

## YEREL KALKINMANIN YENİ BİR KURUMSAL YÜZÜ: YATIRIM DESTEK OFİSLERİ

### A NEW CORPORATE FACILITY OF LOCAL DEVELOPMENT: INVESTMENT SUPPORT OFFICES

Rasim AKPINAR<sup>1</sup>

**ÖZET:** Avrupa Birliği'ne uyum sürecinde ivme kazanan bölgesel kalkınma çalışmaları kapsamında 2006 tarihinde kalkınma ajansları iki pilot bölgede kurulmuş ve 2009 tarihinde 26 Düzey 2 bölgesinde kuruluş süreçleri tamamlanmıştır. Ancak; kalkınma ajansları, Türkiye'de gündeme geldiğinden bu yana ayrılıkçı bölgecilik ideolojilerini tahrik edecek, ülkede federalizme götüreceği bir yapı olacak düşünceleriyle ağırlıklı olarak politik veçhesiyle tartışılmış olup; kalkınma ajanslarının yasal statüsü, organlarının yapısı, hedeflerine nasıl ulaşabileceği, mali ve insan kaynakları gibi daha çok işlevselliğine yönelik teknik boyutla birlikte analiz pek yapılamamıştır. Bu durum kalkınma ajanslarının, kuruluşlarından bu yana bir türlü istenilen düzeyde hizmet sunamamasına ve sorunlarının kronikleşmeye başlamasına yol açmıştır. Örneğin; yerelde iş ortamının iyileştirilmesi, yerele sermaye çekilmesi ve yerelin promosyonu gibi işlevleri yüklenmiş il bazında örgütlenen yatırım destek ofisleri bu haliyle önemli sorunlar yaşamaktadır. Bu çalışmada, iki pilot kalkınma ajansından biri olan İzmir Kalkınma Ajansının yatırım destek ofisi ile Zafer Kalkınma Ajansının yatırım destek ofisleri üzerine odaklanılmış olup; sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Çalışmadan çıkan bulguların ileride siyasa belirleyicilere yön göstermesi amaç edinilmiştir.

**Anahtar sözcükler:** Yerel Kalkınma, kalkınma ajansları, yatırım destek ofisleri, İzmir Kalkınma Ajansı, Zafer Kalkınma Ajansı.

**ABSTRACT:** As part of the regional development efforts that have gained momentum in the harmonization process of the European Union, development agencies were established in 2006 in two pilot regions and in 2009 the establishment process was completed in 26 NUTS II regions. But; Development agencies have been discussed politically with predominantly thinkers who will drive federalism in the country, which will provoke the ideologies of separatist regionalism since its day in Turkey; Analysis of the development agencies' legal status, structure of their organs, how they can reach their goals, financial and human resources, as well as the technical dimension for more functionality have not been done much. This has led to the fact that development agencies have not been able to provide any kind of service at any level since their establishment and that their problems have become chronic. For example; The provincial investment support offices, which have functions such as local improvement of the business environment, local capital withdrawal and local promotion, are experiencing significant problems. In this study, the investment support office of İzmir Development Agency which is one of the two pilot development agencies and the investment support offices of Zafer Development Agency are focused. Qualitative research method is used in social sciences. It is aimed that the findings that have not been worked before will be directed to the policy makers in the future.

**Keywords:** Local Development, Development Agencies, Investment Support Offices, İzmir Development Agency, Zafer Development Agency.

---

<sup>1</sup> Doç. Dr., Manisa Celal Bayar Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Manisa, e-posta:rasimakpinar@gmail.com

## GİRİŞ

Türkiye'deki kalkınma yaklaşımı uzun yıllar yukarıdan aşağıya (*top-down*) uygulanan büyük ölçekli kamu yatırımları, teşvik politikaları gibi geleneksel bölgesel kalkınma politikası araçlarına dayalı olmuştur. Ancak dünyadaki kalkınma yaklaşımına bakıldığında yukarıdan-aşağıya politika araçlarının yanı sıra aşağıdan yukarıya (*down-top*) uygulanan yeni nesil bölgesel politikaların da mevcut olduğunu görüyoruz. Bu yeni nesil bölgesel kalkınma politika araçlarından biri şüphesiz kalkınma ajansları olmuştur. Yeni nesil bölgesel kalkınma politikalarında amaç bölgesel kalkınmaya yönelik uygulamaların geliştirilmesinde tek bir kurumun ve bununla birlikte tek bir standart yöntemin geçerli olmaması; çok boyutlu ve çok katılımlı bir süreci içermesidir.

Ülkemiz yeni nesil bölgesel kalkınma yaklaşımlarından kalkınma ajansları modelini 2006 yılında 5449 sayılı Kanun ile yaşama geçirmiştir. Kanunun genel gerekçesinde, kalkınma ajanslarından beklenen faydalar şu şekilde özetlenmiştir:

- ✓ Yerel-bölgesel potansiyeli, dinamikleri ve özgünlükleri ortaya çıkararak bunları en iyi şekilde değerlendirip, planlamak.
- ✓ Potansiyeli ve dinamikleri rekabetçi, katılımcı, esnek, aksiyona dayalı bir yaklaşımla harekete geçirme ve ulusal, uluslararası pazarlarda ekonomik, sosyal, kültürel birer değer haline dönüştürmek.
- ✓ Bütün kurum, kuruluş ve şahıslara sağladığı idari, mali, teknik desteklerle başta girişimciler olmak üzere bütün kesimlerde bir kalkınma bilinci ve ivmesi oluşturmak.
- ✓ Yenilikçi, rekabete dayalı kaynak tahsisi mekanizması, etkin izleme ve değerlendirme işlevleri ile kalkınma planları, bölgesel gelişme planları ve programların uygulama kapasitesini geliştirmek.
- ✓ Hem ulusal, hem de bölgesel yerel düzeyde, başta istihdam ve gelir olmak üzere ekonomik ve sosyal göstergelerin iyileştirilmesine, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılmasına ve dolayısıyla ülkenin genel refah ve istikrarına olumlu katkılar sağlamak.

Ülkemizde 26 kalkınma ajansı faaliyet göstermektedir. Ajansın temel organlarından biri, yatırım destek ofisleridir(YDO). Yatırım destek ofisleri ajansın faaliyet gösterdiği bölgenin her ilinde kurulmuştur. Dolayısıyla 81 adet yatırım destek ofisi faaliyet göstermektedir. Yatırım Destek Ofisleri yeni yatırımlar için gerekli idari işlemlerin mevzuat çerçevesinde gerçekleştirilmesine katkı sağlayan, yerli ve yabancı yatırımcılara danışmanlık hizmeti veren, bölgenin yatırım olanaklarını tanıtmak ve bilinirliğini artırmak için yurtiçi ve yurtdışında çeşitli faaliyetlerde bulunarak bölgeye yatırımcı çekmeye çalışan ofisler olarak tasarlanmıştır.

### 1. YEREL KALKINMANIN BİR ARACI OLARAK YATIRIM DESTEK OFİSLERİ

Avrupa Bölgesel Kalkınma Ajansları Birliği tarafından yapılan bir çalışmaya göre; yerel ve bölgesel kalkınmada temel araçlar şu şekilde kategorize edilmiştir:

Stratejik planlama, bölgesel kalkınma planları, teşvik politikaları gibi ekonomik kalkınmada yönetim araçları; inkübatörler, kongre merkezleri, serbest ticaret bölgeleri gibi altyapı araçları; risk sermayesi, mikro kredi gibi finansal araçlar; kümelenme, girişimciliğin desteklenmesi gibi içsel potansiyeli harekete geçirici araçlar; danışmanlık, toplam kalite yönetimi, tek durak ofisleri gibi girişimciye dönük hizmetler olmak üzere beş temel başlıkta

sınıflandırılmıştır. Bu sınıflandırmada tek durak ofislerinin girişimciye dönük hizmetler kategorisinde yer almış olması dikkate değer bir husustur (Akpınar, 2004:83).

"Tek Durak Ofisler" (*one stop shops*), kamu hizmetlerinin tek bir noktadan ve hizmetten yararlanacakların tercihleri doğrultusunda sunulmasını ifade eden bir kavramdır. Yatırım ortamının iyileştirilmesi kapsamında yatırımcılara izin kolaylığı sağlayan "Tek Durak Ofisler", yatırım öncesi ve yatırım döneminde işletme ruhsatı verilene kadar yatırımcı adına izin ve onayları takip eden ve sonuçlandıran bir kurumdur.

"Tek Durak Ofisler" in temel amaçları şu şekildedir:

- ✓ vatandaşlar ve girişimciler nezdinde kamu yönetimi imajını düzeltmek,
- ✓ kamu yönetiminin her aşamasında ve her işleminde tasarruf sağlamak adına etkinlik ve verimlilik kavramlarına önem vermek,
- ✓ iş ortamını iyileştirerek ekonomiyi güçlendirmektir (Kubicek, 2000:1-36).

Bugün gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını ülkelere çekmek için büyük bir çaba sarf etmekte olduğu bir gerçektir. Zira; doğrudan yabancı yatırımlar, ulusal ekonomilerin küresel düzeyde rekabet edebilen bir ekonomiye dönüşümü için kilit bir öneme sahiptir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma ve İşbirliği Teşkilatı'nın dünya yatırım raporunda doğrudan sermaye yatırımların etkilerini 5 ana grupta toplamıştır (Arıman,2001,128):

- ✓ Mali kaynakların ve yatırımların artırılması
- ✓ Teknolojik imkanların geliştirilmesi
- ✓ İhracat imkanlarının artırılması
- ✓ İşgücü becerisinin geliştirilmesi
- ✓ Çevre koruma konusunda doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının genelde gittikleri ülkelere pozitif katkıda bulunmaları.

Dünya Bankası'nın "2017 İş Ortamı Raporu"nda iş yapma kolaylığı endeksine göre; 190 ülke arasında Türkiye 69. sırada yer aldığı (World Bank, 2017:7); Merkez Bankası'nın ödemeler dengesi istatistiklerine göre özel yatırımların GSYH içindeki payının yüzde 15 olduğu; uluslararası doğrudan yatırım girişinin ise 10 milyar dolar olduğu görülmektedir (Merkez Bankası, 2017). Türkiye'nin doğrudan yabancı sermaye çekme, iş ortamı iklimi gibi göstergelerinde gerilerde yer aldığını söylemek mümkündür.

İş ve yatırım ortamına ilişkin sorunlardan bürokratik süreçler, hukuki süreçler ve yatırım yeriyle ilgili olanlar öne çıkmaktadır. Bu sorunların daha etkin bir koordinasyonla çözülmesinin, yatırıma ilişkin belirsizlikleri azaltarak gerek yerli gerek doğrudan yabancı yatırımları kolaylaştıracağı düşünülmektedir (Kalkınma Bakanlığı,2015a:v).

İş ortamının yerelde iyileştirilmesi, yerelde yatırımcının desteklenmesi amacıyla dünyada kalkınma ajanslarının kurulduğunu görüyoruz. Kurulu oldukları bölgeye yatırımcı çekmek, ajansların en önemli, en temel ve en eski işlevidir. Buna göre ajanslar, çoğunlukla ve öncelikle bölgelerini, bölge dışındaki teknoloji ve finansman durumu yüksek yatırımcılar nezdinde pazarlayabilmek amacıyla kurulmaktadır. Diğer bir deyişle ajansların öncelikli hedefi, bölgedeki yatırım ortamını iyileştirmek, bölge dışındaki firma ve yatırımcıların dikkatini bölgeye çekmek ve bölgelerindeki fırsat ve kolaylıkları anlatmak suretiyle istihdamı, iş etkinliğini ve yatırımları artırmak ve rekabet gücünü geliştirerek ekonomik canlanmayı sağlamaktır. Ajansların yatırımcı çekmek fonksiyonuna, bölgeyi pazarlama fonksiyonu da denmektedir(Beer'dan aktaran Tamer, :25)

Ülkemizde yerelde iş ortamını iyileştirmek, yerele sermaye çekmek maksadıyla bölge düzeyinde kurumsal bir yapının teşkili 2006 yılında 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun”un yürürlüğe girmesiyle birlikte olmuştur. Ülkemizde bölge içi ve bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak, bütün bölgelerin ulusal kalkınmaya katkısını artırmak ve gelişmiş bölgelerin uluslar arası rekabet güçlerini azaltmak temel amaçlarına hizmet edecek olan kalkınma ajanslarının kuruluş süreci bu yasa ile başlamıştır.

Kalkınma ajansları tüm yurt sathında, istatistiki bölge birimi sınıflandırmasına göre Düzey 2 bölgeleri esas alınarak kurulmuştur. Söz konusu kanunda belirtildiği üzere, kalkınma ajanslarının kuruluşu Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nın bağlı bulunduğu Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu Kararı ile gerçekleşmiştir. Bu kapsamda, 3 ayrı Bakanlar Kurulu Kararı ile toplam 26 Kalkınma Ajansı kurulmuştur.

Bölgesel ekonomik kalkınma ve sosyal gelişme alanında yaşanan yapısal dönüşümün ve sürdürülebilir kalkınmanın en önemli kurumları arasında yer alacak olan “Kalkınma Ajansları” Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) koordinasyonunda kurulmuş ve faaliyetlerine başlamıştır. Kalkınma Ajansları, ulusal düzeyde DPT koordinasyonunda, kendine özgü teknik ve finansman (bütçe) mekanizmasına sahip, kâr amacı gütmeyen, çabuk karar alıp uygulayabilen, merkezi ve yerel idarelerin dışında, kamu, özel sektör ve STK’ları bir araya getiren, tüzel kişiliği haiz, 5449 sayılı Kanunla düzenlenmemiş işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi, bölgeler (düzey 2 bölgeleri) esas alınarak Bakanlar Kurulu Kararı ile kurulan teknik kapasitesi yüksek, uygulamacı olmayan, fakat destekleyici, koordinatör ve katalizör olarak faaliyet gösteren kalkınma birimleri olarak tasarlanmıştır.

Kalkınma Ajansları, kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla kurulmuştur.

Kalkınma Ajansları kanununun Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına gönderilen kanun tasarısı ve gerekçesinde yatırım destek ofisleri, “Tek Durak Ofisi” olarak adlandırılmış ancak tasarının kanunlaşması aşamasında yatırım destek ofisi olarak değiştirilmiştir. Yatırım destek ofislerinin kuruluşu, Kanun’un 15. maddesinde, görev ve yetkileri ise 16. maddede açıklanmıştır.

Kanun’un 15. maddesi uyarınca, yatırım destek ofisleri, yönetim kurulunun kararı ile kalkınma ajansının kurulduğu bölge illerinde kurulurlar. Bu ofislerde biri koordinatör olmak üzere en çok beş uzman görev yapabilir ancak, çalışan personel sayısı bölge ve ilin ihtiyaçlarına cevap veremez hale gelirse personel sayısı ve yönetim kurulu kararı ve Kalkınma Bakanlığının onayı ile arttırılabilir.

Düzey 2 bölgelerinde faaliyet gösteren bütün kalkınma ajanslarının, faaliyet gösterdikleri bölgede yer alan bütün illerde yatırım destek ofisleri açılmıştır. Yatırım destek ofislerinin görev ve yetkileri ise 5449 sayılı Kanun’un 16. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir;

- ✓ Bölge illerinde, özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemlerini ilgili mevzuatta belirtilen süre içerisinde, ilgili mevzuatta bir süre belirtilmemişse öncelikle ve ivedilikle sonuçlandırmak üzere yönetim kurulu adına tek elden takip ve koordine etmek, yatırımları izlemek.
- ✓ İlgili mevzuattaki başvuru koşulları ve istenen belgeler doğrultusunda yatırımcıya bilgi vermek ve yol göstermek.

- ✓ Başvurular hakkında ön inceleme yapmak.
- ✓ 5449 sayılı Kanun'un 4. maddesi uyarınca çıkarılacak olan düzenlemelerde belirtilen
- ✓ işlemleri yapmak.
- ✓ İş ve işlemler konusunda valiliğe ve genel sekreterliğe bilgi vermek.

Diğer taraftan, 5449 sayılı Kanun'un, tek durak ofisleri ile ilgili madde gerekçeleri incelendiğinde, bu ofislerin esas kuruluş amacının; bölge illerinde yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idari iş ve işlemlerini, ilgili mevzuatta belirtilen süre içerisinde sonuçlandırmak üzere tek elden takip ve koordine etmek olduğu görülmektedir. Bu kapsamda 16. maddenin gerekçesinde de belirtildiği üzere, bu ofislerin esas ve temel görevi; yatırım ortamının iyileştirilmesi kapsamında yatırımcılara, yatırım öncesi ve yatırım döneminde işletme ruhsatı verilene kadar izin ve onayları yatırımcı adına takip etmek ve sonuçlandırmaktır.

Öte yandan, 5449 sayılı Kanun'un 15. maddesinin ikinci fıkrasında da belirtildiği üzere, yatırım destek ofisleri görevleri ile ilgili olarak genel sekreterliğe karşı sorumludurlar.

YDO'lar, aynı zamanda genel teşvik uygulamaları kapsamında yatırım teşvik belgesi düzenlemekle görevli yerel kurumlardan biridir. YDO'lara başvurmak, tamamen yatırımcıların kendi isteğine bağlıdır. Yatırım Destek Ofislerinde yatırımcılara sunulan hizmetler ücretsizdir. Yatırımcı, YDO'lara yatırım için gerekli olan işlemlerin tamamı için başvurulabileceği gibi, sadece bir veya birden fazla işlem için de başvurabilir. Yatırımcı, önceden ilgili yerlere başvurusu yapılan ancak henüz sonuçlanmamış işlemlerin takibi için de dilekçe ile Yatırım Destek Ofislerine başvuru yapabilir.

Kalkınma ajansları bünyesinde kurulan YDO'ların görev ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esasları; 27 Ağustos 2014 tarih ve 29101 sayılı Resmi Gazete 'de yayımlanan "Kalkınma Ajansları Yatırım Destek Ofisleri Yönetmeliği"nde belirlenmiştir.

YDO'lar bölgenin yatırım olanakları ve potansiyelleri konusunda kurum, firma ve kişilere danışmanlık hizmeti sağlamakta ve bilgilendirmelerde bulunmaktadır. YDO'lar 2015 yılında, 37.550 kişi/kuruma bilgilendirme ve danışmanlık hizmeti sunmuşlardır (Kalkınma Bakanlığı,2015b: 56-65 ).

2015 yılında YDO'lar 100 adet yatırımcının izin ve ruhsat işlemlerine ilişkin süreçte yer almışlar ve bunlardan 46 adedinin izin ve ruhsatlandırma sürecini başarı ile tamamlamışlardır. Alınan izin ve ruhsatlar çerçevesinde yatırımcıların; 2,9 milyar TL tutarında yatırım taahhütleri bulunmaktadır. Söz konusu yatırımlar için potansiyel istihdam 5.612 kişi olarak öngörülmektedir. (Kalkınma Bakanlığı,2015b: 56-65).

Teşvik sisteminde izleme ve değerlendirmenin daha etkili icra edilmesini temin etmek üzere, ajanslara teşvik belgesi düzenlenmesi, belge kapsamında gerçekleştirilen yatırımların izlenmesi ve tamamlama vizesi işlemlerinin sonuçlandırılması konularında yetki verilmiştir. 2012/3305 sayılı "Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar"da, ajanslar yerel birimler arasında sayılmış olup genel teşvik uygulamaları kapsamında yer alan ve sabit yatırım tutarı 10 milyon TL'sını aşmayan yatırımlara ilişkin teşvik belgesi başvurusu, yatırımcının tercihinine bağlı olarak ajansa da yapılabilmektedir. Bu kapsamda; YDO tarafından düzenlenerek Ekonomi Bakanlığına iletilen teşvik belgesi sayısı 69, Ekonomi Bakanlığı tarafından onaylanan teşvik belgesi sayısı 196'dır. Teşvik izleme ziyaretleri sayısı 1.894; kapatılan teşvik belgelerinin sayısı 244, yatırım teşvik belgesi kapsamında sağlanan hizmet süresi ise 2.005 adam/gün'dür. 2015 yılı boyunca Yatırım Destek Ofisleri koordinasyonunda ajansların tanıtımı amacıyla 129 adet fuar ve organizasyon gerçekleştirilmiş; bu faaliyetlerde 803 ajans çalışanı görev almıştır(Kalkınma Bakanlığı,2015b: 56-65).

## 2. ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

### 3.1. Araştırmanın Amacı ve Yöntemi

Bu çalışma, kurulduğundan bu tarafa birçok açıdan tartışılan kalkınma ajanslarının en temel misyonlarından biri olan yerelde iş ortamının iyileştirilmesi, yerele sermaye çekilmesi, yerelin promosyonu gibi işlevlerini yürüten il bazında örgütlenmiş olan yatırım destek ofislerinin sorunlarını, etkinliğini derinlemesine bir şekilde ele alınmasını amaç edinmiştir. Çalışma ile yatırım destek ofislerine dışarıdan bakılmamış, bilhassa yatırım destek ofisi çalışanlarının görüşlerindeki farklılıkları görmek ve ilk ağızdan bu ofislerin sorunlarının nedenlerini anlayarak buradan kamu politikası belirleyicilere öneriler sunmak hedeflenmektedir.

Sosyal ve beşeri bir probleme kişilerin atfettiği anlamları keşfetme ve anlamaya yönelik bir yaklaşım olan nitel araştırma bu araştırmanın yöntemini oluşturmaktadır(Creswell, 2013:4).

### 3.2. Araştırmanın Katılımcıları

Çalışmaya katılan Ege Bölgesinde bulunan iki ajansın yatırım destek ofisleri personelinin seçiminde amaçlı örnekleme türü kapsamında ölçüt örnekleme yönteminden yararlanılmıştır. İzmir Kalkınma Ajansı ve Zafer Kalkınma Ajansı yatırım destek ofisleri personelinden 8 kişi seçilmiştir. Katılımcılar seçilirken iki temel ölçüt belirlenmiştir. Bu ölçütler; ajansta tecrübesinin en az beş yıl olması ile yatırım destek ofisinde en az üç yıldır çalışıyor olmasıdır.

Katılımcılara ait kişisel bilgiler şu şekildedir:

1. Katılımcıların 5'i erkek ve 3'ü kadındır.
2. Katılımcıların yaşları 40'ın altındadır.
3. Katılımcıların tamamı ajansta en az beş yıldır çalışmakta, en az üç yıldır yatırım destek ofisinde görev yapmaktadır.

### 3.3. Verilerin Toplanması ve Analizi

Bu çalışmanın verileri yarı-yapılandırılmış görüşmeler ile toplanmıştır. Görüşmeler esnasında katılımcılara toplamda üç soru yöneltilmiş ve ayrıca katılımcıların konuya ilişkin öneride bulunmaları istenmiştir.

Elde edilen görüşme verileri betimsel analiz yoluyla değerlendirmeye alınmış olup, dört aşamalı bir analiz gerçekleştirilmiştir(Yıldırım,Şimşek, 2008:228):

1. Verilerin kodlanması,
2. Kodlanan verilerin temalarının belirlenmesi,
3. Kodların ve temaların düzenlenmesi,
4. Bulguların tanımlanması ve yorumlanması.

Özel durumlardan genel temalara ulaşılması yoluyla tümevarımsal bir veri analizi yapılan bu çalışmada görüşme formunda katılımcılara üç soru yöneltilmiştir:

- 1) Yatırım destek ofislerinin illerde faaliyet göstermesinden kaynaklanan bir sorun yaşamakta mıdır?
- 2) Yatırım destek ofisleri illerinde faaliyet gösterirken yaşadığı spesifik bir problem bulunmakta mıdır?

- 3) Yatırım destek ofislerinin ajans mevzuatından kaynaklanan sorunlarının bulunduğunu düşünüyor musunuz?

### 3.4. Araştırmanın Bulguları

**Bulgu-1: Yatırım destek ofisleri, kalkınma ajansları merkezlerinin illerde bir uzantısı olarak ajans şubesi konumunda değerlendirilmektedir.**

Yatırım destek ofisleri, yatırımcıların izin ve ruhsat işlemlerinde çok sayıda kurumla muhatap olması yerine tek noktadan iş ve işlemlerinin sonuçlandırılması, müteşebbislere yönelik bilgilendirme, rehberlik ve bölgedeki cazip yatırım alanları konusunda tanıtıcı faaliyetlerde bulunma amaçlarına yönelik olarak 5449 sayılı Kanun'a dayanılarak 81 ilde oluşturulmuştur. Avrupa'da faaliyet gösteren tek durak ofisleri gibi yatırım destek ofisleri Türkiye'de illere yabancı sermayenin çekilmesi, yatırımcının bürokratik işlemlerini kolaylaştırmak amacıyla 5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kanununda yer almıştır. Buna mukabil yatırım destek ofislerinin kanunda kendisine verilen görevleri gereği gibi yapabilmesinde bazı problemler yaşadığı da bilinmektedir. Mesela A1 bu konuda şöyle düşünmektedir:

*“Biz ilimizde yatırım destek ofisi olarak Kalkınma Ajansımızın diğer birimlerinin ilimize yansıyan tüm işlerini yapıyoruz. Örneğin planlama birimimizin bölge planı yapım aşamasında ilimizdeki bütün işlerini bizler yapıyoruz. Planın hazırlığı için çalıştaylar düzenliyoruz, üniversitelerden ve diğer kurum kuruluşlardan görüşler alıyoruz. Bu durum sadece bölge planıyla sınırlı kalmıyor. Sektörel raporların da ilimize yansıyan boyutlarında bizler görev yapıyoruz. Bu durum iş yükümüzü önemli oranda artırıyor.”*

A2, yatırım destek ofislerinin ajansın şubesi gibi çalıştığı fikrini destekleyerek şunları ilave etmektedir:

*“Ajansın mali destek programlarını yöneten birim olan program yönetim biriminin ilimize ait tüm işlerini bizler yürütüyoruz. Teklif çağrılarının sahada tanıtımını bizler yapıyoruz örneğin. Bu tanıtımlar sadece il merkezimizde olan tanıtımlar değil ilçe merkezlerine de taşımak zorundayız elbette. Akabinde proje tekliflerini bizler alıyoruz. Dolayısıyla adeta ajans merkezinin ildeki şubesi olarak daha çok görev yaptığımızı belirtebilirim.”*

A3, yatırım destek ofislerinin illerinde yapılan her türlü resmi toplantılarda ajansı temsil etmek durumunda kaldıklarını ifade etmiştir:

*“ilimizde her bir bakanlığın bir çalıştayı, açılış programı, resmi toplantısı olabilmektedir. Ve buralarda Ajans temsilcisinin de katılması talep edilmektedir. Ajansı temsilen bu toplantılara bizler katılmaktayız. Ve muhakkak bu türden haftada üç dört toplantı çıkabilmektedir. Mesaimizin önemli bir yekününü bu toplantılara katılım oluşturmaktadır. Tek ilden oluşan kalkınma ajanslarında bu durum bir problem yaratmaz iken; birden fazla ilden oluşan bizim gibi kalkınma ajanslarında bu durum sorun olabilmektedir. Zira ildeki yatırım destek ofisi çalışanları bu toplantılara görevlendirilmektedir.”*

**Bulgu-2: Yatırım destek ofisleri, sosyo-ekonomik veri üretiminde ve temininde problemler yaşamaktadır.**

Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu 2014 tarihinde “Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi” isimli araştırma ve inceleme raporunda yatırım destek ofislerine ilişkin tespit ve önerilerde bulunmaktadır. Bu rapora göre(DDK,2014); “yatırımcıya tek elden hizmet sunacak ve rehberlik edecek yatırım destek ofislerin; bölgenin, doğal, ekonomik ve insan kaynakları, sektörleri, sektörlerdeki atıl kapasiteler, ihtiyaç duyulan yatırım alan ve imkânları, bölgenin güçlü ve zayıf yanları, komşu bölgelerdeki gelişmelerin ve

*ilişkilerin bölgedeki yatırımlara etkisi, izin ve ruhsat işlemlerine ilişkin ayrıntılı süreçler, ildeki muhtemel yatırım yerleri, bunlardan hangilerinin Hazinenin mülkiyetinde olduğu ve yatırımcıya tahsis edilebilirlik durumu gibi konularda yatırımcıyı tatmin edici düzeyde veri, bilgi ve birikime sahip olmadığı” tespit edilmiştir. Bu tespiti teyid edecek biçimde A4 şöyle düşünmektedir:*

*“örneğin yatırım destek ofisi olarak bizim ilimize yatırım yapmayı düşünenlere uygun arazi seçenekleri sunabiliyor olmamız gerekir ama maalesef emlak idaresi ile bu hususta problemler yaşıyoruz”*

A5, veri problemi ile ilgili şöyle düşünmektedir:

*“bir kamu kurumundan veri alabilirken; diğer bir başka kurumdaki alamayabiliyoruz. Maalesef yöneticinin vizyonuna ve iş yapış tarzına göre bu durum değişmektedir.”*

Veri temininde yaşanan problemler konusunda A6 şunu önermektedir:

*“tek bir merkezde tüm verilerin toplanması gerekir. Ayrıca elbette bu verilerin güncel tutulması gerekir.”*

**Bulgu-3: Yatırım destek ofisleri, kalkınma ajansının bir organı olarak ajans mevzuatından kaynaklanan problemleri yaşamaktadır.**

Türk kamu yönetimi dizgesinde atipik bir kurum olan kalkınma ajanslarının iptali için Anayasa Mahkemesine başvurulmuş ve mahkeme kararında; netice olarak, kalkınma Ajanslarının, Anayasa'nın “Planlama” ile ilgili 166'ncı maddesi uyarınca Devlete verilen planlama görevi gereği kurulmuş bir teşkilat olduğu, Devletin planlama görevi kapsamına giren 5449 sayılı Kanun'da sayılan hizmetleri yerine getirmek üzere kendisine özgü bir yapı ile oluşturulduğu, Anayasa'nın öngördüğü idari yapı içerisinde yer almadığı ancak bu hususun, Devlete verilen söz konusu görev kapsamında yapılmış olmasından dolayı hukuka aykırılık doğurmadığı sonucuna varılmıştır. Yatırım destek ofisleri, kalkınma ajansının bir birimi olduğundan “ajansların kendine özgülüğü”nden elbette payını almıştır.

Bu konuda A7 şunları söylemektedir:

*“Burada esas problem kalkınma ajansının tamamı. Sadece yatırım destek ofisleri problemlidir değil. Bu yapı tümünden problemlidir. Maksadı güzel ama maalesef uygulamada, sahada birçok problemler yaşıyor. Zira kalkınma ajansları benzetme yapacak olursam kağına çelik jant takmak gibi bir şey. Kuralları sıkıca belli, sistemli kıta Avrupa'sından devşirilmiş bir kamu yönetimi yapılanması içerisinde kalkınma ajanslarının esnek, özel sektöre mantığıyla çalışması güç.”*

A8 ise her bir bölgenin sosyo-ekonomik profilinin çok değişken bir yapıya sahip olduğunu ancak ajans yapısının her bir bölge için standart olarak dayatılmasının esas problem kaynağı olduğunu şu şekilde belirtmiştir:

*“bizim bölgemizde yer alan organize sanayi bölgesi çok güçlü zengin bir bölge. Ve burada faaliyet gösteren firmalar devasa bütçeye sahip olmasından dolayı bırakın yatırım destek ofisinin eğitimlerini, yönlendirmelerini tümünden ajansın desteği kendi bütçeleri karşısında çok küçük kalıyor. Dolayısıyla Çankırı'da Kırşehir'de yatırım destek ofislerinin eğitimleri, yönlendirmeleri belki de oradaki çok küçük bütçeli KOBİlere fayda sağlar iken bizim gibi gelişmiş bölgelerde faaliyet gösteren yatırım destek ofisleri pek farkındalık oluşturamıyor.”*



### 3. TARTIŞMA ve SONUÇ

Öncelikli Dönüşüm Programları, Kalkınma Bakanlığı'nın koordinasyonunda hazırlanmış üst politika belgelerinden biridir. Bu programlar, Yüksek Planlama Kurulu'nun 16 Şubat 2015 tarihli kararında yer alan usul ve esaslar çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Eylem planlarının izleme ve değerlendirmesi Onuncu Kalkınma Planı dönemi bitene kadar eylem izleme sistemine üçer aylık bilgi girişleri yoluyla yapılmaktadır. 25 adet belirlenmiş öncelikli dönüşüm programlarından biri olan “*iş ve yatırım ortamının geliştirilmesi programı eylem planı*”nda tedbir olarak; “*İş ve yatırım ortamının iyileştirilmesine yönelik yaklaşımın bölgesel düzeyde yaygınlaştırılması, geliştirilmesi ve yatırımcının yerel düzeyde desteklenmesi*” politika alanı olarak tespit edilmiş ve bu politika alanına yönelik “*Yerelde yatırımcıya sunulan hizmetlerin niteliğinin ve niceliğinin artırılabilmesi amacıyla yatırım destek ofislerinin kurumsal ve beşeri kapasiteleri geliştirilecektir.*” eylemi belirlenmiştir (Kalkınma Bakanlığı,2015a: 25). Bu tedbir çalışmamızdan çıkan üç bulgu ile örtüşmektedir.

Ayrıca, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu'nun 2014 tarihinde “*Türkiye'nin Kalkınma Ajansları Uygulamasının Değerlendirilmesi*” isimli araştırma ve inceleme raporunda yatırım destek ofislerine ilişkin tespit ve öneriler bulunmaktadır. Bu kapsamda yatırım destek ofisleri ile ilgili olarak yapılan toplu değerlendirme sonucunda;

- ✓ Yatırım destek ofislerinin özel kesimdeki yatırımcıların kamu kurum ve kuruluşlarının görev ve yetki alanına giren izin ve ruhsat işlemleri ile diğer idarî iş ve işlemlerinin tek elden takip ve koordine edilmesi fonksiyonunu yerine getirebilmesi için, kalkınma ajanslarının ve Kalkınma Bakanlığının yatırım destek ofislerinin söz konusu yetkisini kamuoyuna çeşitli yollarla etkin bir şekilde tanıtması,
- ✓ Yatırımcıların izin, ruhsat ve diğer idari işlemleri konusunda muhatap alınacak kamu kurum ve kuruluşlarının, yatırım destek ofislerinin bu fonksiyonu hakkında yeterli bilgiye sahip olmamasının önemli bir handikap oluşturduğu göz önüne alındığında, yatırım destek ofislerinin söz konusu işlemleri nedeniyle ilişki kuracağı kurum ve kuruluşların görev, yetki ve sorumlulukları ile bu tür işlemlerin hangi usul ve esaslarla yürütüleceğine ilişkin ilgili kamu kurumlarını da bağlar nitelikte ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının da görüşü alınmak suretiyle Bakanlar Kurulu Kararı düzeyinde düzenleme yapılması,
- ✓ Yatırım destek ofislerinin kurumsal kapasitelerinin ve hizmet kalitelerinin artırılması,
- ✓ Yatırım destek ofislerinin, yatırımcıya bilgi verme ve yol gösterme fonksiyonunu hedeflenen düzeyde icra edebilmesi için en önemli unsurlardan birisi bölgedeki yatırım imkânları, yatırım yerleri, rekabet avantajına sahip sektörler, kaynaklar, bölgenin güçlü ve zayıf yönleri ve yatırım yapmaya elverişli gayrimenkul stoku gibi hususlarda yeterli ve güncel veri ve bilgi birikimine sahip olması, yani bir diğer ifadeyle, bu gibi hususlarda bölgesel hafıza konumunda olması, bu nedenle ilgili kurum ve kuruluşlarla gerekli işbirliğinin tesis edilmesi, ayrıca Kalkınma Bakanlığının yürüttüğü yatırım destek ofisleri hakkındaki mevzuat çalışmalarının en kısa sürede nihai hale getirilmesinin ve yürütülen taslak yönetmelik çalışmasının özellikle yatırım destek ofislerinin iş ve işlemlerinde muhatap olduğu ve/veya olacağı diğer kamu kurum ve kuruluşlarının da görüşleri alınarak ve bu kurum ve kuruluşlarla işbirliği halinde hazırlanması,
- ✓ Yatırım destek ofislerinin bölgesel hafıza konumuna ulaşabilmeleri için gerekli mekanizmaların hayata geçirilmesi ile birlikte ajanslara doğru ve güvenilir bir veri

