

KÜLTÜREL MİRASIN KORUNMASI VE TURİZMİN GELİŞTİRİLMESİ İÇİN BİR YÖNETİŞİM MODELİ: GÜNEYDOĞU ANADOLU ÖRNEĞİ

Gökhan MENTEŞ

*Program Eş Direktörü, Teknik Yardım Ekibi,
GAP Bölgesi'nde Kültürel Mirası Geliştirme Programı¹*

Özet

Güneydoğu'nun sosyo-ekonomik kalkınmasına katkıda bulunabilmek için kültürel mirasın korunarak turizmin geliştirilmesi amacıyla iki yılı aşkın bir sürede ve yaygın katılımcı yöntemle bir Entegre Stratejik Eylem Planı (ESEP) hazırlanmıştır. 136 adet eylemi içerik, zamanlama, kaynak ve gerekli işbirliği yönleriyle tanımlayan bu planın uygulanması katılımcı ve yetkili bir kurumsal sahiplenmeye bağlı görülmektedir. Bu nedenle ESEP, kendini sahiplenecek ve uygulamayı yönlendirecek bir "yönetişim" yapılmasını öncelikli bir eylem olarak tanımlamış ve 9 ilde 3 mekansal düzeyde (bölge, il, il-içi) kurumsal yapılanma öngörmüştür. Halen kuruluş işlemleri yürütülmekte olan "Güneydoğu Kültürel Miras ve Turizm Kalkanı Birliği" ESEP'te bölgesel düzeyde (NUTS1) tanımlanmış eylemleri eşgüderek uygulamayı ve tüm düzeylerde izlemeyi hedefleyecektir.

GİRİŞ

2004-2006 döneminde Güneydoğu Anadolu'da kültürel mirasın korunması ve turizmin geliştirilebilmesi için katılımcı bölge planlama ve planlı uygulama için gerekli kurumsal sahiplenmenin oluşturulması konusunda yoğun bir deneyim yaşandı². Bu yazının amacı, söz konusu planlama ve kurumsallaşma çalışmalarını ana hatlarıyla özetlemek ve bu deneyimden çıkarılan bazı sonuçları ortaya koymaktır.

TÜRKİYE'DE BÖLGE PLANLAMA SORUNLARI

Türkiye'de bölge planlama deneyimi sınırlıdır. 1960'larda büyük bir hevesle başlatılan ilk çalışmalar izleyen yıllarda terkedilmiştir. Devlet Planlama Teşkilatı, kuruluşundan bu yana 40 yıldır yasasında yer alan bölge planlama yetkisini çok sınırlı olarak kullanmayı yeğlemiş, İmar ve İskan Bakanlığı bünyesinde 1960'lı yıllarda başlatılan çalışmalara ise son verilmiştir 1970'lerden sonra belirli kırsal yöreler için kırsal ya da turizm planlamasına yönelik bölgesel plan ya da projeler

yapılmış ancak bunlar bölge planlamanın kurumsallaşmasına yol açmamıştır. Sınırlı sayıda bölge planlama çalışması ise uygulamaları yönlendirmekte büyük ölçüde başarısız kalmıştır³.

Beş yıllık kalkınma planları sektörel hedefler çerçevesinde oluşturulmuş, “bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi” bu planların arka sayfalarında bir politika ifadesi olarak yer almış ama somut hedeflere ve izlemeye konu olmamıştır. Oysa kalkınmanın mekansal yansıması ülküçüdür. DPT tarafından yayınlanan 2001 sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksine göre ülkenin en çok gelişmiş ili ile en az gelişmiş ili arasında 11 kata varan gelir farkı vardır. Daha da çarpıcı olan, 1996 yılında gelişmişlik düzeyi ülke ortalamasının altında yeralan illerden çoğunun sıralamadaki yerinin 2003 yılında daha altlara düşmüş olmasıdır⁴.

Burada anlatılan planlama çalışmasının en başında, 2001’de hazırlanmış olan GAP Bölge Kalkınma Planı’nın kapsamında kültürel miras ve turizm konularındaki proje önerilerinin uygulanmadaki durumları, ilgili kuruluşlara yollanan bir anketle saptamıştır. Buna göre devletin sahipliğindeki bu projelerin uygulanma oranı % 10’u geçmemektedir⁵.

Planlı uygulamada başarısızlığın nedenleri çeşitlidir. Örneğin zamansal, parasal, yönetsel ya da politik açılardan gerçekçi olmayan planlar hazırlanması halinde başarı yüzdesinin yüksek olması beklenemez. Ancak planların tümünden ya da kısmen gerçekçi olması halinde bile uygulanmadığı çok sık görülmektedir. Türkiye’de planlar, çoğu kez net tanımlanmayan bir “kamuoyu çıkarı” kavramının ardına sığınarak, etkilenen tarafları yeterince bilgilendirilmeden, onların görüşleri ve bu arada uygulama için kaçınılmaz olan katkıları alınmadan hazırlanmaktadır. Plan, bir rapor ve bazen eki çizimler olarak ortaya koyulduğunda iş bitmiş kabul edilmekte, uygulamanın nasıl gerçekleştirileceği uygulayıcı kuruluşların takdirine kalmaktadır. Plan uygulama zorunluluğu ve disiplinli bir plan uygulaması izleme alışkanlığı bulunmamaktadır.

Plan uygulamalarının izlenmesi için örgütlenmenin ve plana aykırı davranışlar konusunda yaptırımların olmadığı bir ortamda uygulamalar, plandan ziyade, uygulayıcı kuruluşlardaki yetkili karar vericilerin politik, kurumsal ve hatta kişisel tercihlerine göre yön bulmaktadır. Kamu kuruluşlarınca yapılan yatırımlarının DPT’ce ilgili kuruluşların önerileri gözetilerek hazırlanan ve her yıl TBMM tarafından kabul edilen yıllık yatırım programlarında yer alması koşulu bir yasa hükmüdür. Hangi yatırımların bu programlarda yer alacağı büyük ölçüde varolan iktidarın yönlendirmesinde, politik etkileşimle belirlenmektedir⁶.

Öteyandan, yıllık yatırım programları yasalaştıktan sonra bile gerek merkezi yönetim, gerekse yerel yönetim kuruluşlarının bütçelerindeki kaynakları farklı alanlara yönlendirmeleri mümkün olabilmektedir. Bu koşullarda belirli bir iş bölümü çerçevesinde disiplinli plan uygulaması yerine, en yetkili karar vericiler olan ve plan dönemlerinde birkaç kez değişebilen bakan, vali, başkan vb. kararlarına

(olur'larına) dayandırılan bir düzen işlemektedir. Bu işleyiş de, doğal olarak, kurumları değil seçimle gelmiş ya da gelmemiş olsun, yetki sahibi kişileri ön plana çıkarmaktadır.

Karar vericilerin yanlış karar almaları halinde ya da daha sağlıklı karar alabilmeleri için, üstleri dışında etkilenen kesimlere hesap verecekleri yeterli katılımcı/denetleyici mekanizmalar yoktur. Valiler atama ile iş başına gelmektedir. Merkeziyetçi sistemin ana karargahı durumundaki Ankara, taşra örgütünü sayıları 81'e ulaşan vali, 900'ü aşkın kaymakam ve yüzlerce il müdürü atayarak oluşturmaktadır. Çok doğal olarak bu denli geniş bir kitlenin merkezden eşgüdümünde yerel yetkililere Ankara'dan müdahale eden merkezi karar vericiler (bakanlar, genel müdürler vb.) de düşünüldüğünde sorunlar yaşamaktadır. Son yıllarda, AB'ne katılım sürecinde, DPT'nin bölge kalkınma ajanslarını yönetim birimleri şeklinde oluşturulması yönündeki çabalarının ardında, bu pratik zorlukları yetkileri desentralize ederek aşmak ve katılımcı/denetleyici bölgesel mekanizmalar oluşturma gerekleri de vardır.

Seçimle iş başına gelen belediye yönetimlerinin beş yılda bir halkın oyu ile ve ayda bir belediye meclislerince denetlendikleri söylenebilir. Ancak, belediye meclisleri, kentsel alanların çeşitli bölümleri, ya da kentsel konuların değişik yönleri konusunda temsile dayanan bir şekilde seçilmemektedir. Örneğin, belediye yönetim sistemi, seçimle görevlendirilen ama özlük hakları açısından devlete bağlı olan ve esasında olabildiğince yerinden yönetim için güçlendirilmesi gereken mahalle yönetimleri (muhtarlıklar) ile ilintilendirilmemiştir. Başkanların görev süreleri içinde halk tarafından doğrudan ve gereğinde ilgili tarafların (örneğin, mahalle gruplarının, sektör sorumlularının vb.) görüşlerini alarak daha duyarlı çalışmaları ve denetlenmeleri için gerekli kurumsal mekanizmalar yoktur⁷.

Bürokratik sistem, varolan mevzuat çerçevesinde bir plana ya da programa dayansın dayanmasın, uygulamadaki hataları dilediğinde sorgulayabilmekte ama özellikle uzun erimli planların uygulanmamasını sorgulamamaktadır. Bu koşullar, zaten zahmetli olan uygulamanın getireceği sorumluluklarından kaçışa neden olmakta, gerekli uygulamalar gereğince ve zamanında yapılamamaktadır. Böylece planlar, bir süre sonra zaman aşımına uğramakta, işe yaramaz hale gelmekte ve bağlayıcı planlar yerine karar esnekliğini tercih eden iktidar değişimlerinde hızla terk edilmektedir.

Türkiye 780 000 km² lik yüzölçümü üzerinde, hala artan 70 milyonluk nüfusu, farklı iklimsel bölgeleri, teröre koz oluşturan bölgelerarası eşitsizlik gerçekleri ve aşırı merkeziyetçi yönetim sisteminin sorunlarına karşın, bölge planlama konusuna gereken önemi vermemiştir. Merkezi yönetim, yetkinin desentralizasyonuna sürekli direnmiş ve sonunda merkeziyetçi kalkınma çabaları tıkanmıştır. Ülke çapında yeni bir yönetsel, mali ve politik yapılanmanın gereği sık sık dile getirilir olmuş ama ülkenin iç dinamikleri bunu sağlayamış ya da izin vermemiştir. Ne yazık ki, bölge planlama, katılım sürecinde AB'nin vereceği fonların kullanımı için

öne sürdüğü ön koşullar arasında yer aldığı için-yani dış dinamiklerin zorlaması nedeniyle- yeniden gündeme girmiştir. Yine de Türkiye'nin bölge planlamanın gündemde olacağı bu yeni dönemde iç dinamiğini harekete geçirerek kendini yeniden tanımlamak ve uygun çözümler geliştirebilmek için bir fırsat olarak değerlendirmesi mümkündür.

AB DESTEKLİ GAP BÖLGESEL KALKINMA PROGRAMI



Avrupa Konseyinin 6 Aralık 2000 tarihinde aldığı bir kararla, GAP Bölgesel Kalkınma Programı (Kırsal Kalkınma, KOBİ'ler ve Kültürel Mirası Geliştirme olmak üzere üç bileşen) için toplam 43,5 milyon € hibe verilmesi onaylanmıştır. Bunun ardından, Avrupa Komisyonu ile TC adına lehdar kuruluş olan GAP Bölge Kalkınma İdaresi arasında bir kredi anlaşması imzalanmıştır. İdare'nin Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu (AKTD)

ile birlikte hazırladığı ve değerlendirdiği ihaleler sonucunda teknik yardım hizmetlerini üstlenen ilgili Konsorsiyumlar 2003 yılında belirlenmiştir. Program 2007'nin Kasım ayı sonunda kapanacaktır.⁸

GAP BÖLGESİNDE KÜLTÜREL MİRASI GELİŞTİRME PROGRAMI (KMGP)

KMGP, söz konusu genel bölge programı çerçevesinde, Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu (AKTD) ve GAP Bölge Kalkınma İdaresi'nin işbirliği ile Çekül Vakfı önderliğinde bir yürütücü Konsorsiyum'un görevlendirdiği, Şanlıurfa'da yerleşik, Teknik Yardım Ekibi tarafından yürütülmekte olan toplam 15 Milyon Euro bütçeli bir programdır. Bu bütçe içinden 12 milyon €'nun başvurusu kabul edilen projelere hibe şeklinde verilmesi, kalan 3 milyon €'nun ise Teknik Yardım hizmetlerini sağlayacak Konsorsiyuma hizmet karşılığı ödenmesi öngörülmüştür.

KMGP'nin genel amacı; "GAP Bölgesi'nde kültürel mirası geliştirme girişimlerinin desteklenmesi yoluyla Bölge'de yaşayanların ekonomik ve sosyal koşullarını iyileştirmek" tir. Program'ın hedef kitlesi, Bölgedeki 9 ilde, Ankara ve İstanbul'da bulunan, konuyla ilgili Kamu Kurum ve Kuruluşları, Valilikler, Belediyeler, Sivil Toplum Kuruluşları, Üniversiteler ve KOBİ'lerdir. 48 aylık süreli Program Mart 2003'de başlatılmış olup Mart 2007'de sona erecektir. KMGP iki ana bileşenden oluşmaktadır:

1) *Hibe Programı*: Bu kapsamda, kültürel mirasın korunarak kültür turizminin teşvik edilmesi amacıyla, GAP bölgesindeki yerel girişimler tarafından teklif edilen projeler arasından seçilenler toplam 12 milyon € tutarındaki hibe bütçesinden desteklenmektedir. 15 Mart 2003’de yapılan teklif çağırısının ardından, Proje tekliflerinin gereğince hazırlanmasına destek olmak amacıyla bölgedeki 6 merkezde 300 kişiye PCM eğitimi ve ayrıca hazırlık aşamasında bulunan 92 projeye “mobil yardım masası” uzmanları aracılığı ile proje teklifi hazırlama eğitimi verilmiştir. 15 Haziran 2004’e kadar teslim alınan 121 teklif başvurusu arasından Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu ve GAP BKİ’nin yaptığı ortak değerlendirme sonucu seçilen 36 proje 13 Aralık 2005 itibariyle hibe yardımı almaya hak kazanmıştır. Eylül 2006 itibariyle bunlardan AKTD ile sözleşmelerini imzalayan 31 adedi uygulama aşamasındaydı. 2 proje tamamlanmış, 3 proje ile sözleşme imzalanmamıştır.

Her bir projenin tamamlanma süresi azami 2 yıldır. Toplam hibenin yaklaşık yarısını inşaat içeren bina restorasyonları ile sokak/meydan iyileştirme niteliğindeki 10 proje kullanmaktadır. Hibenin kalan yarısından ise eğitim, rehberlik, el sanatları, tanıtım, envanter geliştirme ve hijyen konularıyla ilgili 21 proje yararlanmaktadır.

2) *Entegre Stratejik Eylem Planı (ESEP)*: “ Bölge’deki plan ortaklarının, gelecekteki önemli projelerin tespit edilmesi ve yönetilmesine ilişkin mekanizmalar dahil olmak üzere, Bölge’nin kültürel mirasının sürekliliğini hedefleyen Entegre Stratejik Eylem Planı’nın hazırlanmasında yer almasını sağlamak” programın özel amacını oluşturmaktadır. Bu kapsamda kültürel mirasın geliştirilmesine yönelik uzun erimli çabaların sürdürülebilirliğini sağlamak üzere, bölge içindeki ve dışındaki mümkün olan tüm paydaşların katıldığı bir ESEP hazırlanmıştır⁹.

GÜNEYDOĞU ANADOLU KÜLTÜREL MİRASIN KORUNMASI VE TURİZMİN GELİŞTİRİLMESİ PLANI (ESEP)

Ülke alanın %10’unu oluşturan Güneydoğu Anadolu’daki 9 ilde ülke nüfusunun %10 yaşamaktadır. Yüksek doğal nüfus artışının yanı sıra GAP Bölge Kalkınma Projesi’nin sağladığı olanaklar sayesinde, 1985- 2000 yılları arasındaki yıllık nüfus artış hızı Türkiye ortalamasının üstünde gerçekleşmiştir.

Bölgenin ülkesel GSMH payı %5, turistik konaklama tesislerindeki payı ise %2’dir. Kişi başına 1186 USD olan GSYİH, en gelişmiş bölge olan Doğu Marmara’nın %36’sı düzeyindedir.

İşsizlik oranı %13 olup, Türkiye ortalamasından (%8) 5 puan ya da %61 daha yüksektir. Türkiye’deki tifo vakalarının %87’sine bu bölgede rastlanmaktadır.

Bölge, Yukarı Mezopotamya’nın bir parçası olup, çok çeşitli uygarlıkları kapsayan bir tarihe ve bilim dünyasının halen kabul ettiği kadarıyla dünyanın en eski yerleşmelerine sahiptir. Geçmişteki uygarlıklar bölgeye, folklorik değerlerden ar-

keolojik varlıklara kadar taşınabilir ve taşınamaz nitelikteki zengin bir kültürel miras bırakmıştır. 2004 yılında bölgedeki tescilli eser sayısı 3646'dır. Uzmanlara göre bu değer varolan ancak henüz ortaya çıkarılmamış, tespiti yapılmamış ve dolayısıyla henüz tescil edilmemişler düşünüldüğünde, olabileceğin çok altındadır. Bölge'deki kültür ve doğal varlıklar yerli ve yabancı turistlerin ilgisini çekebilecek büyük bir zenginliğe sahiptir. Ancak güvenlik sorunları, tanıtım yetersizliği ve turistlerin aradığı koşulların yeterince yaratılmamış oluşu bu sektörün gelişimini kısıtlamıştır.

Bölgenin Kültür Turizmindeki Gelişme Potansiyeli

Bölge'nin açık az gelişmişliği ve umudunu sulamaya bağlamış tarım sektörü dışındaki sınırlı kalkınma olanakları karşısında, bir ekonomik sektör olarak turizmin geliştirilmesi özel bir önem arz etmektedir. Bölge'deki Bakanlık ve Belediye belgeli 202 turistik tesisdeki yatak arzı 13.752'dir. Turistlerin bölgedeki ortalama konaklama süresi yabancı turistler için 1,78 gün, yerli turistler için 1,33 gündür. Klasik tur güzergahı önemli taşınmaz kültür varlıklarını içeren Gaziantep, Şanlıurfa, Mardin, Batman, Diyarbakır ve Adıyaman illerini kapsamaktadır. Bunun yanı sıra Siirt, Şırnak (Cizre) ve Kilis özellikle din turizmi açısından ziyaret edilmektedir. Bölgenin kültür turizmi ana ekseninde, inanç turizmi, kongre turizmi, sağlık turizmi, tarımsal turizm, macera-doğa turizmi alanlarında yüksek bir gelişme potansiyeli vardır.

Plan'ın Yöntemi: Katılımcı Planlama

Kültürel Mirası Geliştirme Programı'nın Teknik Şartnamesi'nde Entegre Stratejik Eylem Planı (ESEP) olarak adlandırılan, ancak çalışma süresi içinde *Güneydoğu Anadolu Kültürel Mirasın Korunması ve Turizmin Geliştirilmesi Planı* olarak yeniden adlandırılan bu çalışma, Türkiye'de daha önce denenmemiş bir kapsam ve içeriğe sahip katılımcı bir bölge planlama yöntemini benimsemiş ve uygulamıştır. Bu yöntemin seçilişinde etkili olan ana ölçüt, "hazırlanacak planın uygulanabilirliğini sağlamak" olmuştur.

Bölgede kültürel mirasın korunması ve turizmin geliştirilmesi yönündeki çabaları etkinleştirmeyi ve kalkınmanın sürdürülebilirliğini amaçlayan uzun erimli bir plan oluştururken, her şeyden önce planın ilgili tüm taraflarca "sahiplenilmesi" gerektiği üzerinde durulmuştur. Sahiplenmenin sağlanabilmesinin ön koşulu ise, planla ilgili tüm tarafları yeterince "bilgilendirmektir": yani plancıların, planlarını, planı uygulayacak kuruluşlara ve plandan etkilenen taraflara anlatarak, onlarla tartışarak, ikna ederek ya da ikna edilerek oluşturmaları.

Planlama çalışmaları ve bu amaçla mobilize edilen uzmanların istihdamı öncesinde, teknik şartnamede birkaç cümleden ibaret olan ESEP hazırlanış yöntemi konusunda bir Danışma Kurulu toplantısı yapılmıştır. Bunun pekiştirmek üzere, TYE'nin önerdiği katılımcı yöntemi ayrıntılı olarak anlatan bir anket, adresleri tespit edilebilen yaklaşık 600 potansiyel plan paydaşının görüşüne açılmıştır¹⁰.

Uzmanların bireysel İş Tanımları bu ankete 74 kuruluş temsilcisi tarafından verilen yanıtlar gözetilerek oluşturulmuş ve değişik disiplinlerden gelen 15 kişilik uzmanlar kadrosu Eylül 2004'den itibaren mobilize edilmiştir.

Katılımcılık, gerçekçi bir plan hazırlamanın yanı sıra, Plan'ın her düzeyde sahiplenilmesinin ve böylece uygulamanın güvence altına alınmasının vazgeçilmez ön koşulu olarak, kapsamlı ve yoğun bir biçimde uygulanmıştır. Bu amaçla şu araçlardan yararlanılmıştır:

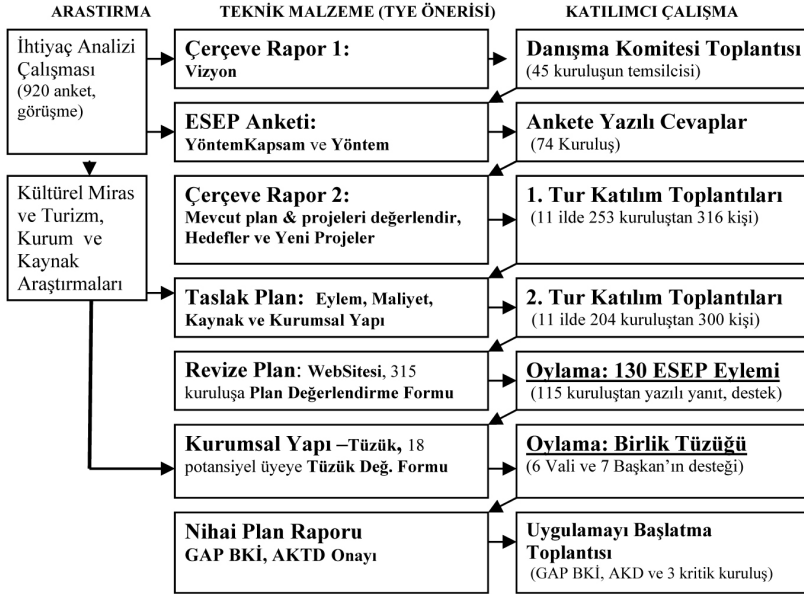
- yoğun anket/yüz yüze görüşme,
- bölge-içi ve dışında ilgili tüm kuruluşlara açık toplantılar,
- plan ortaklarının yazılı görüşleri, plan ortaklarıyla toplantıların düzenlenmesi ve veri toplama konularında fiili işbirliği ve
- güncellenen web sitesi.

Katılımcı süreç aşamalar halinde uygulanmıştır¹¹. TYE her aşamadan önce gerçekleştirdiği araştırmalara dayanarak, yazılı-görsel bir metin/rapor ortaya koymuş ve bunları yaklaşık iki hafta önceden paydaşların görüşüne açmıştır. Bunun ardından iki tur halinde yapılan katılımcı toplantılarda bu metinler tartışılmış, görüşler ayrıntılı olarak kaydedilmiş ve kısa zaman içinde web sitesinde yayınlanmıştır. TYE izleyen aşama için hazırlayacağı metni, bu tartışma kayıtlarından yararlanarak ve gerçekleştirdiği ek araştırmalara dayalı olarak hazırlamıştır.

Planlama çalışmasının başında ve çeşitli aşamalarında daha önce tamamlanmış olan *İhtiyaç Analizi Çalışması*'nin bulgularından önemli ölçüde yararlanılmıştır¹². Katılım toplantılarının önemli bir gündemini oluşturan proje önerilerinin geliştirilmesinde yararlanılmak üzere bölgeye ilişkin öneriler içeren geçmişte hazırlanmış tüm planlama raporları değerlendirilmiştir¹³.

Katılım toplantıları için saptanabilen katılımcılar geniş bir kesimden davet edilmiş, ancak saptanamamışların da olabileceği düşünülerek toplantılar herkese açık olarak düzenlenmiştir. STK temsilcilerinin katılımı olabildiğince desteklenmiştir. Bölgedeki toplantılar katılımcılara yakın olması düşüncesiyle ve herhangi bir ayırım yapılmaksızın 9 il merkezinde düzenlenmiştir. Ayrıca, katılım toplantıları, konunun merkezi yönetim birimleriyle yakın ilişkileri nedeniyle Ankara'da ve ulusal STK ların merkezi durumunda olan İstanbul'da da düzenlenmiştir. Toplantıların en başında, bir vizyon verilerek yasal ve mali olanaklar tanıtılmıştır¹⁴. Toplantılardaki katılımcıların dışında kalan tarafların görüşleri alınmış ve bu amaçla gerektiğinde araştırmalar yapılmıştır. Üretilen tüm rapor, sunuş materyali, toplantı özeti ve plan ortaklarından gelen görüşler herkesin izleyebileceği bir şekilde web sitesinde yayınlanmıştır. Her bir ildeki plan ortaklarının kendi aralarında eşgüdüm sağlayabilmeleri için, üyelerini kendilerinin seçtiği İl Koordinasyon Birimleri oluşturulmuştur. Nihai Plan raporu öncesinde, ESEP'te yer alan eylem planları plan ortaklarına maddeler halinde oylatılmıştır. Benzer şekilde Birlik'e

katılım ve Birlik Tüzüğü oylatılmıştır. Sonuçta ESEP ve Birlik konusunda geniş bir mutabakat sağlanmıştır.



ESEP KATILIMCI SÜRECİNİN ÖNEMLİ AŞAMALARI

Aralık 2003- Temmuz 2005

Vizyon ve Ana Strateji

Katılımcı sürecin başında, hazırlanacak planın vizyonu şu şekilde belirlenmiştir:

- Bölge'nin "Kültür Mirası" korunacak ve gelecek nesillere aktarılacaktır.
- Bölge'nin kalkınmasına katkıda bulunmak üzere, "Kültür Turizmi" geliştirilecektir.

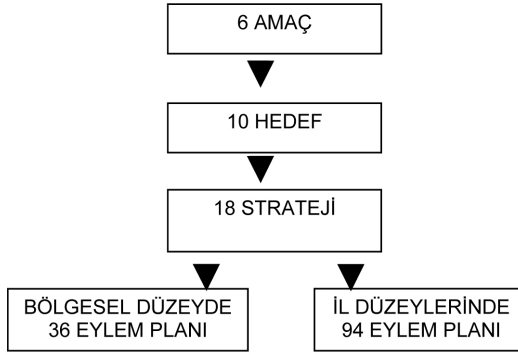
İki boyutu bu vizyon çerçevesinde koruma etkinliklerinde öncelik, "olası GAP Tur Güzergahları" yakın çevresinde yani turistlerin rağbet edeceği alanlardır. Devletin altyapı, sağlık, eğitim vb. yatırımlarında da bu husus özenle gözetilmelidir.

Turizm girişimlerinin hızlandırılması öncelikle güvenli bir ortam yaratılmasına bağlıdır. Öncelikli diğer bir konu bölgedeki hijyen koşullarının iyileştirilmesidir. Bunların yeterli düzeyde sağlanabildiği an geniş çaplı bir tanıtım kampanyası başlatılarak turist girişleri hızlandırılması öngörülmüştür. Turist girişlerinin artışına koşut olarak, özel sektör yatırımları (oteller, lokantalar vb.) hızlanacak ve turizm bölgede önemli bir sektör haline gelecektir. Turizm, Bölge'deki kültürel mirasının

korunarak geliştirilebilmesi ve katma değer yaratabilmesi için önemli bir araçtır. Entegre yaklaşım, Bölge’de kültürel mirasın korunması ve turizmin geliştirilmesi arasında öngörülen bu ilişkinin sağlanabilmesi için sağlık, altyapı, eğitim, ulaşım vb. diğer sektörlerle yakın işbirliği zorunluluğundan kaynaklanmaktadır.

Amaçlar, Hedefler, Stratejiler ve Eylem Planları

Bu vizyon doğrultusunda Plan, Bölge ve il düzeylerinde kademeli olarak eylem planlarına dönüştürülen bir genel çerçeve olarak 6 amaç, 10 hedef ve 18 strateji önermektedir. Bunların uzantısı olarak, Plan’da Bölge düzeyinde 36 eylem planı ve her il için sayısı 9-12 arasında değişmek üzere 9 il için toplam 94 eylem planı tanımlanmıştır. Diğer bir deyişle Plan’da tanımlanan eylem planlarının sayısı toplam 130 adettir.



Eylem Planlarının Yapısı

Plan’daki toplam 130 eylem planının her biri için şu başlıklar altında tanımlamalar içermektedir:

- Konu
- Eylemin tanımı
- Beklenen Sonuçlar
- Bütçe: Maliyet ve Kaynak
- Zamanlama
- Eylem Yönetimi (ana sorumlu ve eylem ortaklarının görevleri)

Eylem Planlarının tümü, bölge merkezinde oluşturulması öngörülen bölgesel sorumlu kuruluş, Kültürel Miras ve Turizm Kalkınma Birliği (KMTKB), tarafından eş güdülecek ve izlenecektir¹⁵. KMTKB, ilgili diğer kuruluşlarla işbirliği içinde, 24 eylem planının uygulanmasından 1. derecede sorumlu olacaktır. 12 eylem planı kategorisinde ise 1. derecede iller düzeyinde sahiplenme çerçevesinde destek olması öngörülmüştür.

Maliyetler, Kaynaklar

Planda gerçekleştirilmesi hedeflenen eylemlerin toplam maliyeti 63,2 milyon Euro olarak tahmin edilmiştir. Bunun %25'i bölgesel düzeydeki 36 eyleme, kalan %75 ise 9 ildeki 94 eyleme aittir. Zamansal dağılıma bakıldığında, söz konusu 10 yıllık dönem içinde ulaşan ilk altı yıl kaynak ihtiyacının yüksek olacağı dönem olarak belirmektedir. En fazla kaynak ihtiyacı (22 milyon €) ise 2. yılda görülmektedir.

63,2 Milyon €'lık Plan maliyetinin en önemli bölümünün (toplam 28 milyon €-%45) ulusal kamu kaynaklarından finanse edilmesi öngörülmüştür. Bunun; 10,6 Milyon €'sunun (%17) Kültür ve Turizm Bakanlığı bütçesinden, 17,4 milyon €'sunun (%28) ise diğer kamu kuruluşlarından sağlanabileceği öngörülmüştür. Üyelik katılım payları, uluslar arası kuruluşlardan sağlanacak fonlar ve özel kesimin katkıları diğer kaynakları oluşturmaktadır. Planda söz konusu maliyetler ile kaynaklar arasında kuruluş bazında zamansal eşleştirmeler yapılmıştır.

Uygulamayı İzleme-Değerlendirme-Revizyon

Plan yıllık programlar çerçevesinde uygulanacaktır. Plan'ın uygulamada izlenmesine yönelik olarak bir dizi performans ölçüsü ortaya koyulmuştur. Uygulamada oluşacak duruma göre bu ölçütler kullanılarak yapılacak değerlendirme sonucu Plan her beş yılda bir revize edilebilecektir.

Planın Oylanması

Planın ilk taslak ortaya koyulduktan sonra revize edilmiş olan biçimi web sitesine yüklendikten sonra, 2005 Mayıs ayında Birinci ve İkinci Tur Katılım Toplantıları'ndan herhangi birinde hazır bulunmuş 310 kuruluşa plan değerlendirme formu gönderilmiştir. Bu formlar, Bölge ve İl düzeyindeki tüm eylemlerin başlıklarını teker teker sıralamakta ve her bir eylem konusunda paydaşların görüşünü sormaktaydı. 2005 Haziran ayı sonuna kadar cevap veren 115 kuruluşun tümü Plan'ı desteklediğini belirtmiş, bir bölümü bir ya da daha fazla eylem konusunda düzeltici ya da iyileştirici öneriler sunmuştur. Paydaşlara ait bu değerlendirmelerin tümü, Nihai Plan Raporu'na nasıl yansıtıldıkları konusundaki açıklayıcı notlarla birlikte web sitesinde yayınlanmıştır.

KURUMSAL YAPILANMA

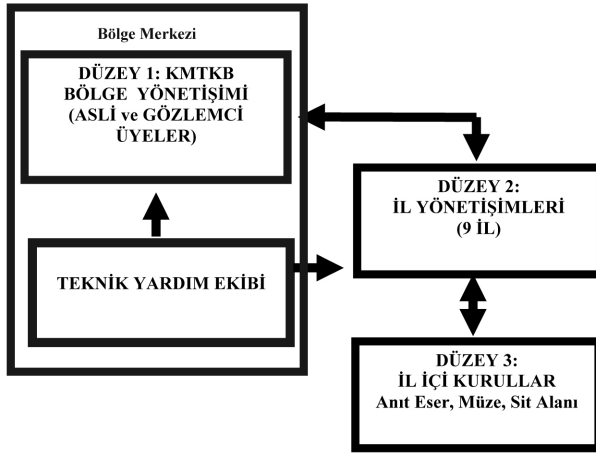
Bilgilendirme yapılarak ve görüş alınarak katılımcı yöntemle oluşturulan bir plan, uygulamada başarı için zorunlu görülmekle birlikte, yeterli değildir. Uygulamada da başarılı olabilmenin diğer bir önemli koşulu planın "kurumsal anlamda da sahiplenilerek gerekli eşgüdüm, izleme ve denetleme mekanizmalarının oluşturulması"dır. Kültürel mirasın korunması ve turizmin geliştirilmesi, değişik mekansal/ yönetsel düzeylerde çok sayıda kuruluşun eşgüdümünü ve yönlendirilmesini kaçınılmaz kılmaktadır. Bu nedenle Plan uygulama sürecinde kaynak yaratılması, gerekli araştırmaların ve projelerin yapılması, uygulamanın izlenme-

si/eşgüdümü/denetimi sorumluluklarını sahiplenecek katılımcı bir kurumsal yapı oluşturabilmek için yoğun çaba harcanmıştır.

Bölge’de her biri katılımcı mekanizmalara sahip olacak üç düzeyli, bir kurumsal yapılanma önerilmiştir:

1. Düzey *Bölgesel Yönetişim*: Güneydoğu Anadolu Kültürel Miras ve Turizm Kalkınma Birliği - KMTKB
2. Düzey *İl Yönetişimleri*: 9 ilde İl Koordinasyon ve Uygulama Birimleri
3. Düzey *Varlık Yönetişimleri*: Her il içinde gereken sayıda yasada tanımlanmış Alan Yönetimleri, Müze Kurulları ve Anıt Eser Kurulları

ÖNERİLEN KURUMSAL YAPILANMA



GÜNEYDOĞU ANADOLU KÜLTÜREL MİRAS VE TURİZM KALKINMA BİRLİĞİ (KMTKB)

Önerilen kurumsal işbirliğinin en kritik ögesi, Plan’ı bölgesel düzeyde sahiplenecek ve onun uygulanmasını sağlamak üzere iller arası eşgüdümü üstlenecek olan KMTKB’dir. Plan ortaklarının çeşitli aşamalarda verdikleri görüşler gözetilerek önerilen bu yapı, Güneydoğu’daki 9 ilde oluşturulacak eşgüdüm birimleri ile yakın ilişkide ve esas olarak planın uygulanması hedefiyle çalışacak bir bölge örgütüdür: Birliğin tasarımında, yasaların tanıdığı olanaklar çerçevesinde konuyla ilgili ve/veya yetkili tüm tarafların yönetimde etkili kılınabilmesi hedeflenmiştir.

Bölge’deki kamu kuruluşları, belediyeler, sivil toplum örgütleri ve sektör temsilcilerinin bir çatı altında örgütlenmesi, kültürel miras konusunda sahipliliğin

yaratılması, iller arasındaki organizasyonun ve yatırımın geliştirilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Dünya deneyimleri ışığında ve yürürlükte bulunan mevzuat sınırları içinde bu amaca en elverişli örgütlenme biçiminin, kalkınma amaçlı bir “yerel yönetimler birliği” olduğu düşünülmüştür¹⁶.

KMTKB tüzük taslağında, Birliğin amacı şöyle belirlenmiştir: “Birlik, Güneydoğu Anadolu’daki tarih, kültür, doğa varlıklarının koruma ilke ve tekniklerine uygun olarak özenle korunup geliştirilmesi, bu varlıkların ulusal ve uluslar arası turizme açılarak, bölgenin kültürel miras koruma turizm açısından bir çekim alanına dönüştürülmesi ve bu yolla sosyal, kültürel ve ekonomik açılardan sürdürülebilir bir kalkınmanın sağlanması amacıyla kurulmuştur.”

Birliğin en üst karar organı olan Birlik Meclisi şu üyelere oluşmaktadır:

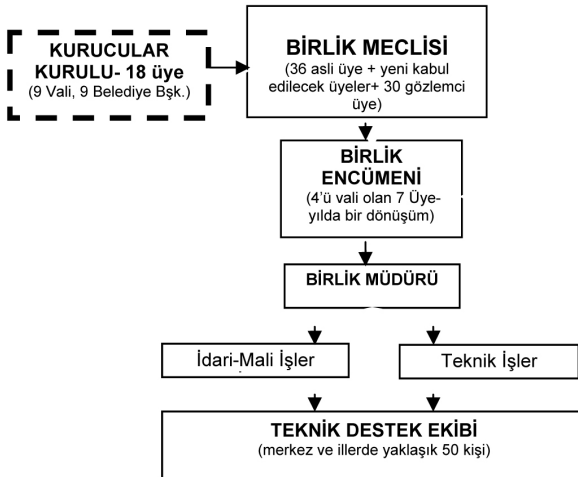
Her dönem (iki yılda bir) seçilecek bir Vali başkanlığında çalışacak olan 36 asli üye (9 ilin her birinden Vali, İl Genel Meclisi Üyesi, Belediye Başkanı, Belediye Meclisi Üyesi)

Yeni kabul edilecek üyeler (örneğin, belediyeler, kaymakamlar ve muhtarlar)

Gözlemci üyeler (Tüzük’te adları sıralanan 30’u aşkın STK, merkezi yönetim, üniversiteler ve uluslar arası kuruluş temsilcileri)

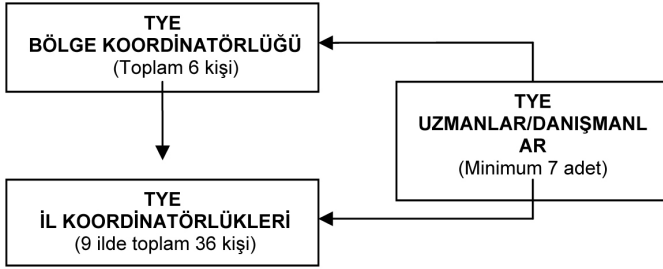
Yeni yürürlüğe giren Mahalli İdareler Birlikleri Yasası ile uyumlu olan ve kamu kaynaklarını kullanabilecek olan Birlik’in karar organı durumundaki Birlik Meclisi’nde, asli üye sıfatıyla sadece kamu kuruluşu mensuplarının oy hakkı vardır. Ancak gözlemci üyeler mecliste hazır bulunabilecek ve görüşlerini dile getirebileceklerdir.

DÜZEY 1: KÜLTÜREL MİRAS VE TURİZM KALKINMA BİRLİĞİ



Birliğin resmi yapısı dışında önemli bir ögesi *Teknik Yardım Ekibi*'dir. Nitelikli işgücü temini için hizmet satın alım ihalesi çerçevesinde devreye sokulması önerilen bu ekibin, hem merkez hem de il düzeylerinde yaklaşık 50 kişilik bir ekip halinde Birlik ile danışman kuruluş arasında yapılacak bir sözleşmesi doğrultusunda görevlendirilmesi öngörülmüştür¹⁷.

KMTKB- Teknik Destek Ekibi



Önerilen kurumsal yapıda, il yönetişimini temsil eden İl *Koordinasyon ve Uygulama Birimleri Birliği* ve Tüzüğü'nün yasal parçası olmamakla birlikte, Birlik ile yakın işbirliği içinde bulunacaklardır. Vali Başkanlığında ve Teknik Yardım Ekibi İl Koordinatörlüğü'nün sekreteryaya desteği ile toplanacak bu birimlerin 4 üyesi Birlik Meclisi'nde il temsilcileri olarak zaten yer alacaktır (2 Valilik/Özel İdare ve 2 Belediye Başkanı/Belediye Meclisi temsilcisi). Bunların yanı sıra ilgili kamu kuruluşları, meslek odaları, dernek /vakıflar, üniversite ve medya temsilcilerinin katılımıyla ve bölgesel Birlik ile koordineli çalışacak bu birimler, il düzeyindeki kültürel miras ve turizm girişimlerinin – bu arada Düzey 3 olarak tanımlanan Varlık Yönetişimlerinin- ana yönlendiricisi ve denetleyicisi olacaktır.

DÜZEY 2: İL KOORDİNASYON VE UYGULAMA KURULLARI

Vali Başkanlığında, 4 asli meclis üyesinin yanı sıra kültür ve turizm sorumluları:

- İl Kültür Md.
- İl Özel İdare Md.
- Vakıflar Bölge Md.
- Ticaret ve Sanayi Odası,
- Mimar/Şehir Plancıları /İnşaat Müh.Odası yerel şube. veya temsilcilikleri
- İldeki Üniversiteler
- Kültür ve Turizmle ilgili 2 dernek/vakıf
- Yerel Medya'dan 2 temsilci
- Gerekirse İlçelerdeki belediyeler, kaymakam ve muhtarlıklar

BİRLİĞİN KURULUŞU

Kurucular Kurulu'nu oluşturması söz konusu olan 9 Vali ve 9 merkez Belediye Başkanı'na yönelik olarak Mayıs-Haziran 2005'de gerçekleştirilen oylama sonuçları, Plan'ın rehberliğinde bölgedeki kültürel miras ve turizm etkinliklerini koordine etmek üzere önerilen Birlik konusunda yeterli desteğin olduğunu göstermiştir¹⁸.

Birliğin kurucular kurulu toplantısı 18 üyesinden 17 sinin katılımı ile 22 Haziran 2006 günü yapılmıştır. Birlik Tüzük Taslağı görüşülürken yapılan oylama ile Birlik merkezinin ilk iki yıl için Mardin'de olması kararlaştırılmış ve kuruluşun yasal işlemlerini ikmal etmek üzere Mardin Valisi ile onun yanına alacağı kişilerden oluşan bir Girişimci Kurul görevlendirilmiştir. 13 Eylül 2006 gününe kadar 9 ildeki 16 kurucu üyenin temsil ettiği İl Genel Meclisi ve Belediye Meclisi kendi oturumlarında Birlik Tüzüğünü kabul ederek, Birliğe katılım kararlarını resmileştirmişlerdir.

Birliğin kuruluşu, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine 5 Kasım 2006 günlü Resmi Gazete'de yayınlanan Bakanlar Kurulu Kararı ile yasallaştırılmıştır¹⁹.

BAZI SONUÇLAR VE DERSLER

1) Katılımcılık: planlanan yörenin gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun, benimsenmesi gerek temel bir ilke olmalıdır. ESEP'in geniş bir mutabakat ile tamamlanmış ve KMTKB'nin gönüllü biçimde kurulmuş oluşu, katılımcı çalışmaların az gelişmiş bölgelerde de anlamlı ve başarılı olabileceğini destekleyen bir örnek olarak değerlendirilmelidir.

2) Örgütsüz Kesim: Özetlenen katılımcılık deneyimi, işin tanımı gereği, örgütlü kesimle (kuruluşlar) kısıtlı kalmıştır. Burada, katılımcılığın ve dayanışmanın zaten daha üstün konumda olan örgütlü kesime sağlayacağı yeni fırsat ve üstünlüklerin, örgütsüzkesimle aradaki eşitsizliği daha da açacağı söylenebilir. Bu eleştiride haklılık vardır. Ancak katılıma örgütlü olan kesimle başlamanın seçeneği, örgütsüz kesimin örgütlenmesini beklemek olamayacağına göre, örgütsüz kesim de farklı programlarla olabildiğince örgütlenmesi için çaba gösterilmelidir. Bu, kamunun ve örgütlü kesimin önemli görevlerinden biri olmalıdır²⁰.

3) Planlı Uygulamanın Desteklenmesi: Planların öncelikle onları sahiplenen kurum ya da kuruluşlar aracılığı ile uygulanabileceği açıktır. Planlı uygulamayı başarılı kılmanın etkin bir yolu, plan doğrultusunda uygulama yapanların ödüllendirilmesi, teşvik edilmesidir. Plan benimsendikten sonra, plana uygun eylemlere/projelere ayrıcalıklı destek verilmesi başarıyı güvence altına alacaktır. Ne yazık ki KMGP kapsamındaki 12 milyon Euro'luk hibe programı, bu konudaki şartnamenin yetersizliği nedeniyle böyle bir birlikteliği öngörmemiştir. Hibe programı projeleri plan üretilmeden önce başlatılmış, "plana uygunluk" belirleyici olmak bir yana, proje seçim ölçütlerinden biri dahi olamamıştır²¹.

4) AB Hibe Projelerinde Öncelikler: Özellikle az gelişmiş bölgelerde plan ve proje uygulamalarını başarılı kılabilmek için öncelik verilmesi gereken bir konu küçük ve orta büyüklükteki projelerle yerel kapasitenin geliştirilmesi olmalıdır. KMGP kapsamında verilen eğitimlerle ve uygulanan hibe programı projeleriyle bu olabildiğince sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak hibe programının kaynaklarının yaklaşık yarısının teknik şartnamede öngörülenin de ötesinde pahalı inşaatları içeren restorasyon ve renovasyon projelerine yöneltilmesi, programda yarattığı ek yük ve gecikmelerin ötesinde ESEP’te öngörülen çok daha yaygın ve etkili olabilecek kapasite/kurum geliştirme girişimlerini kısıtlamıştır.

5) AB Projelerinde Yabancı Uzmanlar: Bu tür çalışmalarda özellikle yabancı-sı olduğumuz AB prosedürlerini tanıtmak gerekçesiyle yabancı uzman kullanma koşulu getirilmektedir. Standartlarını ve yöntemini yabancıların koyduğu işin ilk aşamalarında (yöntem ve prosedür belirleme) yabancı uzman kullanımı gerçekten de önemlidir. Ancak özellikle çok taraflı ve yerel eşgüdüm gerektiren projelerde iş ilerledikçe dil sorunları ön plana çıkmakta ve sürekli kadrolarda yabancı uzman kullanımı insan kaynakları bütçesinin gereksiz tüketimine yol açmakta, esasen amaçlanması gereken yerel kadroların istihdamını kısıtlamaktadır. Projelerde yabancı uzman kullanımı olabildiğince ilk aşamaya kısıtlamalı, gerekirse zaman içinde kısa dönemli yabancı uzman kullanımına yönelinmelidir.

6) Bölgeleme: Doğru “bölgeleme” bölge planlamanın temelidir. AB ile uyum çalışmaları doğrultusunda yapılan istatistiksel sınıflamaya göre, Güneydoğu Anadolu NUTS1 düzeyinde bir bölge birimidir. Ancak bölge kalkınma ajansları yasasına göre, ajanslar NUTS2 düzeyinde örgütlenecektir. Ülke çapında sayısı 26 olan bu ajansların 3 adedi bölge içinde olacaktır. Oysa Güneydoğu’da tarihsel ve doğal özelliklerin belirleyiciliğinin yanısıra, kültürel mirasın korunması ve turizmin geliştirilebilmesi rasyonelleri açısından NUTS1 düzeyi daha anlamlıdır. Örneğin, bölgeyi bir kültür turizmi destinasyonuna dönüştürebilmek için gerekli bölgesel tanıtım NUTS2 düzeyindeki çabalarla yeterince sağlanamaz. Nitekim, bölgede KMTKB ile simgeleştiği üzere, dokuz ili kapsayan NUTS1 düzeyinde gönüllü birliktelik sağlanabilmiş ama yasa zorlamasına karşın, sadece bir-iki ili kapsayan NUTS2 düzeyindeki ajanslar hala oluşturulamamıştır²². Ülke çapında yasayla zorlanan NUTS2 düzeyindeki kurumsal yapılanmanın bu yasanın kendi hedefleri açısından bile ciddi bir biçimde tartışılmasında yarar vardır.

7) Yeni Kurumsal Yapılanmanın Desteklenmesi: Kültürel mirasın korunması ve turizmin geliştirilebilmesi için bölge, il ve varlıklar olmak üzere üç düzeyli yönetim yapılanması öneren ESEP uygulaması, bölge düzeyinde işlev görecektir. KMTKB’nin kuruluşu ile başlamıştır. Birliğin bundan sonra, yeni tamamlanmış bir uzun erimli bir planın yol göstericiliğinde, gereğince örgütlenmesi, kaynaklarını güçlendirmesi ve illerle dayanışma içinde uygulamayı yönlendirmesi beklenmektedir. Ancak bu Birliğin uygulamada başarılı olabilmesi için özellikle ilk yıllarında desteklenmesi gerekmektedir²³.

8) Yönetişim için Yasal Çerçevelerin Geliştirilmesi: Birlik yapısının ve Tüzüğünün tasarımı geçerli mevzuat sınırları içinde yapıldığından, yönetim kurgusunda kamu kuruluşları ötesindeki katılım boyutu sınırlı kalmıştır. Mahalli idare birliklerinde asli üye olamayan sivil kuruluşların ve merkezi yönetimin önemli birimlerinin katılımı, karar organı olan Birlik Meclisi bünyesinde gözlemci üyelik sıfatı ile sağlanmaya çalışılmıştır. Böylece, sınırlı da olsa önemi büyük olan sivil katılımın yanı sıra, merkezi yönetim ile de bir köprü kurulmaya çalışılmıştır. İcra organı (Encümen) yapılanmasında ise gözlemci üyelik yoktur. Kuşkusuz, mevzuatın değiştirilmesi seçeneğinin kullanılabilirdiği bir ortamda farklı ve daha doğru düzenlemeler yapılabilir. Örneğin, iller arası eşgüdüm gerektiren bölgesel yapılanmalarda mahalli idareler yasasındaki gibi merkezi yönetimin girişinin engellenmesi ve dolayısıyla bölge yönetimlerinde dönüşümlü valilik sisteminin zorlanması yerine, merkezi yönetimin atayacağı “bölge valileri” aracılığı ile bölgedeki iller arasındaki eşgüdümün sağlanması daha doğru bir çözüm olarak görülmektedir²⁴.

Günümüzde “eyaletçilik” ya da “bölgecilik” paranoyası gibi nedenlerle yapılmayan bir tartışma, Türkiye’nin NUTS1 düzeyi gibi sayısı Ankara’nın daha kolay eşgüdebileceği 10-15 arasında “işlevsel bölge” temelinde; idari, mali ve politik sistemini katılımcı bir yöntemle yeniden nasıl yapılandırılabileceğidir.

9) Çok Sektörlü Birlik: İş tanımı nedeniyle kültürel miras ve turizm sektörüyle sınırlı olarak oluşturulan birlik yapısı, istenirse, kurulları konuya göre şekillendirilerek NUTS1 düzeyinde çok sektörlü bir bölge örgütü haline dönüştürülebilir. Bu durum, illerle eşgüdüm içinde çalışacak katılımcı, güçlü ve kalıcı bir bölge valiliği kavramını ve dahası kamu yönetim sistemimizin yönetim ilkeleri çerçevesinde baştan aşağı ve aşağıdan yukarı yeniden nasıl örgütlenebileceği konusunu çağrıştırmaktadır. AB ve/veya DPT zorlaması nedeniyle 26 alt-bölgede bölge kalkınma ajansları oluşturma girişimleri başlamışken, daha az sayıda ama daha güçlü bölge ve il yönetimleri arayışlarının tümünden dışlanmaması, en azından bölge kalkınma ajansları uygulamalarına koşut olarak denenmesi gerekir.

KMTKB, Güneydoğu’da kültürel mirasın korunması ve turizmin geliştirilmesi çabalarına ivme kazandırma potansiyelinin yanı sıra, Türkiye’nin idari, mali ve politik yapısının yeniden düzenlenmesi sürecinde de değerlendirilebilecek boyutları olan bir deneyimdir.

NOTLAR

1. Yazarın buradaki görüş ve yorumları tümüyle kişisel olup, diğer hiçbir kişi ya da kuruluşun görüşlerini yansıttığı şeklinde değerlendirilemez.
2. Avrupa Komisyonu finansmanı ve GAP Bölge Kalkınma İdaresi işbirliği ile GAP Bölgesinde Kültürel Mirası Geliştirme Programı kapsamında 2003-2006 arasında yürütülen planlama çalışması:

Teknik Yardım Ekibi ve Plan Ortakları (2005) *Güneydoğu Anadolu Kültürel Mirasın Korunması ve Turizmin Geliştirilmesi Planı* (Entegre Stratejik Eylem Planı-ESEP) *Nihai Rapor, Cilt1: Ana Rapor, Cilt 2: Ekler*, Şanlıurfa: Fotokopi çoğaltma. (Rapora ve planlama süreci boyunca üretilen çeşitli belgelere şu web adreslerinden erişilebilir: www.gapculturalheritage.com veya www.gapkulturelmiras.com)

3. Örneğin, Doğu Marmara, Antalya, Çukurova, Zonguldak- Bartın- Karabük bölge planlama çalışmaları ve Dünya Bankası kredisiyle yürütülmüş olan Erzurum, Çorum-Çankırı kırsal kalkınma projeleri. Kurumsallaşma açısından, 1989’da kurulan ve Türkiye’nin tek bölgesel örgütü diyebileceğimiz GAP Bölge Kalkınma İdaresi dünyanın en büyük bölge kalkınma projelerinden biri olarak kabul edilen Güneydoğu Anadolu Projesi’nin eşgüdümü ihtiyacından kaynaklanan bir istisnadır. Ancak, GAP BKİ, bölge illerinde örgütlenmek yerine, ağırlıklı Ankara’da konumlanmış ve adeta bir merkez kuruluşu gibi işlev görmeyi yeğlemiştir.

4. 19 Ocak 2005’de Başbakan imzasıyla Kanun ve Kararlar Genel Müdürlüğü tarafından TBMM Başkanlığına sunulan “*Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı*”, “Gerekçe” bölümü-Sayfa 13.

5. ESEP Nihai Plan Raporu’nun 2. cildindeki EK 13 bu araştırma sonuçlarının ayrıntılı dökümünü vermektedir.

6. İktidardaki siyasi parti ya da partilerin yatırımları (uzun erimli kalkınma planlarıyla çelişse de) kendi programlarına göre yönlendirmeleri alışıl gelmiş bir davranıştır. Bunun yanı sıra, iktidar içinde bir bakanın, milletvekilinin ya da üst düzey bürokratin yatırımlarda “kendi yöresini” kayırması da hoşgörüsüyle karşılanabilmektedir. Güç dengelerinin belirleyici olduğu bir ortamda becerikli ve atik olanların pastadan koparabildikleri en büyük payı kendi yörelerine yöneltmesi, “her ilde üniversite”, “her ilde havalanı” ve “her ilçenin il olması” vb. popülist girişimler kısıtlı kaynakları verimli ve etkin kullanma ilkesiyle çelişmektedir. Örneğin, az gelişmişlik sorunlarını aşamayan Güneydoğu’daki 9 ilden 6’sında havaalanı yapılmıştır. GAP Bölge Kalkınma Planı’da bu bölgedeki tek uluslar arası havalimanı olarak önerilmiş olan Şanlıurfa Havalimanı 150 milyon dolar ödeneğini %75 gerçekleştirme düzeyinde tüketmiştir. Boyutu ve işlevselliği çok tartışmalı bu sözde bölgesel havalimanı inşaatı daha tamamlanmamışken, Gaziantep havalimanını 30 milyon dolara tevsi edilerek 2006 içinde uluslar arası seferlere açılmıştır. Bu arada, Diyarbakır havalimanının uluslar arası havalimanına dönüştürülmesi çabaları sürdürülmektedir.

7. Üst düzeylerde planlamanın başarısı tabandan gelen sağlam bir örgütlenme sayesinde güvence altına alınabilir. Türkiye’de tek parselde katılımcı bina yönetimleri Kat Mülkiyeti Kanunu daire sahipliği çerçevesinde bir şekilde vardır. Çok parselli adalar ya da sokakların yönetimi ise hiç yoktur. Esasında işlevsel olabilecek mahalle muhtarlıkları çok sınırlı yetkilere sahiptir. Muhtarlıkların, alt kademede sokak- konut/işyeri birimleriyle üst kademede ise ilçe belediyeleri ile kurumsal/katılımcı ilişkileri kurulmamıştır.

8. Teknik Yardım Ekibinin süresi 24 Mart 2007’de sona ermektedir ancak hibeden yararlanan proje uygulamaları 30 Kasım 2007’ye kadar süreceğinden Avrupa Komisyonu Türkiye Delegasyonu’nun görevlendireceği başka bir ekip tarafından izlenecektir.

9. Kasım 2003’de başlatılan ve Ekim 2005’de tamamlanan çalışmanın Nihai Raporu, yaklaşık 800 sayfalık iki ciltten oluşmaktadır. Kasım 2006’da GAP BKİ ve AKTD tarafından onaylanan rapor 2006 programın web sitesinde yayınlanmasının yanı sıra, sayısı 500’ü aşan plan ortağı, medya kuruluşu, üniversite ve kütüphaneye Nisan 2006’da basılı kopya ve/veya CD olarak dağıtılmıştır.

10. Bölge yeterince tanınmadan olabildiğince geniş bir kesime açılabilmesi için oluşturulan yaklaşık 600 adresli liste daha sonra gerçekleştirilen çalışmalarla 350 adet “ilgili” adrese indi-

rilmiştir. Katılım toplantılarına çağrılar, “plan ortakları ya da paydaşlar” olarak benimsenen bu ikinci listedeki kuruluşlara yapılmıştır.

11. Nihai Plan Raporu’nun 2. cildinde yer alan EK1 izlenen katılımcı yöntemin ayrıntılı anlatımını vermektedir.

12. Erkal Keçe ve Nil Ayhan (Temmuz 2004) *Needs Assessment Survey Phase II Report*, Şanlıurfa, (çoğaltma)

13. Bunların arasında DPT’nin -AB işbirliği için hazırladığı Ön Ulusal Kalkınma Planı ile 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Gaziantep ve Şanlıurfa il gelişme planları, GAP BKİ tarafından basılmış bölgeye ait kalkınma planı ile kültür turizm ilintili raporlar ve Turizm Bakanlığının bölge için yaptırdığı turizm master planı bulunmaktadır.

14. Burada özellikle Kültür ve Turizm Bakanlığının öncülüğünde son yıllarda çıkarılan yasalarda, kültürel mirası koruma konusunda sağlanan yeni olanaklar tanıtılmaya çalışılmıştır.

15. Eylem planları bölge ve her bir il için ayrı ayrı olmak üzere 10 bölüm halinde Nihai Plan Raporu’nun ilk cildi içinde tanımlanmıştır.

16. *Nihai Rapor*, EK 20 diğer ülkelerle ilgili kurumsal yapılanma araştırması sonuçlarını, yürürlükteki mevzuat çerçevesinde ne tür örgütlenmelerin düşünülebileceğini ve önerilen birliğin tasarımında gözetilen hususları ayrıntılı olarak vermektedir. Tüzüğün tasarımında Çekül Vakfı önderliğinde oluşturulmuş olan Tarihi Kentler Birliği ve Kelkit Havzası Birliği deneyimlerinden de yararlanılmıştır.

17. Teknik Yardım Ekibi’nin bir hizmet satınalma ihalesi çerçevesinde görevlendirilmesi, birliğin tanımlanmış hedeflerle çalışan nitelikli eleman kullanabilmesi ve ücret, yolluk vb. kısıtları olan memurlardan oluşan klasik bir kamu kuruluşu haline dönüşmemesi için geliştirilmiş bir formüldür.

18. Birlik oylaması, aynı dönemde yapılan plan oylamasından farklı olarak, ekinde Birlik Tüzük Taslağı verilen ayrı formlarla gerçekleştirilmiştir. Olası 18 kurucu üyenin ekteki taslak tüzük çerçevesinde önerilen birliğe katılıp katılmayacakları ve eğer katılmayacaklar ise nedeni sorulmuştur. 13 olası üyeden (6 Vali, 7 Belediye başkanı) cevap alınmıştır. Red ya da red anlamında cevap veren bir Vali ve bir Belediye Başkanı dışında kalan 11 üye katılım niyet belgesini bizzat imzalamıştır.

19. Batman ve Şanlıurfa belediyeleri Birliğe katılmamışlardır. Mayıs-Haziran 2005 döneminde yapılan oylamada katılım niyetini beyan etmiş olan Batman Belediyesi’nin katılmama gerekçesi bilinmemektedir. Şanlıurfa Belediyesi’nin katılmama gerekçesi ise 22 Haziran tarihli kurucular toplantısında TYE tarafından önerilen, tüm üyeler ve İçişleri Bakanlığı temsilcilerinin huzunda kesinleştirilen Tüzük metnindeki 2. Maddenin bu toplantı sonrasında üyekeruculara danışılmaksızın değiştirilmiş oluşudur. Eski biçimde üyelerin yarısının istemesi halinde Birlik merkezi iki yılda bir başka il’e taşınabiliyordu. Son anda yapılan değişiklikle gerekli çoğunluk, tüzük değişikliği için de gerekli olan, 2/3 oranına çıkarıldı. Bu koşulda, Kurucular Kurulu toplantısında yapılan oylamada görüldüğü gibi, Şırnak, Siirt, Batman’ın coğrafik olarak kendilerine en yakın aday ili desteklemesi durumunda, Birlik merkezinin gelecekte Diyarbakır veya Mardin’den başka bir yere taşınması olasılığı zayıf görünmektedir. Mardin Valiliği söz konusu değişikliğin Mardin’i kayırmak için yapılmadığını, İçişleri Bakanlığınca gerekli görüldüğünü belirtmiştir.

20. KMGP kapsamında yapılan proje teklifi çağrılarında en fazla başvuru bölgenin en örgütlü ve en refah kenti olan Gaziantep’ten gelmiş, hibeden de en fazla bu kent yararlanmıştır. Anlaşılabildiği kadarıyla Türkiye çapında bölge kalkınma ajanslarına DPT aracılığı ile kullanılacak

olan AB fonlarının en önemli bölümü, bu konuda daha hızlı ve etkin olarak örgütlenecek olan batıdaki iller tarafından kullanılabilir. Bu durum, bölgeler arası eşitsizlikleri azaltmayı öngören devlet politikamız ve yine aynı nedenle bölge ajanslarının oluşumunu ön koşul olarak getirdiğini belirten AB'nin politikalarıyla çelişecektir.

21. Bu, uygulamadaki projelerin ESEP'e aykırı olduğu anlamına gelmemelidir. Aksine bu projelerin önemli bir bölümü ESEP kapsamında da uygundur. Ama plana uygunluk önemli bir seçim ölçütü olsaydı, teklif süresinde plan konusunda bilinçlenme çok artabilir, verilen hibelerle öncelikli proje uygulamaları hızla başlatılabilirdi. Özünde sürdürülebilirliği hedefleyen KMGP'nin, ESEP doğrultusunda oluşturduğu ve bu açıdan varlığı son derece elzem olan KMTKB'ne bile, bütçede kullanılmayan kaynak mevcut iken, herhangi bir finans desteği sağlayamadan kapanmak zorunda kalması ilginç bir durumdur.

22. Bölgeselleşmenin karşıtı olarak, 1990'lı yıllarda politik ya da populist nedenlerle başlayan "ilçeleri ile dönüştürme süreci" sonunda il sayısı 67 den 81'e çıkarılmıştır. Bu il parçalamaları, yerleşik merkezîyetçi anlayışla, Valilik sisteminin yaygınlaştırılması şeklinde gerçekleştirilmiştir. Şimdi Ajans yasası ile bunlar ortada bilimsel bir bölgeleme çalışması ve gönüllü katılım olmaksızın, sayıları yalnızca iki ilden bile oluşabilen NUTS2 birimlerinde, dönüşümlü valilik esasıyla gruplanmaya çalışılmaktadır.

23. Birliğin yasallaşmasının hemen ardından, Kasım ayı içinde, ESEP'te tanımlanan ilk iki eylemin -kültür mirasının hızla taranması ve kapsamlı bir envanter geliştirilmesi- uygulanabilmesi düşüncesiyle elinde atıl fonlar olduğu bilinen AKTD'na GAP BKİ eşgüdümünde Türkiye Bilimler Akademisi, Kültür ve Turizm Bakanlığı ortaklığında, Birlik'in ana yararlanıcı olarak öngörüldüğü bir başvuru hazırlığı yapılmış ancak geciken başvuru AB mali programının 30 Kasım'da kapanacağı gerekçesiyle AKTD tarafından işleme koyulmamıştır.

24. Kuşkusuz, burada kastedilen geçmişte yalnızca olağanüstü durumlarda denenmiş olan türde ve merkezi yönetimin güvenlik nedenleriyle oluşturduğu, katılımcı olmayan ve sadece merkeze sorumlu bir bölge valiliği değildir.