: Çukurova ve İzmir Kalkınma Ajansları KOBİ Destekleri Örneği*, Planlama Uzmanlığı Tezi, Yayın No: 2832, Kalkınma Bakanlığı.
- Ertugal, E. (2017), Challanges For Regional Governance in Turkey: The Role of Development Agencies, *METU Journal of the Faculty of Architecture*, s.2017/2 ss. 203-224.
- European Commission, (2014), Report from the Commission to the Council and the European Parliament: *EU Anti-Corruption Report*, European Commission.
- Evans, P. B. (1995), *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press.
- Feldman, M.P., Francis, J., Bercovitz, J. (2005) Creating a Cluster While Building a Firm. Entrepreneurs and the Formation of Industrial Clusters, *Regional Studies*, s.39, ss. 129-141
- Gertler, M.S., (1997), The Invention of Regional Culture, içinde Editör: Lee, R., Wills, J., *Geographies of Economies*, ss.47-58, Routledge.

- Gertler, M. S. (2010), Rules of the Game: The Place of Institutions in Regional Economic Change, *Regional Studies*, s. 44 (1), ss. 1–15
- Gertler, M.S. (2018), Institutions, Geography, and Economic Life, içinde Editör: Clark, G.L., Feldman, M.P., Gertler, M.S., Wojcik, D., *The New Oxford Handbook of Economic Geography*, Oxford University Press.
- Gezici, F., Hewings, GJD. (2004), Regional Convergence and The Economic Performance of Peripheral Areas in Turkey, *Review of Urban & Regional Development Studies*, s. 16 (2), ss. 113-132.
- Gezici, F., Hewings, GJD. (2007), Spatial Analysis of Regional Inequalities in Turkey, *European Planning Studies*, s. 15 (3), ss. 113-132.
- Glückler, J., Lenz, R. (2016), How Institutions Moderate the Effectiveness of Regional Policy: A Framework and Research Agenda, *Investigaciones Regionales, Journal of Regional Research*, s.36, ss: 255–77.
- Golden, MA., Min, B. (2013), Distributive Politics Around the World, *Annual Review of Political Science*, s. 16, ss.73-99.
- Graham, C. Kane, C. (1998), Opportunistic Government or Sustaining Reform: Electoral Trends and Public Expenditure Patterns in Peru 1990-1995, *Latin American Research Review*, s.33 (1), ss. 67-104.
- Green, A.J. (2021), Too Many Zeros and/or Highly Skewed? A Tutorial on Modelling Health Behaviour As Count Data With Poisson and Negative Binomial Regression, *Health Psychology and Behavioral Medicine*, s. 9 (1), ss. 436-455.
- Grillitsch, M., Rekers, J.V. (2016), How Does Multi-Scalar Institutional Change Effect Localized Learning Processes? A Case Study of The Med-Tech Sector in Southern Sweden, *Environment and Planning A*, s. 48, ss.154-171.
- Günaydın, D. (2013), Türkiye’de Bölgeler Arası Gelişmişlik Farkların Giderilmesinde Kalkınma Ajansların Yeri: İZKA Mali Destek Programları Örneği, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, s.15 (1), ss. 703-101.
- Gündüz, U. (2014), Politically Connected Firms and Business Performance in Turkey: Top Industrial Enterprises and Privatization of the Energy Sector, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Hall, P.A., Soskice, D. (2001), *Varieties of Capitalism*, Oxford University Press.
- Hewings, G.J. D. (1978), The Trade Off Between Aggregate National Efficiency and Interregional Equity: Some Recent Empirical Evidence, *Economic Geography*, s. 54, ss. 254-263.
- Hilbe, J.M. (2011), *Negative Binomial Regression Second Edition*, Cambridge University Press.
- Iammarino, S., Rodriguez-Pose, A., Storper, M. (2017) Why Regional Development Matters for Europe's Economic Future, *Working Papers of the DG for Regional and Urban Policy*. No: WP 07/2017, European Commission.

- Kalkınma Bakanlığı (2012), *Kalkınma Ajansları 2011 Yılı Genel Faaliyet Raporu*, Kalkınma Bakanlığı.
- Kalkınma Bakanlığı (2013), Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi Bilgilendirme Sunumu. Kalkınma Bakanlığı Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü.
- Kalkınma Bakanlığı (2014a), *Onuncu Kalkınma Planı*, Kalkınma Bakanlığı.
- Kalkınma Bakanlığı (2014b), *Bölgesel Gelişme Ulusal Stratejisi*, Kalkınma Bakanlığı.
- Kalkınma Bakanlığı (2014c), *Onuncu Kalkınma Planı Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Kalkınma Bakanlığı.
- Karaca, M. (2018), Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Politikalarının Kurumsal Analizi: Kalkınma Ajansları Örneği, Doktora Tezi, İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kauder, B., Portafke, N., Reischmann, M. (2016), Do Politicians Reward Core Supporters? Evidence From a Discretionary Grant Program, *European Journal of Political Economy*, s. 45, ss. 39-56.
- Karahasan, B.C. (2015), Regional Inequalities in Turkey: Post 2001 Era, *Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi*, s. 37 (1) ss.125-147.
- Karahasan, B.C., Pınar, M., Deniz, P. vd (2023), Political Climate and Regional Well-Being in Turkey, *Territory, Politics, Governance*, s. 11 (7), ss. 1365-1391.
- Karaman, F., Doğruel F. (2011), Regional Convergence in Turkey: The Role of Government in Economic Environment Augmenting Activities, *Munich Personal RePEc Archive*, Paper, No: 34271, erişim: <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/34271/>.
- Kargı, N. (2009). Bölgesel Kalkınma Yaklaşımlarındaki Gelişmeler ve AB Perspektifi Altında Türkiye’nin Bölgesel Politika Analizi, *International Journal of Economic and Administrative Studies*, s. (1) 3, ss. 19-40.
- Kayan, A. (2012), Türkiye’de Bölge Planlaması: Sorunlar ve Çözüm Önerileri, *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, s. 9 (20), ss.103-134.
- Kaygalak, İ. (2020), *Mekan ve Ekonomi: Ekonomik Coğrafyada Yeni Yaklaşımlar*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kemmerling, A., Stephan, A. (2008), The Politico Economic Determinants and Productivity Effects of Regional Transport Investment in Europe, *EIB Papers*, s.1 (2), ss. 36-60.
- Keskin, H., Sungur, O. (2010), Bölgesel Politika Ekseninde Yaşanan Dönüşüm: Türkiye’de Kalkınma Planlarında Bölgesel Politikaların Değişimi, *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, s. 2, ss. 271-293.
- Klakattawi, H.S., Vinciotti, V., Yu, K. (2018), A Simple and Adaptive Dispersion Regression Model for Count Data, *Entropy*, s.20, ss.1-15.
- Kındap A., Doğan, T. (2019), Regional Economic Convergence and Spatial Spillovers in Turkey, *International Econometric Review*, s. 11 (1), ss. 1-23.
- Krugman, P. (1991) Increasing Returns And Economic Geography, *Journal of Political Economy* s. 99, ss. 483-492.

- Kuran, İ. (2019), Kalkınma Ajanslarının Kurumsal Sorunları ve Çözümlerine İlişkin Ampirik Analiz: Türkiye Örneği, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Kutlu, S. Z. (2018), Yerelde Merkezileşme Bağlamında Kalkınma Ajansları: Batı Akdeniz, Doğu Anadolu, Fırat ve Güney Marmara Kalkınma Ajansları Örneği, Doktora Tezi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Lawless, J.F. (1987). Negative Binomial and Mixed Poisson Regression, *Canadian Journal of Statistics-Revue Canadienne De Statistique*, s. 15, ss.209-225.
- Letelier S. L., Neyra, A.G. (2013), The Political Economy of Regional Grants in Peru, *CEPAL Review*, s.109, ss.147-161.
- Lindbeck, A., Weibull, J. (1993), A Model of Political Equilibrium in a Representative Democracy, *Journal of Public Economics*, s.51 (2), ss.195-209
- Livert, F., Gainza, X. (2018), Distributive Politics and Spatial Equity: The Allocation of Public Investment in Chile, *Regional Studies*, 2017, ss.1-13.
- Luca, D. (2016), Votes and Regional Economic Growth: Evidence from Turkey, *World Development*, s. 78, ss. 477-495.
- Luca, D. (2017), Boon or Bane for Development? Turkey's Central State Bureaucracy and The Management of Public Investment, *Environment and Planning C: Politics and Space*, s.35, ss. 939-957.
- Luca, D. (2022), National Elections, Sub-national Growth: The Politics of Turkey's Provincial Economic Dynamics under AKP Rule, *Journal of Economic Geography*, s. 22, ss. 829-851
- Luca D., Rodrigues-Pose A. (2015), Distributive Politics and Regional Development: Assessing the Territorial Distribution of Turkey's Public Investment, *The Journal of Development Studies*, s. 51 (11), ss. 1518-1540.
- Luca D., Rodriguez-Pose, A. (2019), Building Consensus, Shifting Strategies in the Territorial Targeting of Turkey's Public Transport Investment, *Regional Studies*, s. 53, ss.1591-1602.
- Lucas, R.E. (1988), On The Mechanics of Economic Development, *Journal of Monetary Economics*, s. 22 (1), ss. 3-42.
- Lundvall, B-A., Johnson. B. (1994), The Learning Economy, *Journal of Industrial Studies*, s.1 (2), ss. 23-42.
- MacKinnon, D., Cumbers, A., ve Chapman, K. (2002), Learning, Innovation and Regional Development: A Critical Appraisal of Recent Debates, *Progress in Human Geography*, s. 26 (3) ss. 293-311.
- MacKinnon, D., Cumbers, A., Pike, A., Birch, K. ve McMaster, R. (2009), Evolution in Economic Geography: Institution, Political Economy and Adaptation, *Economic Geography*, s: 85 (2), ss. 129-150
- Mahoney, J., Thelen,K.A. (2010), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press.

- Martin, R. (2000), The New 'Geographical Turn' in Economics: Some Critical Reflections, *Cambridge Journal of Economics*, s. 23 (1), ss. 65-91.
- Martin, R. (2008), National Growth versus Spatial Equity? A Cautionary Note on the New Trade-Off Thinking in Regional Policy Discourse, *Regional Science Policy and Practise*, s. 1, ss. 3-13.
- Martin, R. (2015), Rebalancing the Spatial Economy: the Challenge for Regional Theory, *Territory, Politics, Governance*, s. 3, ss:235-272.
- McCann, P., van Oort, f. (2009) Theories of Agglomeration and Regional Economic Growth: A Historical Review, içinde Editör: Capello, R., Nijkamp, P., *Handbook of Regional Growth and Development Theories*, ss.19-32, Edward Elgar Publishing.
- McGillivray, F. (2004), *Privileging Industry: The Comparative Politics of Trade and Industrial Policy*, Princeton University Press.
- Meriç, E. M. (2018), Bölgesel Kalkınmaya Yönelik Türkiye’de Kurulan Kalkınma Ajanslarının Bölgeler Arası Yakınsamaya Etkisi, Doktora Tezi, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Meydan, M. C. (2014), *Kalkınma Ajansları Desteklerinin Değerlendirilmesi: Karşıt Durum Etki Değerlendirme Örneği*, Planlama Uzmanlığı Tezi, Yayın No: 2862, Kalkınma Bakanlığı.
- Milligan K., Smart, M. (2005), Regional Grants as Pork Barrel Politics, *CESifo Working Paper*, No: 1453.
- Morgan, K. (1997) The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal, *Regional Studies*, s.31, ss. 491-503.
- Morrison, A. Cusmano, L. (2015) Introduction to the Special Issue: Globalisation, Knowledge and Institutional Change. Towards an Evolutionary Perspective to Economic Development, *Journal of Economic and Social Geography* s. 106 (2) ss. 133-139.
- Niskanen, W. A. (2001), Bureaucracy. içinde: Editör; Shughart, W.F., Razzolini, L., *The Elgar Companion to Public Choice*, ss. 258–270, Edward Elgar.
- North, D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.
- North, D.C. (1994), Privatization, Incentives and Economic Performance, erişim: <https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/eh/papers/9411/9411002.pdf> erişim tarihi 15.04.2024.
- OECD (2009), *Regions Matter: Economic Recovery, Innovation and Economic Growth*, OECD.
- Okçu M., Dulupçu, M.A., Gül, H. (2005), Türkiye’de Bölgeselleşme mi Bölgeselcilik mi? Ayrımlar ve Açılımlar, *KEAS'05: Kentsel Ekonomik Araştırmalar Sempozyumu-II*, Pamukkale Üniversitesi.
- Osberg, L. (1995), The Equity/Efficiency Trade-Off in Retrospect, *Canadian Business Economics*, s. Spring, ss.5-19.

- Ottaviano, G.I.P (1999), Integration, Geography and the Burden of History”, *Regional Science and Urban Economics*, s. 29 (2), ss. 245-256.
- Özcan G.B, Gündüz, U. (2015) Political Connectedness and Business Performance: Evidence from Turkish Industry Rankings, *Business and Politics*, s. 17, ss.41-73.
- Özkanan, A., Erdem, R. (2014), Yönetimde Kayırmacı Uygulamalar: Kavramsal Bir Çerçeve, *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, s. 20, ss. 179-206.
- Öztürk A., Gültekin L. (2021), Türkiye’de İller Arası Ekonomik Yakınsama: 2008 Küresel Krizini Rolü, *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, s. 39 (2), ss. 253-270.
- Pınar, M. Karahasan B.B.; Deniz, P. (2021), Electoral Outcomes, Power Outages and Firm Performance, *Regional Studies*, s. 55, ss.723-734.
- Pike, A., Birch, K. Cumbers, A., MacKinnon, D. McMaster, R. (2009), A Geographical Political Economy of Evolution in Economic Geography, *Economic Geography*, s. 85, ss. 175-182.
- Pike, A., Marlow, D., McCarthy, A. vd. (2015), Local Institutions and Local Economic Development: The Local Enterprise Partnerships in England, 2010, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, s.8, ss.185–204.
- Polanyi, K. (2001), *The Great Transformation*, Beacon Press.
- Porter, M. (1990) *The Competitive Advantage of Nations*, Macmillan.
- Psycharis, Y. (2008), Public Spending Patterns: The Regional Allocation of Public Investment in Greece by Political Period, *GreeSE Paper*, No: 14, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe.
- Psycharis, Y., Rodriguez-Pose, A., Tselios V. (2021), Ministers and Distributive Politics: Political Influences in the Regional Allocation of Public Investment in Greece, *Territory, Politics, Governance*, s. 9 (2) ss. 276-305.
- Ridout, M., Hinde, J., Demetrio, C.G.B. (2001), A Score Test for Testing a Zero-Inflated Poisson Regression Model Against Zero-Inflated Negative Binomial Alternatives, *Biometrics*, s. 57, ss. 219-223.
- Rodriguez-Pose A. ve Gill N. (2003), The Global Trends Towards Devolution and Its Implications, *Environment and Planning C: Government and Policy*, s. 21, ss.333-351.
- Rodriguez-Pose, A. (2012), Trade and Regional Inequality, *Economic Geography*, s. 88 (2), ss 109-136.
- Rodríguez-Pose, A. (2013). Do Institutions Matter for Regional Development?, *Regional Studies*, s. 47 (7), ss. 1034-1047.
- Rodriguez-Pose, A., Psycharis, P., Tselios V. (2016a), Politics and Investment: Examining the Territorial Allocation of Public Investment in Greece, *CEPR*, Discussion Paper No: 10422.
- Rodriguez-Pose, A., Psycharis, Y., Tselios V. (2016b), Liberals, Socialists, and Pork-Barrel Politics in Greece, *Environment and Planning A*, s. 48 (8) ss. 1473-1492.

- Rodríguez-Pose, A. (2017), The Revenge of The Places That Don't Matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, s. 11 (1), ss. 189-209.
- Rodríguez-Pose, A. (2020), Institutions and the Fortunes of Territories, *Regional Science Policy and Practice*, s.12 (3), ss. 371–86.
- Rodrik, D., Subramanian, A., Trebbi, F. (2004), Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic Development, *Journal of Economic Growth*, s. 9, ss. 131-165.
- Romer, P. M. (1986) Increasing Returns And Long-Run Growth, *Journal of Political Economy*, s.94, ss. 1002–1037.
- STB (2019a), *İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması SEGE-2017*. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı.
- STB, (2019b), *İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması SEGE-2017*, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı.
- STB, (2022), *İlçelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması SEGE-2022*, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı.
- STB, (2023), Kalkınma Ajansları Tarafından Desteklenen Projelerin Künye Bilgileri, Ankara.
- STB, (2024), *Kalkınma Ajansları 2023 Yılı Genel Faaliyet Raporu*, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı.
- Saxenian, A.L. (1994), *Regional Advantage: Culture and Competiton in Silicon Valley and Route 128*, Harvard University .
- Schröder, M., Voelzkow, H. (2016), Varieties of Regulation: How To Combine Sectoral, Regional and National Levels, *Regional Studies*, s.50, ss.7-19.
- Scott, A. (2004), A Perspective of Economic Geography, *Journal of Economic Geography*, s. 4, ss. 479-499.
- Sevinç, H., Emsen, Ö.S., Bozkurt, E. (2016), Yatırım Teşvik Politikalarının Bölgesel Belirleyicilerine Yönelik Bir Analiz: Türkiye Örneği, *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, s. 6 (1), ss. 525-556.
- Solé-Ollé, A. (2010), The Determinants of The Regional Allocation of Infrastructure Investment in Spain, içinde Editör; Bosch, N., Espasa, M., Solé Ollé, A., *The Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows*, Edward Elgar Publishing,
- Sotarauta, M. Pulkkinen, R. (2011) Institutional Entrepreneurship for Knowledge Regions: In Search of A Fresh Set of Questions For Regional Innovation Studies, *Environment and Planning C*, s. 29 (1), ss. 96-112.
- Spáč, P., Voda, P., Tóth, M., Nemčok, M., Hrbková, L. (2022), Pork-Barrel Politics in a Multi-Layer Perspectives, içinde Editör: Hough, D., Heywood, P.M., *Politics of Public Spending: Actors, Motivations, and Public Responses*, Palgrave Macmillan.
- Storper, M. (1993), Regional “Worlds” of Production: Learning and Innovationin the Technology Districts of France, Italy and USA, *Regional Studies*, s.27; ss. 433-455.

- Storper, M. (1995), The Resurgence of Regional Economies, Ten Years Later: The Region as a Nexus of Untraded Interdependencies, *European Urban and Regional Studies*, s. 2 (3), ss. 191-221.
- SBB (2019), *Onbirinci Kalkınma Planı*, Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- SBB (2023), *Onikinci Kalkınma Planı*, Strateji ve Bütçe Başkanlığı.
- Tekeli, İ. (2008), *Türkiye'de Bölgesel Eşitsizlik ve Bölge Planlama Yazıları*. Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tomaney, J. (2014), Region and Place I: Institutions, *Progress in Human Geography*, s. 38, ss.131-140.
- Tutar, H. Altınöz, M., Çakıroğlu, D. (2015), Effects of Development Agencies in Terms of Regional Competitive Power of Turkey: Example of East Marmara Development Agency, *Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, s. 6 (12), ss.103-115.
- TBMM (2005), 5449 Sayılı Kanun Genel Gerekçesi, Türkiye Büyük Milet Meclisi, erişim: https://www.dogaka.gov.tr/assets/upload/dosyalar/wwwdogakaorgtr_44_cu4w25kx_kalkinma_ajanslarinin_kurulusu_kooordinasyonu_ve_gorevleri_hakkinda_kanunun_genel_gerekcesi.pdf.
- Veblen, T.B., (1899), *The Theory of the Leisure Class: An Economic Study of Institutions*, Macmillan Press.
- Venables, A. J. (2010), Economic Geography and African Development, *Papers in Regional Science*, s. 89, ss. 469–483.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of the Government in East Asian Industrialisation*, Princeton University Press.
- White, H. (1980), A Heteroskedasticity-Consistent Covariance Matrix Estimator and a Direct Test for Heteroskedasticity. *Econometrica*, s. 48 (4), ss. 817-838.
- World Bank, (2009), *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, World Bank.
- Yalçın, G. (2016), A Framework To Understand Policy Capacity of Regional Institutions In A State Centric Tradition; Case of Development Agencies In Turkey, Doktora Tezi, METU, Graduate School of Natural And Applied Sciences.
- Yaraşır Tülümce, S. (2014), Kamu Yatırımlarının Tahsisinde Tekrar Seçilme Odaklı Hizmet Kayırmacılığının Ampirik Analizi (1987-2001), *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, s. 51 (591), ss. 53-70.
- Yavan, N. (2006). *Türkiye'de Doğrudan Yabancı Yatırımların Lokasyon Seçimi*. İktisadi Araştırmalar Vakfı.
- Yavan, N. (2007). Bölge Bilimi'nin Gelişiminde Coğrafyacıların Rolü. *12. Ulusal Bölge Bilimi/Bölge Planlama Kongresi Bölge Biliminde Yeni Yaklaşımlar Bildiriler Kitabı* içinde (s. 109- 126). İTÜ.

- Yavan, N. (2011a) *Teşviklerin Sektörel ve Bölgesel Analizi: Türkiye Örneği*, Ekonomik ve Mali Araştırma Yarışması, Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları.
- Yavan, N. (2011b). Teşviklerin Bölgesel Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi: Ampirik Bir Analiz, *Ekonomik Yaklaşım*, s. 22 (81), ss. 65-104.
- Yavan, N. (2011c). Yeni Yatırım Teşvik Sisteminin Bölgesel Kalkınma Politikaları Çerçevesinde Değerlendirilmesi, 5. *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, Sanayi Politikasının Yönetişimi Bildiriler Kitabı*, ss. 125-154. TEPAV.
- Yavan, N. (2012), Türkiye’de Yatırım Teşviklerinin Bölgesel Belirleyicileri: Mekânsal ve İstatistiksel Bir Analiz, *Coğrafi Bilimler Dergisi*, s. 10 (1), ss. 9-37.
- Yavan, N. (2013), Küresel Kriz Sonrası Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Yaklaşımlar: Dünya Bankası, Avrupa Birliği ve OECD’nin Yaklaşımları, *Coğrafyacılar Derneği Yıllık Kongresi Bildiriler Kitabı*, ss. 520-534. Coğrafyacılar Derneği.
- Yavan N., Yılmaz, Ş., Anıç, A. (2022), Analyzing the New Regional Policy and Regional Development Agencies in Turkey. İçinde Editör: Storti, L., Urso, G., Reid, N., *Economies, Institutions and Territories*, ss. 135-163, Routledge.
- Yavuz, E., Yaraşır Tülümce, S. (2022), Hizmet Kayırmacılığının Kuramsal Çerçevesi, *Maliye ve Finans Yazıları*, s. 118, ss. 131-160.
- Yeşilova, A., Kaki, B. (2008), Sıfır Değer Ağırlıklı Regresyon Modelleri, *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Dergisi*, s. 13 (1), ss.14-18.
- Yıldırım, G., Kaçıranlar, S., Yıldırım, H. (2022), Poisson and Negative Binomial Regression Models For Zero-Inflated Data: An Experimental Study, *Communications Faculty of Sciences University of Ankara Series A1: Mathematics and Statistics*, s.71 (2) ss. 601-615.
- Yıldırım, J. Öcal, N., Özyıldırım, S: (2009), Income Inequality and Economic Convergence in Turkey: A Spatial Effect Analysis, *International Regional Science Review*, s. 32 (2), ss. 221-254.
- Yiğit, A.G., Işık Maden, S. (2019), Bölgesel Kalkınma Politikalarındaki Dönüşüm: Yeni Bölgecilik Yaklaşımı ve Türkiye Yansımaları, *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, s. 7(3), ss. 113-120.
- YSK, (2024) Yüksek Seçim Kurulu Sandık Sonuçları ve Tutanaklar, erişim: <https://sonuc.ysk.gov.tr/sorgu>.
- Zhang, J., Peck, J. (2016), Variegated Capitalism, Chinese Style: Regional Models, Multi-scalar Constructions, *Regional Studies*, s.50, ss.52-78.

EKLER

Ek Tablo 1: İlçe PTÇ Destekleri Üzerinden Lojistik Regresyon Sonuçları

Logistic regression		Number of obs	=	2792
		Wald chi2(7)	=	154.70
		Prob > chi2	=	0.0000
Log pseudolikelihood = -1806.9215		Pseudo R2	=	0.0608

ptc_destek_durum	Coef.	Robust Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
guncel_sege_kademe						
2	-1.766024	.2600781	-6.79	0.000	-2.275768	-1.256281
3	-1.816541	.256492	-7.08	0.000	-2.319256	-1.313826
4	-2.083123	.2570288	-8.10	0.000	-2.586891	-1.579356
5	-2.206669	.2574295	-8.57	0.000	-2.711222	-1.702117
6	-2.257794	.269084	-8.39	0.000	-2.785189	-1.730399
merkez_buyuksehir	1.8012	.2356055	7.64	0.000	1.339421	2.262978
numeric_iktidar	.2123034	.0803123	2.64	0.008	.0548942	.3697127
_cons	1.524133	.2447831	6.23	0.000	1.044367	2.003899

Ek Tablo 2: ZIP Regresyon Sonuçları

ilce_ptc_sayi	Coef.	St.Err.	t-value	p-value	[95% Conf	Interval]	Sig
guncel_sege_kademe~1	0	.	.	.	.	.	.
2	-.755	.039	-19.35	0	-.832	-.679	***
3	-1.261	.045	-28.29	0	-1.349	-1.174	***
4	-1.732	.059	-29.54	0	-1.847	-1.617	***
5	-1.705	.061	-28.04	0	-1.824	-1.586	***
6	-1.817	.079	-22.95	0	-1.972	-1.662	***
merkez_buyuksehir	.788	.034	22.85	0	.72	.855	***
numeric_iktidar	.148	.029	5.04	0	.09	.205	***
donem	-.98	.034	-28.47	0	-1.047	-.912	***
Constant	3.517	.055	63.92	0	3.409	3.625	***
top_nufus_payi	-	31.865	-6.00	0	-253.727	-128.819	***
	191.27						
	3						
Constant	-.015	.059	-0.26	.796	-.132	.101	

Mean dependent var	2.017	SD dependent var	4.754
Number of obs	2794	Chi-square	3268.187
Prob > chi2	0.000	Akaike crit. (AIC)	10840.221

*** $p<.01$, ** $p<.05$, * $p<.1$

Ek Tablo 3: Kapsayıcılık Gelişmişlik Durumu - ZINB – Robust

Zero-inflated negative binomial regression	Number of obs	=	2798
	Nonzero obs	=	1270
	Zero obs	=	1528
Inflation model	=	logit	
Log pseudolikelihood	=	-4357.684	
	Wald chi2(7)	=	1073.23
	Prob > chi2	=	0.0000

ilce_ptc_sayi	Coef.	Robust Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
ilce_ptc_sayi						
sege_kademesi						
2	-1.048721	.1176245	-8.92	0.000	-1.279261	-.8181812
3	-1.580957	.1156908	-13.67	0.000	-1.807707	-1.354207
4	-2.03239	.1146848	-17.72	0.000	-2.257168	-1.807611
5	-1.99388	.1453205	-13.72	0.000	-2.278703	-1.709057
6	-2.094852	.1396279	-15.00	0.000	-2.368518	-1.821187
merkez_buyuksehir	1.277301	.1015813	12.57	0.000	1.078205	1.476397
donem	-1.174072	.0669441	-17.54	0.000	-1.30528	-1.042864
_cons	3.75636	.1343597	27.96	0.000	3.493019	4.0197
inflate						
kb_bel_gid	-1.65e-06	1.67e-07	-9.86	0.000	-1.98e-06	-1.32e-06
_cons	-.1750233	.1857898	-0.94	0.346	-.5391646	.1891181
/lnalpha	.1245752	.0981005	1.27	0.204	-.0676982	.3168485
alpha	1.132667	.1111152			.9345425	1.372795

* Değişen varyans sorununu bertaraf etmek için robust eklentisi kullanılmıştır.

Ek Tablo 4: : İl Merkez Belediyelerinin Desteklerden Yararlanma Durumu (Büyükşehir hariç)

Negative binomial regression	Number of obs	=	2798
	LR chi2(7)	=	177.53
Dispersion	=	mean	
Log likelihood	=	-1629.2771	
	Prob > chi2	=	0.0000
	Pseudo R2	=	0.0517

bel_ptc_sayi	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
sege_kademesi						
2	-.6592789	.1838788	-3.59	0.000	-1.019675	-.298883
3	-.8653993	.1857432	-4.66	0.000	-1.229449	-.5013492
4	-.9864987	.191939	-5.14	0.000	-1.362692	-.6103052
5	-1.014458	.1931685	-5.25	0.000	-1.393061	-.6358545
6	-1.075291	.2175003	-4.94	0.000	-1.501583	-.648998
merkez_bel	1.094438	.1796814	6.09	0.000	.7422686	1.446607
donem	-.9547507	.0968659	-9.86	0.000	-1.144604	-.7648971
_cons	.6675713	.2072942	3.22	0.001	.2612821	1.07386
/lnalpha	.2452066	.1465638			-.0420532	.5324665
alpha	1.277885	.1872918			.9588188	1.703128

Ek Tablo 5: Kalkınma Ajansları, Bölgeleri ve Kapsadıkları İller

Düzey-2	Ajans Adı	Kapsadığı İller
TR10	İSTKA	İstanbul
TR21	TRAKYAKA	Edirne, Kırklareli, Tekirdağ
TR22	GMKA	Balıkesir, Çanakkale
TR31	İZKA	İzmir
TR32	GEKA	Aydın, Denizli, Muğla
TR33	ZAFER	Afyonkarahisar, Kütahya, Manisa, Uşak
TR41	BEBKA	Bilecik, Bursa, Eskişehir
TR42	MARKA	Bolu, Düzce, Kocaeli, Sakarya, Yalova
TR51	ANKARAKA	Ankara
TR52	MEVKA	Karaman, Konya
TR61	BAKA	Antalya, Burdur, Isparta
TR62	ÇKA	Adana, Mersin
TR63	DOĞAKA	Hatay, Kahramanmaraş, Osmaniye
TR71	AHİKA	Aksaray, Kırıkkale, Kırşehir, Niğde, Nevşehir
TR72	ORAN	Kayseri, Sivas, Yozgat
TR81	BAKKA	Bartın, Karabük, Zonguldak
TR82	KUZKA	Çankırı, Kastamonu, Sinop
TR83	OKA	Amasya, Çorum, Samsun, Tokat
TR90	DOKA	Artvin, Giresun, Gümüşhane, Ordu, Rize, Trabzon
TRA1	KUDAKA	Bayburt, Erzincan, Erzurum
TRA2	SERKA	Ağrı, Ardahan, Iğdır, Kars
TRB1	FKA	Bingöl, Elazığ, Malatya, Tunceli
TRB2	DAKA	Bitlis, Hakkâri, Muş, Van
TRC1	İKA	Adıyaman, Gaziantep, Kilis
TRC2	KARACADAĞ	Diyarbakır, Şanlıurfa
TRC3	DİKA	Batman, Mardin, Şırnak, Siirt

ÖZET

Bölgesel gelişmişlik Türkiye’de uzun süreli bir sorun ve politika alanıdır. Planlı kalkınma dönemiyle birlikte sistematik olarak ele alınan bölgesel gelişme politikası başlangıçta en az gelişmiş bölgelerde refah artışı sağlamaya yönelik iken zaman içinde iktisat ve ekonomik coğrafya alanında yaşanan gelişmeler ile bilimsel, özellikle Avrupa Birliği üyelik süreciyle birlikte politika anlamında önemli değişim göstermiş ve tüm bölgeleri hedefleyen bir kapsama erişmiştir.

Son dönemde bölgesel kalkınma alanında yaşanan politika araçlarından en önemlisi kalkınma ajanslarının kuruluşudur. Kalkınma amaçları, bölgesel gelişmişlik farklarının giderilmesi amacıyla gerek yönetim yapısı gerek tabi olduğu mevzuat itibarıyla genel kamu yönetiminden ayrıksı bir durumdadır. Kalkınma ajansları planlama, yatırım danışmanlığı ve tanıtım faaliyetleri ile birlikte mali ve teknik destek uygulamaları ile faaliyette bulundukları bölgelerin gelişmesine katkı sağlamaktadır.

Ekonomik coğrafyada kurumsal yaklaşım bağlamında kuruluşlar özel inceleme alanı olarak öne çıkmaktadır. Kapsayıcı nitelikli kurumsal yapının ve bunun yansıması yerel kuruluşların bölgelerin istikrarlı şekilde kalkınmasına katkı sağlayacağından hareketle kalkınma ajanslarının etkinliği, kapsayıcılığı ve destek uygulamalarında hizmet kayırmacılığı olup olmadığı önemli görülmüştür. Yapılan betimsel ve çıkarımsal analizler sonucunda kalkınma ajanslarının etkinliği bakımından sorunlar tespit edilmiştir. Kalkınma ajanslarının destek uygulamaları üzerinden hizmet kayırmacılığına yönelik yürütülen regresyon analizi sonucunda güdümlü projelere ilişkin kısımda aksi yönde bulgular olmakla birlikte kalkınma ajanslarının destek uygulamalarında kapsayıcı nitelikli kuruluşlar olduğu tespit edilmiştir. Bu durumun ortaya çıkmasında ajansların şeffaf ve katılımcı yönetim yapısının etkili olduğu değerlendirilmektedir. Literatürde Türkiye’de kamu yatırımları ve teşvik uygulamaları için hizmet kayırmacılığı olduğu yönünde çalışmalar bulunmaktadır. Bu bakımdan kalkınma ajansları bir “verimli uyumsuzluk” örneği olarak ortaya çıkmaktadır.

Bununla birlikte kalkınma ajanslarının kaynak kullanımında yıllar itibarıyla belirgin bir düşüş ortaya çıkmıştır. Ajanslara aktarılan kaynağın aktarılması gereken kaynak içindeki payı sürekli azalış göstermiştir. Merkezi programlar ile kalkınma ajanslarına ek kaynaklar sağlanmakla birlikte çerçevesi belli programlar ajansları yönlendirici değil uygulayıcı

yöne sevk etmiştir ve merkezi yönü güçlendirmiştir. Diğer taraftan ajanslar arasında başta yerel idareler olmak üzere diğer kaynaklardan elde edilen gelirler bakımından da ciddi farklılık bulunmakta olup bu durum mevcut kaynaklar çerçevesinde kalkınma ajanslarının bölgesel politika amaçlarını gerçekleştirmeye katkısının sınırlı kaldığını ortaya koymaktadır.

Bu çerçevede kapsayıcı niteliği haiz kalkınma ajanslarının belli kriterler çerçevesinde daha geniş ölçekli kamusal müdahale araçlarının yerelde uygulanmasında karar yetkisi uhdesinde olacak şekilde hareket etmesi, bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması ve ülke genelinde daha dengeli bir refah artışı sağlanması bakımından fayda sağlayacaktır.

Anahtar Kelimeler: bölgesel kalkınma, ekonomik coğrafya, kalkınma ajansları, destek uygulamaları, kapsayıcılık, hizmet kayırmacılığı

ABSTRACT

Regional development has been a long-standing issue and policy area in Türkiye. The regional development policy, systematically addressed with the period of planned development, and it initially aimed to increase welfare in the least developed regions but has undergone significant changes based on progress in economics and economic geography literature over time, and politically especially with the EU accession process.

In recent years, the establishment of development agencies has been the most important policy tool in the field of regional development. Development agencies, both in terms of their administrative structure and the legislation they are subject to, are distinct from classic public administration with the aim of reducing regional development disparities. Alongside planning, investment consultancy, and promotional activities, development agencies contribute to the development of the regions in which they operate through financial and technical support programs.

In the context of institutional approach in economic geography, organizations are a special interest area of research. Based on the consideration on inclusive institutional structures and as their reflections; organizations, contribute to development, the effectiveness, inclusiveness, and potential pork barrel in the support programs of development agencies have been analyzed through various types of support mechanism with changing decision-making authorities. It has been determined that development agencies are inclusive organizations through their support programs. This conclusion is attributed to the development agencies' transparent and participatory management structures. However, some problems have been identified regarding the distribution of supports based on geographical and developmental disparities.

This indicates that development agencies, with a more transparent and participatory governance structure, are inclusive organizations and contribute to the development of the regions in which they operate. There are studies in the literature suggesting pork-barreling occurs in public investments and incentive practices in Türkiye. From this perspective, development agencies emerge as an example of “productive incoherence”.

However, there has been a significant decline in resource utilization by development agencies over the years. Moreover, there are substantial differences among agencies,

particularly in terms of revenues obtained from other sources, mainly from municipalities. This situation poses a threat to the goal of reducing regional development disparities through development agencies.

Therefore, within this framework of inclusive development agencies, with defining certain criteria and giving the decision-making authority for the implementation of broader-scale public intervention tools to development agencies, will be beneficial in reducing regional development disparities and achieving a more balanced increase in welfare nationwide.

Keywords: regional development, economic geography, regional development agencies, support programs, inclusiveness, pork barreling

