

**Politikalardan Süreç Tasarımına:
Yeni Bölgesel Politikalar ve Yönetişim Modelleri**

Prof. Dr. Ayda Eraydın

Orta Doğu Teknik Üniversitesi

Giriş

Son dönemde bölgesel kalkınmaya ilişkin tartışmalarda önemli bir değişim yaşanmaktadır. Merkezi hükümet veya yerel kurumlar tarafından belirli bir dönem için beklentilerin ve istenen gelişmelerin tanımlandığı bölgesel politikaların ve planların hazırlanması yerine, plan ve politikaların elde edilmiş biçimini ön plana alan ve süreç tasarımına öncelik veren tartışmaların gündeme geldiği görülmektedir. Bu makale bölgesel gelişme konusunda temel politikalardan süreç tasarımına yönelmenin ardında yatan gelişmeler ve bu kapsamda yönetim konusunun neden öne çıktığı üzerinde durmakta ve bu kavramlar üzerinde yapılacak tartışmalar için kuramsal bir çerçeve sunmayı amaçlamaktadır.

Bu amaçla bu yazı kapsamında dört tane temel soruya yanıt aranmaktadır. Bunlardan ilki “Neden kalkınma-yönetişim ilişkisini tartışıyoruz?” sorusudur. Bugün sadece uygulamacıların değil, akademik çevrelerin de en fazla sorguladığı kavramlardan ikisini bir araya getirip bir tartışma platformu oluşturulmaya çalışılmaktadır. Bu çabanın ardında yatan nedenler ve gereksinim nedir? İlk bölümde bu soruya yanıt aranmaktadır. İkinci soru yönetişimin öngördüğü karar verme süreci üzerine odaklanmaktadır. Yönetişimin gerçekleşmesi için gerekli olan karar süreçlerinin özellikleri bu soru çerçevesinde tartışılmaya çalışılmaktadır. Üçüncü soru ise yönetişimde politikalar/kararların oluşturulması ve gerçekleşmesini sağlayacak süreçlerin nasıl tasarlanacağı ile ilgilidir. Bu sürece katılan ortaklar ve bu ortakların arasındaki ilişkinin özellikleri bu soru kapsamında ele alınmaktadır. Son ve dördüncü sorunun odak noktasını ise yönetişimin dinamiklerini anlamak oluşturulmaktadır. Bu bölümde “Yeni karar süreçlerini hangi özelliklerine göre yönetim olarak tanımlayabiliriz?” sorusuna mevcut yazının verdiği yanıtlar özetlenerek sunulmaktadır.

Makalede bu sorular çerçevesinde ele alınan kuramsal tartışmaların ardından küreselleşmenin etkisi ile İzmir kent bölgesinde yaşanan ekonomik, sosyal ve mekansal etkilerini belirlemeye yönelik araştırma¹ bulgularına dayalı olarak yönetim düzeni için öngörülen koşulların bu kent bölgede ne ölçüde sağlandığı üzerinde durulmaktadır.

I. Neden kalkınma-yönetişim ilişkisini tartışıyoruz?

Mevcut yazında kalkınma-yönetişim ilişkisini gündeme taşıyan üç temel değişimden bahsedilmektedir.

Öncelikle bölgesel gelişme paradigmalarındaki değişim kalkınma yönetim ilişkisini yeni bir çerçevede ele alınmasına neden olmaktadır. Geçmişteki bölgesel politika tartışmaları ve öne sürülen paradigmalarda günümüzde büyük bir değişim geçirmektedir. Bu değişim bizi yeni bir bakış açısı ile bölgesel politikaları ve planları ele almaya zorlamaktadır (Eraydın, 2003). İkinci olarak devletin değişen rolü, düzenlemeler ve kurallardaki değişimler ve bunların gerçekleştiği ölçeklerin farklılaşması kalkınma kavramının yeniden irdelenmesini ve kalkınmayı sağlamanın sorumluluğunu kimin yüküneceği konularını gündeme taşımaktadır (Healey, 2006). Üçüncü değişim ise, yeni paradigmalarda belirlenen konularda politika

2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 25-26 Ekim 2007, İzmir

geliştirilebilmesi için gerekli olan yeni bir karar verme yöntemi ve süreç gereksinimidir (Brenner, 1999 ve 2003).

Bölgesel gelişme paradigmalarındaki değişimi gerektiren en önemli konu küreselleşen ekonomik sisteme uyum sağlamanın değişen koşulları olarak tanımlanmaktadır. Küresel ekonomi rekabetçilik kavramına dayalı olarak şekillenirken, rekabet gücünün yerel kaynaklara ve yerelin özelliklerine göre geliştirilmesi gündemdedir (Begg,1999; Gordon, 1999; Sheppard, 2002; Boschma, 2004).

Kalkınmada dışsal müdahalelere dayalı gelişme modeli yerine içsel gelişme modellerinin benimsenmesi sonucunda yerel potansiyelin değerlendirilmesi ön plana çıkmıştır (Glaeser, 1994; Glaeser, Kallal, Scheinkman ve Shleifer, 2002). Bu tür modellerde kalkınmada önemli olduğu öne sürülen kavramların başında yenilikçilik, insan sermayesi, sosyal sermaye ve ağsal ilişkiler ve bu ilişkilerle sağlanan sinerjiler gelmektedir. Bu kavramların akademik çalışmalar yanı sıra Avrupa Birliği politikalarında hem de Türkiye'nin ulusal politikalarına da girmiş olduğu görülüyor. Yeni politikalarda kümelenme ve uzmanlaşma ile sağlanan dışsallıklar, birlikteliklerin sağladığı yaratıcılık ve yenilikçilik, iş ağları ile sağlanan ortak çıkarlar bölgesel gelişme yazınının üzerinde durduğu konuların başında gelmektedir. Bu çerçevede farklı merkezi, bölgesel ve yerel kurumların yukarıda belirtilen kavramlara vurgu yaparak bazı plan ve programlar hazırladıklarını izlenebiliyor.

İkinci temel değişim, devletin değişen rolü. 1980'lerin başından beri çok gündemde olan küreselleşme süreci, küreselleşmenin getirdiği ekonomik bunalımla birlikte devletin rolünün değişmesi, ulus devletlerin yeniden örgütlenmesi, merkezi karar sisteminin zayıflayarak yönetim yapısının yerelleştirilmeye çalışılması son yirmi yılda üzerinde en fazla tartışılan konular arasında yer almaktadır (Jessop, 1998). Bu gelişmelerin ekonomik politikaları ve siyasi alandaki bir takım değişimleri zorlaması ve bazı değişimlerin ortaya çıkması da yine üzerinde durulan konulardan bir tanesidir.

Devletin belirlediği düzenlemeler ve kurallardaki gevşeme ve esnekleşme veya bazılarının tümüyle ortadan kalkması ve kuralların ile düzenlemelerin merkezden farklı düzlemlere doğru kayması da kalkınma sürecinin ve bu sürece yönelik kararların kim tarafından ve hangi ölçeklerde ele alınacağı sorusunu getirmektedir (Brenner, 2003). Bu çerçevede devletin *farklı düzeylerde yeniden örgütlenmesi, merkezi karar verme sisteminin zayıflaması ve devletin eski bazı işlevlerinin yarı-kamu niteliğindeki kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları ile paylaşılması, politikaların uluslararasılaşması ve ekonomik politikalarda rekabetçiliğin öne çıkması, yeni dönemde yönetim sisteminde gerçekleşen temel değişimler* olarak sıralanmaktadır (Jessop, 1998). Bu konudaki tartışmalar kalkınma sorunsalının geleneksel devletin görevleri ve yönetimin sorumluluk alanı içine hapsedilen bir tartışma biçiminden yönetim ağırlıklı bir çerçevede içinde ele almayı zorunlu hale getirmektedir.

Üçüncüsü gelişme daha önce değinildiği gibi karar verme yöntemleriyle ilgilidir. Günümüzde karar verme biçimleri değişmektedir. Devrimin ve belirsizliklerin arttığı ve karmaşıklaşan ekonomik ve sosyo-mekansal yapılara yönelik olarak uzun dönemli kararlar yerine, belirli bir süreç içerisinde ve bu süreç kapsamındaki ilişkilerin değişimiyle yeni bir karar verme biçimi geliştirilmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır (Rhodes, 1997; Balducci, Kunzmann ve Sartorio, 2004).

Bu çerçevede yönetimin değişen yapısı, *yönetimden yönetişime geçiş* şeklinde tanımlanmaktadır (Marsh, 1998). Yönetişimin gelişmesini zorlayan nedenler arasında ön plana çıkanlar ise, ekonominin denetlenilebilirliğinin azalması, artan sınır ötesi ilişkiler ve birliktelikler, üretim ilişkilerinin ve tüketimin küreselleşmesi ve en önemlisi devletin sorumluluklarını sürdürebilmesini sağlayan mali kaynaklarındaki azalma olarak belirlenmektedir (Stoker, 1998).

2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 25-26 Ekim 2007, İzmir

Tüm bu gelişmeler doğal olarak yönetim yapılarının değişmesini zorlamaktadır. İkinci neden ise, daha önce değinildiği gibi günümüzde devletlerin yeni tür politikaları ve eski sorumluluklarını sürdürebilmek için gerekli olan kaynaklara daha az şekilde ulaşılabilmesidir. Bu gelişmeler neoliberal politikaları desteklerken, devletin sosyal refah devletinin yüklediği sorumlulukları yerine getiremediği ve bu çerçevede sunduğu hizmet ve destekleri azalttığı izlenmektedir. Diğer bir deyişle, yeni dönemde ulus devletler artan ölçüde sosyal refah devleti olmanın getirdiği sorumluluklardan kaçmaya çalışmakta ve doğal olarak, bu durum devlet destekli sosyal refah politikalarını da olumsuz etkilemektedir.

II. Yeni bir düzenleme ve yönetim biçimi olarak yönetişim nasıl bir karar verme sürecini tanımlıyor?

Yukarıda tanımlanan değişimlerin yaşandığı bir ortamda yönetişimin öngördüğü düzenleme ve karar üretme süreci nasıl tanımlanabilir?

Farklı dönemlerdeki düzenleme biçimleri, yeni dönemde karar verme sürecini etkileyen faktörler ve ortaya çıkan yeni karar sürecinin yönetimden yönetişime geçişi nasıl gerçekleştirdiği konusunda yapılmış hem kuramsal hem de görgül çalışmalar bulunmaktadır. Bu çalışmalar yapıda önemli bir takım değişimlere işaret ederken, yönetim sistemi ile yönetişim arasındaki temel farklılıkları irdeleyen bir çerçeve tanımlanabilmektedir (Tablo 1).

Tablo1: Farklı dönemlerdeki düzenleme biçimlerinin özellikleri

	Farklı dönemlerdeki düzenleme biçimleri	
	“Yönetim”-merkezi otorite	“Yönetişim”-parçalı/bölüşülmüş otorite
Coğrafik kapsam	Devlet	Farklı devlet-altı birimler
		Ulusal
		Bölgesel
		Kentsel
		Devlet-üstü birimler
	Küresel	
İşlevsel kapsam	Çoklu konu alanları	Tekli konu alanları
Kaynakların dağılımı	Merkezi	Yayılmış/yaygınlaştırılmış
Normlar	Emir, denetim ve yeniden dağıtım	Kendi kendini yönetim ve piyasa
Karar verme sistemi	Kademeli	Yatay
		Pazarlığa dayalı
Politika uygulamaları	Merkezi	Parçalı
	Otorite egemen	Kendini bağlayan
	Bağlayıcı	Gönüllü

Tablo 1’den izlenebileceği gibi yönetim sisteminde coğrafi kapsam ulusal sınırlar olurken, yönetişimde farklı devlet-altı ve üstü birimlerin gündeme geldiği görülmektedir. Ulusal ölçek dışında bölgeler ve kentler farklı yönetişim düzlemleri oluşturmaktadır. Yine son dönemde devlet üstü kurumların önem kazandığı ve bunların küresel yönetişim açısından önemli oldukları görülmektedir. Yönetimin işlevsel kapsamı daha geniş olup, farklı konuları kapsarken, yönetişim, parçalı/bölüşülmüş otorite olarak çoğunlukla tekli konu alanlarında yoğunlaşmaktadır.

2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 25-26 Ekim 2007, İzmir

Yönetimle yönetim arasındaki en önemli farklardan biri ise kaynak dağıtımını ile ilgilidir. Yönetim sistemlerinin önemli bir bölümünde kaynak dağıtımını merkezi olarak yapılırken, yönetişimde daha yaygınlaştırılmış ve sorumluluklarının farklı kurumlara dağıtıldığı bir ilişkiler bütününden söz etmek mümkündür (Salet, Thorley ve Kreukels, 2003). Benzer şekilde karar verme süreci yönetim sistemi içinde kademeli bir yapı gösterirken, yönetişim daha yatay ve pazarlığa dayalı bir süreci tanımlamaktadır.

Yeni yönetişim mekanizmaları sonucu ortaya çıkan politikalar da farklılaşmaktadır. Yönetim yapıları merkezi, otorite egemen ve bağlayıcı politikalar üretirken, yönetişim mekanizmaları sonucu ortaya çıkan politikalar katılımcıları bağlayıcı ve gönüllülük ilkesine göre şekillenmektedir (Börzel, 1997; Goldsmith and Eggers, 2004) . Bu nedenle de hem politikaların içeriği, hem de uygulamaya aktarılma süreçleri önemli ölçüde farklılaşmaktadır.

Son dönemde özellikle bölgesel ve metropolitan alanlardaki karar verme süreçleri incelendiğinde karşımıza yeni bir kavram ortaya çıkmaktadır; çok düzlemlili yönetişim. Güncel ve her yerde benimsenen bir kavram olan çok düzlemlili yönetişim ulusal düzlemlili sınırlı bir yönetişim yapısından öte, farklı düzlemlilerde ortaya çıkan yönetişim sistemlerinin birlikteliğinden oluşan yeni bir karar verme mekanizmasını tanımlamakta kullanılmaktadır.

Hem aynı düzlemde yer alan hem de farklı düzlemdeki aktörlerin ilişkilerinden oluşan çok düzlemlili yönetişim modelleri kalkınma yönetiminin yeniden yapılandırılması gerektiğini ortaya çıkarmakta ve bazı yetki ve sorumlulukların alt birimlere ve alt ölçeklere aktarımını gündeme getirmektedir (Salet, Thorley ve Kreukels, 2003; Brenner, 2003). Böylelikle yetkinin farklı düzlemlilerde paylaşımı sağlanmış olmaktadır. Yetkinin ve sorumlulukların kamu, yarı-kamu ve özel kişi ve kurumlarla paylaşımı çok düzlemlili yönetişimin ana özelliklerinden biri iken, bu yönetişim biçiminin diğer önemli bir özelliği ve yönetişim tartışmalarının en fazla özünü oluşturan konulardan bir tanesi de kademeli bir yapıdan daha eşitler arasındaki ilişkilere dayalı heterarşik bir yapının kurulmasıdır. Belirli bir kurumun egemenliği altında gerçekleşen bir karar süreci yerine *birbirine bağımlı eylemlerin yeni bir koordinasyon biçiminin ve kademeli olmayan (heterarşik) bir yapının kurulması* yönetişimin ana niteliklerinden birisidir.

Yönetişimin yukarıda belirtilen özelliklere sahip olabilmesindeki ana unsurlarından en önemlisi politika ağlarının oluşturulmasıdır (Börzel, 1997;). Böylelikle yönetsel yapının içinde olanlar yanı sıra dışında kalanların da mevcut karar süreçlerine katılımının sağlanabildiği görülmektedir. Geçmiş 1950'ler Amerikasına giden politika ağları günümüzde yönetişim sistemlerinin ana parçaları haline gelmişlerdir. Avrupa ülkelerinde 1980 sonrasında önemi artan politika ağları günümüzde giderek karar süreçlerini besleyen ve katılımcıların eşit olarak görev alabildikleri kurumlar haline gelmiştir (Hay, 1998).

III. Yönetişimde politikalar/kararların oluşturulması ve gerçekleşmesini sağlayacak süreçler nasıl tasarlanmalı?

Yukarıdaki tartışmalardan izlenebildiği gibi yönetişimde en önemli konu farklı niteliklere, beklentilere ve görüşlere sahip aktörler arasında ortak bir kararın birlikte oluşturulabilmesidir. Kararların oluşturulabilmesi, sürecin de tasarlanmasını gerektirmektedir. Karar süreçlerinin tasarımında öne çıkan ana kavramlar Avrupa Komisyonu tarafından *açıklık, katılım, hesap verebilirlik, etkinlik ve benzeşme* olarak belirlenmiştir (Commission of the European Communities, 2001). İzlenebileceği gibi Avrupa Komisyonu şeffaf ve katılımın daha fazla olduğu bir süreci öngörmektedir. Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşmeleri Komisyonu da bu niteliklere ek olarak karar süreçlerinin *ortak görüş oluşturma eksenli, yasal yolları izleyen ve karşılık veren* niteliklere sahip olması gerektiğini belirtmiştir. Birleşmiş Milletler dokümanları yanı sıra akademik çalışmalarda karar süreçlerine ilişkin en fazla öne çıkan kavram "ortak görüş-uzlaşma"dır. Asimetrik güç ilişkilerinin yansıdığı karar süreçleri yerine, eşitler arası bir karar sürecinde ortak bir fikir

2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 25-26 Ekim 2007, İzmir

üstünde uzlaşma, yönetişimin özünü oluşturmaktadır. Bu kavramların bölgesel politikaları belirlemek amacıyla bir süreç tasarlanmasında gözetilmesi ve yönetişim sürecinin bu çerçevede kurgulanması gerekmektedir.

Yukarıda belirtilen kavramların tanımladığı karar verme çerçevesi doğal olarak geçmiş dönemlerdeki karar mekanizmalarından önemli farklılıklar göstermektedir. Yönetişim ile birlikte gündeme gelen en önemli değişimler üç ana başlıkta özetlenebilir.

Bunlardan ilki yerel güçlerin karar verme sürecinde yer almasıdır (Keating,1998). Yönetim sistemi içinde yerel kamu kuruluşlarının karar verme süreçlerinde kısıtlı etkisi olurken, özel kişi ve kurumların ve sivil toplum örgütlerinin bu süreçte yer alabilmeleri ancak bazı özel koşullarda mümkün idi. Yönetişim sistemi ise hegemonik gücünü yitiren merkezi kamu kurumlarının yetkilerini sadece merkezdeki diğer kurumlarla değil, yerel güçlerle paylaşmasını gerektirmektedir.

İkinci konu ise yetki paylaşımının doğal bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Devlet ile bireyin, devlet ile yarı kamu ve özel birimlerin ilişkilerinin yörede/bölgede yeniden yapılanması ve işlevlerinin tanımlanması gereği vardır (Governor ve Salone, 2005). Yetki ve sorumlulukların değiştiği bir ortamda doğal olarak yapı ve ilişkiler farklılaşacaktır (Healey, 2004). Bu nedenle de, üçüncü değişim kurumlar ve birimler arası ilişkilerin etkileşim ve ortaklık ilkelerine göre şekillendirilmesi olmaktadır.

Bu değişimlerle ortaya çıkan yönetişim biçimlerinin niteliği oldukça farklılıklar göstermekte olup, gündeme gelen ana modelin henüz net olduğunu söylemek mümkün değildir. Yönetimden yönetişime geçiş ve yeni ve eski aktörler arası ilişkilerin özellikleri Türkiye'deki gelişmeleri tanımlamak açısından çok önemlidir. Ülkemizde devlet ile bireyin arasındaki ilişkilerin yeniden tanımlanması ve gözden geçirilmesi gerekirken, aynı irdelemenin farklı yerel ve merkezi kamu kurumları ve sivil toplum örgütleri için de yapılması gerektiği görülmektedir. Kurumlar ve birimler arası ilişkilerin etkileşim ve ortaklık ilkelerine göre şekillenmesi üzerinde bir fikir birliği olmasına karşılık, 2000'lerde yönetim yapısında gündeme gelen değişimler bu konuda yapılan girişimlerin amaçlarının net olmadığını ve nasıl bir yapı kurgulamak istediği konusunda belirsizliklerin olduğunu açıkça göstermektedir.

IV. Yönetişimin dinamiklerini anlamak: Yeni karar süreçlerini hangi özelliklerine göre yönetişim olarak tanımlayabiliriz?

Yönetişim odaklı karar verme süreçlerinin özellikleri net olarak sıralanmasına karşılık, yönetişimin tanımında henüz kesin bir uzlaşma bulunmamaktadır. Bu nedenle hangi ölçütlere göre bir yönetim biçimi yönetişim olarak tanımlanabilir sorusu üzerinde tartışılan konuların başında gelmektedir. Yönetişimin tanımlanmasına yönelik yazının incelenmesi bu konudaki ana tartışma alanlarının yedi ana başlıkta toplanabileceğini göstermektedir.

1. Karar verme biçimlerini yönlendiren yasal sistem hangi ilkelere göre belirlenmiş? Yetki paylaşımı ne ölçüde içselleştirilebiliyor?

Karar verme sürecinde çoğulcu uygulamalara yaklaşım biçimi bu sorunun yanıtında önem kazanmaktadır. Karar verme süreçlerini yönlendiren yasal sistemin bu konuya ne ölçüde benimsediği özel bir önem taşımaktadır. Yetki paylaşımı çoğu kez ilke olarak benimsense bile bu konu yönetişim sisteminde içselleştiremediği için göstermelik bazı düzenlemelerle yetinilmektedir.

2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 25-26 Ekim 2007, İzmir

2. *Birey- yönetim/devlet ilişkisi ne ölçüde güçlü ve nasıl şekilleniyor?*

Yönetişim birey-devlet ilişkisine yeni bir bakış getirmektedir. Hizmet alan ve hizmet veren ilişkisinden ortaklığa giden bir süreçte bireyin karar süreçlerine katılımının kolaylaştırılması ve bu kapsamda var olan engellerin ortadan kaldırılması gereklidir. Katılımı artırmak bu konuda kolaylaştırıcı düzenlemeler olmadan çok zor gerçekleşebilmektedir. Öte yandan bu katılımın sonunda bireyin kendi görüşlerinin uygulamada yansıma bulduğunu veya en azından ortak görüş oluşturma sürecinde işe yaradığını düşünebilmesi gereklidir. Yalnızca danışmaya dayalı bir katılımın birey ve kurumlar açısından çekici olmadığı açıktır. Birey, yönetim ve devlet ilişkisi ne ölçüde güçlü ve nasıl şekilleniyor? Bu ilişki farklı katılım biçimlerinin düzeyine bakarak irdelenmelidir.

3. *Yeni yerel örgütlenmeler ve karar süreçlerine katılan yeni aktörler var mı? Bu katılım ne ölçüde kurullarla belirlenmiş?*

Özellikle yerel düzlemdeki yönetim biçimlerinde yeni aktörlere gereksinim vardır. Geleneksel kurumlar ve örgütler belirli kesimlerin karar süreçlerine katılımını sağlarken, bireysel katılımın söz konusu olmadığı ortamlarda örgütlü olmayan kesimlerin dışlanması söz konusu olmaktadır. Bu kesimlerin karar süreçlerinde temsil edilebilmesi en önemli konuların başında gelmektedir. Katılımın kurallarının da farklı amaçlarla örgütlenmeyi destekleyecek şekilde belirlenmesi dezavantajlı kesimlerin katılımı açısından önemlidir.

4. *Sivil toplum örgütleri bireyleri ne ölçüde temsil edebiliyor? Ne ölçüde farklılıkların temsiliyetine izin verilebiliyor?*

Katılım ve katılım amaçlı örgütlenmeye ilişkin yazın sivil toplum örgütlerine vurgu yapmaktadır. Bu yazına göre sivil toplum örgütleri yönetişimin ana unsurlarının başında gelmektedir. Ancak belirli temalar ve amaçlar için oluşturulan sivil toplum örgütlerinin hangi kitleleri hangi boyutları ile temsil edebildiğinin açıklığa kavuşturulması gereklidir. Sivil toplum örgütleri temsil ettikleri kitlelerle hangi ölçüde organik bağ kurabiliyorlar ve ne ölçüde bu kesimlerce öne sürülen farklı fikirlere yer verebiliyorlar soruları sivil toplum örgütlerinin gerçekten karar sürecinin bir parçası olabilmelerinin irdelenmesi açısından önemlidir. Temsiliyet açısından sorunları olmayan örgütlerin çok daha etkin ve karar süreçlerinde gerçek paydaş olabileceği görülmektedir. Temsil en önemli sorunlardan biri olup, bu soruna yönelik çözümler ve bu konuda ilkeler üzerinde çalışılması gerekmektedir.

5. *Kamu kurumlarının birbirleri ve sivil toplum örgütleri ile oluşturdukları paylaşım/dayanışma ağları var mı ve ne ölçüde önemli?*

Bireyler ve kurumların tekil hareket etmek yerine, birlikte hareket etmek, düşünce ve eylemleri paylaşmak, ortak görüş üretmek konusundaki çabaları yeni yönetim sisteminin özünü oluşturmaktadır. Bu nedenle oluşturulan politika ağları yönetim odaklı ilişkileri desteklemekte, farklı görüş ve düşüncelerin karar sürecine katılımı açısından önem kazanmaktadır. Bu nedenle farklı ağların oluşumu, bu ağların içinde yer alanların amaçları ve çabaları yönetişime geçişin sağlanıp sağlanılmadığının irdelenmesi açısından önemli bir ölçüttür.

6. *Farklı aktörler arasındaki ilişkiler ne ölçüde müzakere ve karşılıklı öğrenme süreçlerini içeriyor?*

Günümüzde farklı aktörler arasındaki ilişkilerin bireysel ve kurumsal çıkarlar dışında ortak çıkarların belirlenmesi ve gerçekleştirilmesini, ortak çıkar için uzlaşma, müzakere ve karşılıklı öğrenme süreçlerini içermesi gereği sıklıkla vurgulanmaktadır. Diğer bir deyişle, ilişkilerin paylaşımdan öte katılımcıların birbirlerinden bir şeyler öğrenmesini ve bu arada

2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 25-26 Ekim 2007, İzmir

bazı şeyleri müzakere etmelerini sağlaması gerekmektedir. Bu nedenle bir yönetim sistemi tasarlanırken ortak çıkar için uzlaşma ve karşılıklı öğrenme süreçleri bir ön koşul olarak ortaya çıkmaktadır.

7. *Farklı aktörler arasındaki ilişkiler değişim, dönüşüm, yeni koşullara uyum açısından topluma bir katkı sağlıyor mu?*

Yönetişim çerçevesinde yukarıdaki sorunun amacı “bir araya gelsinler, beraber bir karar üretilsin” söyleminin gerçek yansımalarını tartışmaktır. Birlikte karar üretme süreçleri toplumda bir değişim ve dönüşüm ivmesi sağlamıyorsa, bu süreçler yönetim için önemli bir ön koşul olmayabilir. Önemli olan konu iç dinamiklerin ne ölçüde harekete geçirilebildiği ve eyleme dönüştürebildiğidir.

V. Türkiye’deki toplumsal ilişkilerin yönetim açısından irdelenmesi: İzmir çalışmasından elde edilen bilgiler

Bu bölümde, önceki bölümde çeşitli sorularla irdelenen yönetim sistemindeki karar sürecinin özellikleri İzmir kapsamında değerlendirilmekte ve özellikle İzmir’deki toplumsal ilişkilerin yönetim sistemine geçiş için ne ölçüde uygun koşulları taşımakta olduğu sorusuna verilen yanıtlar özetlenmektedir². Bu çerçevede sunulan bulgular özellikle katılım ve sosyal bağlantılar üzerinde yoğunlaşmaktadır. Katılım bireysel eylemler ve örgütlü eylemler aracılığı ile kamu politikalarının etkilenmesi olarak tanımlanabilmektedir. Araştırmada katılım kavramı iki düzeyli ve iki yönlü olarak ele alınmaktadır; ilk olarak kent ve mahalle düzeyi, ikinci olarak formal ve enformel katılım biçimleri incelenmiştir.

Tablo 2: İzmir araştırma bulgularına göre İzmir’deki katılım düzeyinin yönetim açısından sunduğu olanaklar

KATILIM	Kent	Mahalle
Formel Örgütlü girişimler	<ul style="list-style-type: none">• STK üyeliği (meslek ile ilişkili) Toplam hane halkı reislerinin yüzde 12,5’u, çalışanların yüzde 22’si, eğitim ve gelir düzeyine koşut olarak artıyor• STK üyeliği (meslek dışı alanlarda) Meslek örgütleri dışındaki STK’lara üye olanların oranı yüzde 5,6, eğitim ve gelire koşut olarak artıyor, ancak en üst gruplarda bile üye olanlar yüzde 18’e ulaşıyor	<ul style="list-style-type: none">• Mahalle derneklerine üyelik Mahalle düzeyinde örgütlenme sınırlı, bireylerin katılımına dayalı bir dayanışma ortamı var. Bu çalışmalarda yer aldığını belirtenler yüzde 19,2
Enformel Kişisel girişimler	<ul style="list-style-type: none">• Geri bildirim (dilekçe ile/ sözlü olarak) Kentteki uygulamalarla ilgili olarak övgü/kaygıları bildirme (Ortalama yüzde 14, en yüksek oran eğitim ve gelir düzeyi en düşük olanlarla (yüzde 33), en yüksek olanlarda izleniyor (yüzde 22,4)* Alınan sosyal hizmetlerle ilgili olarak olumlu ve olumsuz görüş bildirme	<ul style="list-style-type: none">• Mahalleyi iyileştirmek için yapılan çalışmalara katılım (yüzde 12,3) Gelir ve eğitim düzeyi ile bir ilişki gözlenmesine karşılık gelir düzeyinin en düşük grupların katılımı da dikkat çekicidir (yüzde 11,7)• Mahalledeki sosyal etkinliklere katılım Düşük gelir gruplarının yaşadığı mahallelerde sosyal etkinlikler yapılmaktadır

2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 25-26 Ekim 2007, İzmir

Yönetişimin ana unsurlarından biri olan katılım düzeyinin belirlenmesinde Tablo 2'den de izlenebileceği kent düzeyindeki farklı örgütlü girişimlere üyelikler, mahalle düzeyindeki derneklere üyelikler incelenirken, kişisel ve örgütlenmemiş girişimler olarak geri bildirim mekanizmalarından yararlanma ve mahallelerdeki yapılan çalışmalara ve sosyal etkinliklere katılıma ilişkin elde edilen bulgular kullanılmıştır. Elde edilen bulgular aşağıda özetlenmektedir.

- **Meslekle ilgili dernek, birlik, meslek odası, sendika veya kooperatife üyeliklerle** ilgili bulgular anket uygulanan kişilerden ancak yüzde 12,5'inin meslek ile ilgili bir STK üyeliğinin bulunduğu belirlenmiştir. Meslek örgütlerine üyelik bazı işlerde çalışmak için zorunlu olarak yapılmaktadır. Yanıt verenlerin büyük bir bölümü meslek üyeliğinin katılımcı bir yaklaşım izlemediğini ve meslekte çalışanların hakların savunulması açısından kısıtlı bir yararı olduğu düşünülmektedir.

Meslek örgütlerine kimler üye sorusuna yanıt arandığında ise, farklı değişkenler anlamlı sonuçlar vermektedir. Eğitim düzeyi yükseldikçe ilgili meslek örgütüne üyelik düzeyi artmaktadır. Bu oranlar özellikle yüksek okul/üniversite ve yüksek lisans gruplarında yüzde 24 gibi önemli bir orana ulaşmaktadır. Aynı oran okuma/yazma bilmeyenler için yüzde 15, ilköğretim mezunları için yüzde 9, ilköğretim mezunları için yüzde 6'dır. Bir meslek örgütüne üyelik oranları lise ve üzeri eğitim düzeylerinde artmaktadır. Çalışma yaşamında olmak da örgütlülük için önemli bir bileşendir. Çalışanların yüzde 22'si meslekleri ile ilgili bir derneğe üye olduklarını belirtirken, bu oran çalışmayanlarda yüzde 8'e düşmektedir. İşsizler, ev kadınları, emekliler ve öğrenciler bu grupta yer almaktadır.

- **Meslekle ilgili olanların dışında dernek, birlik, meslek odası, sendika veya kooperatife üyelik** ise çok daha düşüktür. Araştırma kapsamındaki kişilerin yüzde 5.6 meslek dışı bir sivil toplum örgütüne üyedir. Bu oran çok düşük olup, meslek ile ilgili bir üyeliğin yarısından azdır. Üye olunan meslek dışı STK'lar içinde kültürel etnik kimlik dernekleri ilk sırada yer almaktadır, bunları sosyal politika amaçlı bağımsız gruplar izlemektedir. Sosyal kulüpler ve çevre konulu örgütler ise üçüncü grupta toplanabilmektedir. Üye olmanın sağladığı faydalar arasında öncelikli olarak toplumsal hizmetlere katılım, sonrasında grup olarak seslerini taleplerini ilgili kurumlara iletmek olarak belirtilmektedir.

Meslek dışı STK üyeliği olan grubun yapısına bakıldığında, meslek örgütlerinde olduğu gibi eğitim düzeyi yükseldikçe üyelik oranı artmaktadır. Yüksek okul/üniversite ve yüksek lisans mezunları gruplarında üyelik yüzde 18 oranına ulaşmaktadır ki bu oran meslek örgütlerine üyelikten daha düşüktür. Meslek örgütlerinden farklı olarak aynı oran okuma-yazma bilmeyenler, ilköğretim mezunları için çok düşüktür. Çalışanların yüzde 9'u meslek örgütleri dışında bir derneğe üye olduklarını belirtirken bu oran çalışmayanlarda yüzde 4'e düşmektedir.

Gerek meslek, gerekse meslek dışı örgütlere üyeliğin bu denli düşük olması, sivil toplum kurumlarının ne ölçüde toplumdaki farklı bireyleri ve grupları temsil edebildiği sorusunu gündeme getirmektedir. Yönetişim biçimlerinin gerçek anlamda yerleşebilmesi örgütlü bir toplum olmak son derece önemlidir. Araştırma bulguları bu açıdan fazla bir iyimser resim sergilememektedir.

- **Kent düzeyinde geri bildirim yoluyla** kentteki kararları ve yapılan uygulamaları etkilemek mümkün olduğu gibi, yapılan uygulamalara ve alınan kararlara bireysel olarak tepki göstermek, görüş bildirmekle de mümkün olabilmektedir. Görüşler ve eleştiriler ilgili düzeylere yazılı veya sözlü olarak bildirilebilmekte, yine bireysel olarak yargı yoluna gidilerek karşı çıkmak mümkün olabilmektedir.

2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu 25-26 Ekim 2007, İzmir

Kentteki uygulamalarla ilgili olarak övgü ve kaygıları bildirme özellikle gelişmiş ülkelerde sıklıkla görülen bir katılım biçimidir. Anket uygulanan kişilere kentinizde uygulanan projeler ve gelişmeler konusunda övgülerinizi ve kaygılarınızı sorumlu birimlere iletiniz mi? şeklinde bir soru yöneltildiğinde yüzde 14,8'i evet yanıtını verirken, yüzde 81,4'ü görüşlerini iletmediğini belirtmiştir. Eğitim düzeyine bakıldığında kurumlara övgü ve kaygıları bildirme oranı okuma-yazma bilmeyenlerde ve yüksek okul-üniversite mezunlarında yükselmektedir. Düşük eğitimliler arasında en yüksek geri bildirim oranı yüzde 33 ile okuma-yazma bilmeyen gruba aittir. Lise mezunlarında biraz daha yükselen bu oran, üniversite mezunlarında yüzde 22,4'e ulaşmaktadır. Veriler ilginç olarak eğitimin çok düşük ve çok yüksek olduğu gruplarda ilgili kurumlara düşünce bildiriminin yüksek olduğunu göstermektedir.

Elde edilen sonuçlar sivil toplum örgütlerine üyelik oranı yüksek olan grupların görüşlerini ilgili kurumlara bildirmekte de daha katılımcı olduklarını göstermektedir. Meslek dışı bir sivil toplum kurumlarına üyeliği olanlar içinde görüş bildirenlerin oranı yüzde 45,8 gibi yüksek bir orandır, bu oran sivil toplum kurumlarına üye olmayanlar içinde yüzde 11,6 ya inmektedir. Araştırma sonuçları örgütlü katılım yollarını kullananların, bireysel olarak da kentsel kararlar ve uygulamalarda politikaları etkilemek üzere daha katılımcı olduklarını göstermektedir.

Ancak, ortalama veriler bireylerin kendilerini ilgilendiren konularda bile katılım açısından oldukça isteksiz davrandıklarını göstermektedir. Bunun nedenleri üzerinde durmak ve katılımı engelleyen koşulları irdelemek gerekmektedir.

- ***Mahalle düzeyinde örgütlü girişimlerde yer almak yolu ile katılımı*** irdeleyebilmek için mahalle düzeyinde hizmet veren sivil toplum kurumları incelenmiştir. Mahallelerdeki sivil toplum kurumlarının çoğunun mahalle güzelleştirme ve yardım dernekleri oldukları görülmektedir. Bulgular, mahalledeki örgütlerin ve derneklerin önemini vurgulayanların düşük oranı yanı sıra kendi mahallesi için çalıştığını söyleyenlerin oranının yüzde 19,2 düzeyinde kaldığını belirtmektedir. Ancak, yine araştırma sonuçları mahalle düzeyinde resmi nitelik taşımayan, bireylerin katılımına dayalı kurumların varlığını ve dayanışma ortamını işaret etmektedir.
- ***Mahalle düzeyinde bireysel katılım*** iki grupta ele alınmıştır; mahalleyi iyileştirmek için yapılan çalışmalara katılım ve mahalledeki sosyal etkinliklere katılım. Mahalleyi iyileştirmek için yapılan etkinliklere katıldığını belirtenlerin oranı yüzde 12,3'ü bulunmaktadır. Bu oran meslek kuruluşlarına üyelikle yakın değerde, meslek dışı STK üyeliğinden yüksek, kentteki gelişmeler ve hizmetler konusunda görüş bildirenlerin oranından ise düşüktür.

Mahalle düzeyinde yapılacak çalışmalara katılımı eğitim düzeyine göre bir farklılaşma izlenmemektedir. Yüksek okul mezunları içinde bu oran sıfırken, diğer eğitim gruplarında yaklaşık olarak yüzde 10 – 12 arasında değişim göstermektedir. İş gruplarına bakıldığında ilmi ve teknik personel ve hizmet işlerinde çalışanların mahallelerindeki çalışmalara en yüksek oranlarla katılan gruplar olduğu görülmektedir. STK üyeliklerinden farklı olarak çalışmayanlar grubunda yer alan işsizlerin ve iş arayanların yüzde 25'i, ev kadınlarının yüzde 8,3'ü, emeklilerin ise yüzde 10,5'i mahallelerindeki çalışmalara katılmaktadır. Farklı gelir gruplarının mahalle etkinliklerine katılımı STK üyeliğindeki davranışlarından farklı hareket ettikleri gözlenmektedir. Düşük gelir gruplarında STK üyeliği yüzde 1 oranın altına düşerken, mahalle çalışmalarında en düşük gelire sahip hane halkının yüzde 11,7'lik bir oranla mahalle çalışmalarına katılması ilginç bir sonuçtur. Araştırma sonuçları kent düzeyinde örgütlü ve bireysel katılımı yüksek olan grupla, mahalle düzeyinde katılımı yüksek olan grubun örtüşmediğini ortaya koymaktadır. Kent düzeyinde katılımı önemli belirleyiciler olan

eğitim düzeyi ve gelir düzeyi, mahalle ölçeğinde geçerliliğini yitirmekte veya yeni bir anlam yüklenmektedir.

VI. Sonuç yerine: İzmir'in toplumsal yapısı yönetişim odaklı karar verme süreçlerine ne ölçüde hazır?

Bu geniş kapsamlı araştırmada³ katılım konusunda elde edilen bulgular İzmir'de yönetimden yönetişime geçişin koşullarının büyük ölçüde gerçekleşmediğini ve farklı düzlemlerdeki yönetişim biçimlerinin uygulama aktarılmasında kat edilmesi gereken uzun bir yol olduğunu göstermektedir.

Sivil toplum örgütlerine üye olma düzeyinin ve onların bir parçası olarak karar süreçlerine katılımın çok zayıf olduğu görülmekte olup, hem katılım, hem de temsiliyet sorununun aşılması gerekmektedir. Kamuyla veya devletle bireyin arasındaki ilişkinin çok kopuk olduğu, kişilerin geri bildirimde bulunmadıkları, belki geri bildirimde bulunmalarının bir yararı olmadığını düşündükleri söylenebilmektedir. Bu durum mahalle düzeyinde yapılan çalışmalarda bile ortaya çıkmaktadır.

Kamu kurumlarının birbirleri ile oluşturdukları ağlar incelendiğinde hala kamu kurumlarının birbirleriyle ilişkilerinin oldukça zayıf olduğunu, göstermelik düzlemde kaldığını, mevcut ilişkilerin uygulamada çok fazla işe yaramadığını görüyoruz (Eraydın ve diğerleri, 2008). Tüm bu olumsuzluklara karşın, pek çok yörede olduğu gibi artan sayıda sivil toplum örgütünün giderek daha aktif konuma geldiği de görülüyor. Özellikle İzmir'de yarı kamu niteliğinde pek çok kuruluşun diğer kurumlarla ilişki kurmak ve birlikte çalışmak gibi bir çaba içinde olduğu saptanabiliyor (RP Stüdyo, 2008). Bu tür örnekler gelecek için umut veriyor.

Son olarak vurgulanması gereken konu günümüzde farklı kurumların birlikte uzlaşarak bir süreç içerisinde karar vermeyi öğrenmesi gerekiyor. Artık merkezi veya yerel otoritelerin egemenliği altında şekillenen kararlar uygulama şansı bulamıyorlar. Bu nedenle çok aktörlü çok düzlemlili karar süreçlerinin hayata geçirilebilmesinde mevcut eksikliklerden gelen pek çok zorluk olmasına karşılık, bu süreçlerin altyapısının sağlanması, bireylerin bu yolda bilinçlendirilmesinden başka bir çözüm olmadığı da gözüküyor. Diğer bir deyişle, özelliklerini tartıştığımız yönetişimle ilgili sunulan çerçevenin uygulamaya aktarılması için çaba sarf etmek gerekiyor.

Kaynakça

- BALDUCCI A. KUNZMANN K. R. and SARTORIO F. S. (2004) Towards creative city region governance in Italy and Germany, *DISP* 158, pp. 2-4.
- BARIN, E., ERÖZGÜN, E., AŞIK, H., ŞATANA, S. VE SÜREL, U., 2008, Governance in İzmir, Bölge Planlama Yüksek Lisans Programı Stüdyo Çalışmaları, ODTÜ (yayınlanmamış çalışma)
- BEGG I. (1999) Cities and competitiveness, *Urban Studies* 36, pp.795–809.
- BOSCHMA R. A. (2004) Competitiveness of Regions from an Evolutionary Perspective, *Regional Studies* 38.9, pp.1001-14.
- BÖRZEL T. (1997) Policy Networks - A New Paradigm for European Governance?, RSC Working Paper No. 97-19, European University Institute, Florence.
- BRENNER, N. (1999) Globalisation as reterritorialisation: The rescaling of urban governance in the European Union, *Urban Studies*, 36, pp. 431-451
- BRENNER, N. (2003) Metropolitan Institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe, *European Urban and Regional Studies*, 10-24, pp. 297-324
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 2001, *European Governance: A White Paper*, Commission of the European Communities
- ERAYDIN, A., 2003, Dynamics and agents of regional growth: The performance of SME clusters in Europe, in B. Fingleton A.Eraydın and R. Paci (Eds.) *Regional Economic Growth, SMEs and the Wider Europe*, Ashgate, Aldershot
- ERAYDIN, A., ARMATLI KÖROĞLU, B, ERKUŞ –ÖZTÜRK, H ve YAŞAR, S.S. (2008) Network Governance for Competitiveness: The Role of Policy Networks in the Economic Performance of Settlements in the Izmir Region, *Urban Studies*, (**Kasım 2008 sayısında yayınlanacak**)
- GLAESER, E.L., 1994, Cities, information and economic growth, *Cityscape*, 1, pp. 9-47
- GLAESER, E.L., KALLAL, H.D. SCHEINKMAN, J.A. and SHLEIFER, A. (2002) Growth in cities, *The Journal of Political Economy*, Vol. 100, No. 6, Centennial Issue, pp. 1126-1152
- GOLDSMITH, S. and EGGERS, W.D. (2004) *Governing by Network*, Washington D.C.: Brooking Institution Press
- GORDON I. R. (1999) Internationalisation and urban competition, *Urban Studies* 36, 1001–16.
- GOVERNA F. and SALONE C. (2005) Italy and European spatial policies: polycentrism, urban networks and local innovation practices, *European Planning Studies*, 13, 2, 265-283.
- HAY, C. (1998) The tangled webs we weave: the discourse, strategy and practice of networking, in Comparing Policy Networks, D. Marsh (Ed) *Comparing Policy Networks*, Buckingham: Open University Press: pp.33-51
- HEALEY P. (2004) Creativity and Urban Governance, *DISP* 158, pp. 11-20.
- HEALEY, P. (2006) Transforming governance: challenges of institutional adaptation and the new politics of space, *European Planning Studies*, 14, pp.299-320
- JESSOP B. (1998) The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development, *International Social Science Journal* 50, pp. 29-59.
- KEATING, M. (1998), *The New Regionalism In Western Europe Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham: Edward Elgar
- MARSH, D. (1998) The development of policy network approach, in Comparing Policy Networks, in D. Marsh (Ed) *Comparing Policy Networks*, Open University Press: Buckingham, pp.3-20
- RHODES R.A.W. (1997) *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity, and Accountability*, Open University Press, Buckingham.
- SALET W., THORLEY A. and KREUKELS A. (2003) *Metropolitan Governance and Spatial Planning*, Spon Press, London and New York.
- SHEPPARD, E. (2002) "Competition in Space and between Places, in: Sheppard E. and Barnes, T.J. (Eds) *A Companion to Economic Geography*, Blackwell Publishing
- STOKER G. (1998) Governance as theory: five propositions, *International Social Science Journal*, March, pp.18-28.

DİPNOTLAR

¹ “Kentsel bölgeler için yeni örgütlenme modelleri ve gelişme stratejileri: Türkiye’de yeni dönemde ortaya çıkan kentsel bölgelerde rekabetle sosyal bütünleşmeyi uzlaştıran çok katmanlı yönetim modellerinin geliştirilmesi”, SOBAG-COST 105K001- TUBİTAK projesi (2006-2008)

² İzmir’de ekonomik değişim-sosyal farklılaşma ve yönetim ilişkisinin araştırılmasına yönelik çalışma İzmir Büyükşehir Belediye sınırları içinde bulunan ve; yaşayanların eğitim düzeyleri / işsizlik oranları ile çalışma yaşamına beyaz ya da mavi yakalı çalışanlar olarak katılmaları gözönüne alınarak gruplandırılan mahallelerden seçilecek örnek bölgelerde anketle veri derleme çalışmasının sonuçlarına dayanmaktadır. Örnek olarak seçilen 8 ayrı mahallenin herbirinde 62 hanenin aile reisi ya da eşinden anketle veri derlenmiştir. Bu veriler;

- ✓ Mahallelerin eğitim düzeylerinin düşük / yüksek olması ayırımında 248’er anketle,
- ✓ Mahalle işsizlik düzeylerinin düşük ya da yüksek olmasını yansıtan 248’er anketle,
- ✓ Mahalle çalışanlarının mavi ya da beyaz yakalı olarak gruplandırılması ayırımında 248’er anketle,

çözümleme yapılabilecek örneklem büyüklükleri gözönüne alınarak örnek olarak seçilen mahallelerde toplam 496 haneye anket uygulanmıştır. Dağılım oransal değil, hipotetik bir dağılımla yapılmış olup, mahalle tipolojisine göre (eğitim/ıs tipi/issizli oranı) görece homojen bir yapıda ($p=0,2 / q=0,8$) yüzde 95 güven düzeyinde artı/eksi yüzde 5 hata payıyla çözümleme yapabilmek için gerekli 496 anketlik büyüklüğe tüm mahalle gruplarında ulaşılmıştır.

³ Çalışmanın bu aşamasına Yrd. Doç.Dr. Bilge-Armatlı-Köroğlu ve Yrd. Doç. Dr. Nil Uzun katkı sağlamışlardır. Anket çalışmaları ise Veri A.Ş. tarafından gerçekleştirilmiştir.