

**Yerelde Yönetişim Olgusunda Demokratik Kazanımları  
Teorik ve Pratik Temelli Yaklaşımlar (Türkiye ve İzmir)**

**Prof. Dr. Zerrin Toprak**

**Dokuz Eylül Üniversitesi**

**Bu makale demokrasinin değerlerine inanan ve uygulayanlarla duygusal paylaşım için yazılmıştır. Herkes için yazılmadı nasılsa anlayamayacaklardır...**

## **GİRİŞ**

Modern hukuka ve evrensel değerlere saygılı devlet yönetiminin varlık temelinde toplumsal huzuru korumak ve sağlıklı yerleşimler oluşturmak yer almaktadır. Bağlantılı olarak yerelde mal ve hizmetlerin etkin dağılımı ile demokratik katılımın sağlanması, modern kent yönetimlerinin “olmazsa olmaz” dayanaklarıdır. İnsanlık tarihinde her dönemde topluma yönelik hizmetlerle yapılacak işler az çok benzer gelişmiştir.

Yakın zamanlardan ve modern yaklaşımlardan örnek vermek gerekirse, Beveridge’in(1942) sosyal siyaset ve bütünleşik hizmetlere yönelik<sup>1</sup> geliştirdiği temel yaklaşımda belirtildiği gibi insanlığı beş büyük sorun tehdit etmektedir. Stratejik olarak, ihtiyaç ve sefaleti “sosyal güvenlik”; hastalığı, “sağlık hizmetleri”; bilgisizliği, “eğitim reformları”; pislik ve sefaleti, “konut politikaları”; tembellek ve işsizliği ise, ekonomik programlar geliştirerek ve üretim artışı ile ortadan kaldırılabileceğini savunan Beveridge’in meşhur raporuyla çok bağlantılı olduğunu düşündüğüm JJ. Rousseau’nun denge ve kontrol temelli toplumsal yaklaşımları<sup>2</sup> insanlık tarihinde her dönemde değerlendirilmesi gereken önemli hususlardır. Nitekim Türkiye’nin Dokuzuncu Kalkınma Planı(2007–2013) toplumsal kalkınma hedeflerine ilişkin temel stratejik yaklaşımlar neredeyse belirtilen Raporun adeta bir kopyası gibidir.

Devlet yönetiminde, merkezi ve yerel düzeyde, karar ve yürütme mekanizmalarında katılıma dayandırılmış iyi yönetim veya yönetişim başlıkları altında yorumlanan yeni yönetim stratejilerindeki yaklaşımlar, bizi “toplumsal sermaye”<sup>3</sup> kavramına yönlendirmektedir. Toplumsal sermaye; insanların ortak amaçları için, bireyler, gruplar ya da organizasyonlar halinde bir arada çalışma yeteneği olarak<sup>4</sup> yorumlanmaktadır. Toplumsal sermaye, iş hayatı, ekonomi, örgütsel davranış, politika bilimi ve sosyolojinin taşıdığı tüm unsurları merkezine alan bir değer olarak görülmektedir.

Bugüne gelişerek gelen, “maddi ve manevi değerler bütünü” olarak da belirtilen “insan ve toplumsal sermaye” olgusu, ülkelerin yönetim anlayışı, yasal karar alıcıların toplumla ilişkileri gibi örgüt ve çevresi bütünlüğündeki ilişkiler ağında bir bakıma demokrasiye bakışın çerçevesini tanımlamaktadır.

### **Toplumsal sermayeye yönelik, yönetişim stratejilerinin yol açtığı bir yeniden fark ediş midir?**

<sup>1</sup> Sir William Beveridge(1942): **Social and Allied Services** (The Beveridge Report), Modern History Sourcebook; bkz. <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1942beveridge.html> , erişim: 24/09/2007

<sup>2</sup> “İnsanlar ne başkalarını satın alacak kadar zengin, ne Kendilerini satacak kadar yoksul olmamalıdır. Servetler arasındaki büyük eşitsizlikler; Hazine, sahiplerinin ellerinden alarak değil; hazine kurmanın yollarını ortadan kaldırarak; Yoksulluğu yoksullar için bakımevleri kurarak değil yoksulluğu ortadan kaldırarak önlemek en temel yönetim sorunlarından biridir”:**J.J. Rousseau** alıntı, <http://sosyalpolitika.fisek.org.tr/?p=27> , erişim: 24/09/2007

<sup>3</sup> “social capital” terimi, Türkçe metinlere genelde “sosyal sermaye” olarak aktarılmış ise de, ben devlet yönetimi, örgütlenme gibi kavramları da kapsadığını düşündüğüm “toplumsal sermaye” kavramını kullanmayı tercih etmekteyim.

<sup>4</sup>A. Selami Sargut(2006); Sosyal Sermaye: Yapının Sunduğu bir Olanak mı, Yoksa bireyin Amaçlı Bir Eylemi mi? , **Akdeniz İİBF Dergisi**(12), s.1–13

Toplumsal Sermaye; sosyal bilimlerde aslında yeni bir kavram olmayıp, toplumsal sürdürülebilirliği “asabiyyet teorisi”<sup>5</sup> ile ilişkilendiren İbn-i Haldun(1331–1405) yanında yüzyıllar sonra Adam Smith(1723–1790), Emile Durkheim(1858–1917), Max Weber(1864–1920) ve Montesquieu(1689–1755) ve diğer yazarlarca önemsenmiş ve işlenmiş bir konudur. Modern anlamda toplumsal sermaye sözcüğünü; siyaset araştırmacısı Robert D. Putnam(1970)<sup>6</sup> ve sosyolog James Coleman (1988) çalışmalarında tanımlamışlardır.

Toplumsal Sermaye'nin termo-dinamik kurallarla açıklanabilirliği konusuyla Putnam(1995) ilgilenmiştir. Toplumsal sermayenin, yoktan var olmadığı veya yok edilemediği ancak insanlar arasında paylaşılabirliği ya da ekonomik gelişme trendinin getirdiği liberalleşme ve bireysellik nedeniyle eski gücünü giderek kaybetmekte mi olduğunu sorgulamaktadır. Bowling oyununun, yalnız oynandığı hallerde bile, yine de toplumsal buluşmalara vesile olduğuna dikkat çekerken yeni ve etkili toplumsal buluşma mekanizmalarının gerektiğini dile getirmektedir.<sup>7</sup>

İnsanların bir araya gelmesini kolaylaştırmak, toplumsallaşmada önemli bir adım olmakla beraber, tek başına toplum adına bu yolla bir gelişmenin sağlanabileceğini söylemek kolay değildir. Kişisel sermayenin değeri elde edilebilir eğitim koşullarında oluşmaktadır. Toplumsal sermaye ise, bir sistem bütünüdür. Demokratik ve ekonomik koşulların farklı seviyelerinde olsa bile kendiliğinden oluşmaz. Sosyal sermayenin oluşması, işlevselliği ve sürdürülebilirliği için iktidarın(hükümet) onaylama kararı alması ve tüm idari kademelerde kolaylaştırılması gerekir. Çünkü tarih boyunca toplanmanın fikir üretmeyi teşvik ettiği ve aynı zamanda idarenin icraatının değerlendirilmesi yolunu açtığını bilen üst kademe yöneticilerinin, toplumsal buluşmaları tehdit olarak algıladığı bilinmektedir. Bu nedenle de, “toplum güvenliği” gibi makul bir nedenle, gösteri, toplantı, yürüyüş özgürlüklerinin toplumsal yaşama katılımda demokrasi adına “dikkatle” düzenlenen hükümler olduğu herkesçe bilinmektedir.

Taşıdığı özellikleri itibarıyla toplumsal gelişme dinamikleri içinde; demokrasi kazanımları ile ekonomik özgürlükler, diplomasi(doğruluk, sabır, alçakgönüllülük)<sup>8</sup> ve toplumsal sermaye üçlüsü yer almaktadır. Konfigürasyon adı altında toplanan bu üç değer her biri de yalnız başına tam bir anlam ifade etmemektedir. Her biri, birlikte ve birbiriyle iç içe olarak önemli hale gelmekte ve birbirini tamamlamaktadır. Bu birliktelik, güven, bilgi, iletişim ve diyalog gibi değişkenler ile desteklenmektedir.

Küresel ilişkiler ağında yukarıda belirtilen sosyo-ekonomik değişkenlerin güçlenmesi, aslında yeni bir göç türü olarak emekli yabancılar ile de ilişkilendirilebilir. Kendi ülkeleri dışında özellikle uygun iklim koşulları nedeniyle yerleştikleri mekânlarda da, etkileşim içinde oldukları uluslar arası idari, sosyo-kültürel, siyasi vb bütünleşik ilişkiler ağında yabancıların, yabancı toplumsal sermaye(foreign social capital) olarak, sadece ekonomik katkı değil, ayrıca beldeye sosyo-kültürel bir değer de katabileceklerinin farkında olmak gerekir. Yerelde bütünleşme(local integration); “**nitelikli eğitim, sosyal alanda örgütlenme ve kuruluşların karşılıklı kültürel açımları**” temelinde ve karşılıklı etkileşim ağında “katılım” bağlantılarını kuran bir dizi siyasa ile birlikte değerlendirilmektedir<sup>9</sup>. Bağlantılı olarak, farklı kültür, hoşgörü ve dayanışma vb özelliklere sahip yabancı ülkelerden göçle gelenlerin, yerel halk ile geliştirecekleri sosyo-kültürel ve yönetsel-politik beraberlikler, üzerinde araştırma yapılması ve strateji gereken konulardandır.

Katılım bir taraftan optimal hizmet verimini sağlayacak alan oluştururken, diğer taraftan katılımcı programlar ile sosyal sermayenin gelişimi, kişilerin sosyalleşmesi yoluyla karşılıklı ilişkilerde güven

<sup>5</sup> İklimin insan karakteri ve toplumların oluşumu ve gelişimi üzerindeki tartışılmaz etkisini ortaya koyan tarihteki ilk kuramcısı: <http://www.uludagsozluk.com/k/ibn-i-haldun/> : erişim, 29.09.2007

<sup>6</sup> [http://en.wikipedia.org/wiki/Social\\_capital](http://en.wikipedia.org/wiki/Social_capital) : erişim, 29.09.2007

<sup>7</sup> Robert Putnam(1995);**Bowling Alone**, Journal of Democracy 6:1; s.75,

<sup>8</sup> Toplumsal gelişmenin ögesi olarak gösterilen diplomasinin açılım sağladığı ideal diplomat olmak için, doğruluk, kesinlik, dürüst, düzenli, sabırlı, iyi huylu, alçakgönüllü ve sadakat huylarının gerektiği için bkz.Harold Nicolson(1970); **Diplomasi**, Çev.Mete Ergin, s.114-115

<sup>9</sup> Council of Europe Publishing(2004); **Foreigners' Integration and Participation in European Cities**,15-16 September 2003, Studies and texts no: 90, Strasbourg, s. 26

algılamasının yükselmesi olgusunu güçlendirecektir. Katılım aynı zamanda bilgiye hızla erişme ve yönetimin karar ve faaliyetlerinin kontrolü anlamına da gelmektedir.

Yönetim; insan odaklı, mekân ve iktidar/güç kavramları ile ilişkilendirilen bir kavramdır. Yöneten ve Yönetilen keskin ayrımı, temsil sorununa yol açtığından bu krizin nasıl aşılabacağı gündeme gelmiştir. Öteden beri yürürlükteki, iktidarın tek elde toplanması ve yönetimde katı merkezîyetçiliğin esas alındığı, yönetim modelleriyle, kamu yönetimlerinin başarısızlığı aşılamayınca “yönetişim” paradigması ortaya bir çözüm olarak konulmuştur. Katılım ve çok ortaklı katılım anlayışı yeni bir yönetim felsefesidir. Özellikle Rio Zirvesinin(1992) toplum merkezli ve katılımcılık temel yaklaşımının, “yönetişim” pratiklerinde güçlendirici etkisi olmuştur. Bağlantılı olarak, sadece “idare merkezli” ve atanmış - seçilmiş yasal karar alıcıların güçlü bir şekilde biçimlendirdiği yönetim modelleri yaklaşımları, toplumun geleceğini ilgilendiren kararların yine toplum tarafından sahiplenilmesi stratejisi adına gözden düşmüştür. Yönetişim bu anlamda, belirtilen temsil krizinin vatandaşa yarattığı “yoksunluk/beklentilerin altında kalma” etkilerini azaltmaya yönelik bir eylem planlamasıdır.

Yönetişim felsefesi, çok aktörlü bir sistemin birlikte ve karşılıklı etkileşimle toplum yararına yönlendirme sürecini önermektedir. Böyle bir ele alışı çözümleri tek öznenin hâkimiyetinde aramak yerine, yerel, ulusal ve uluslar arası alandaki ortaklıklarda değerlendirmek önem kazanmaktadır. Yönetişim ile sadece hükümet dışı aktörleri de içeren esnek bir yapı değil, aynı zamanda demokratiklik, açıklık, sorumluluk<sup>10</sup>, çoğulculuk, kararın yerelde ve halka en yakın birimlerde alınması, katılımcı bir anlayışla biçimlendirilmesi önem taşımaktadır<sup>11</sup>. Yönetimde merkezîyetçiliğin, bürokratik toplum ve siyasi-idari yabancılaşma yaratmasına karşı geliştirilen bu tepki modelinin temelinde şüphesiz, yerel yönetimlerin örgüt ile birlikte çevresi (hemşehri) bütünlüğünde, demokrasinin kaçınılmaz unsuru olduğunu da kabul etmek yer almaktadır.

Bugün kente yönelik; tarihi eserlerin korunması, kültürel yaklaşımlar, mekânsal planlama(planlamaya stratejik yaklaşım) gibi hemen her konunun işlenişinde “toplumsal gelişmenin” önemli bir unsur olduğu belirtilmektedir. Bağlantılı olarak, geri dönülemez ve karşı konulamaz büyümesiyle, günümüzün sorunlar yumağı haline gelen kentlerden beklenen; sürekli öğrenen ve bilgiyi kullanabilen, “yaratıcı ve yarışmacı kent” olmasıdır. Bir bakıma geleceğin kenti “ilim kenti”dir. Bir kentin ilim kenti olabilmesi;

1. **Ekonomik değer yaratma** ve bu süreçte ahlaki kural ve değerleri dikkate alma,
2. **Yönetimde birlikte karar alma**, örgütlenme ve yönetim ilişkilerinde bizzat merkezde ve karar verici olmama,
3. **Kaynak verimliliği** demek olan, daha aza rağmen daha çoğu elde etmeyi başarma,
4. **Sektörel işbirliğini** sağlama ve sürdürübilme,
5. **Kültürler arası yaşam**; dünya çok kültürlülüğe giderken yarattığı tehdit ve fırsatları saptamak ve tehditleri işbirliği projeleriyle kazanca çevirmek,
6. **Bilgi toplumu**; ilgi gruplarından istifade edebilme, bilgilendirilmiş toplumun, genç, yaşlı, kadın, erkek gibi çeşitli gruplarından gelen bilgi ve çabaları değerlendirmek.
7. **Geçmişin ve bugünün bilgi ve tecrübelerini**, hedeflere ulaşmada buluşturup kullanabilmek,
8. Sonucu alınmış programlardaki, **başarı ve başarısızlıktaki sorumluluğu taşıyabilmek** ve **yeniden programlayabilmek**<sup>12</sup> koşullarını gerçekleştirilmesine bağlı görülmektedir.

Kenti ve bağlantılı olarak toplumu yaşatan insan faktörünün sosyalleşmesi, bireyin içine doğduğu sosyal grubun ya da toplumun değer-norm sistemini, davranış kalıplarını içselleştirmesini anlatmaktadır. Başka bir ifadeyle kent toplumunun değer-norm sistemini, kentli insanın düşünme,

<sup>10</sup> Yönetişim ile bağlantılı ifadesini bulan “*accountability*” sözcüğünün aslında “sorumluluk” olarak telaffuz edilmesi gerekirken, Türkçe literatürde “hesap sorma olarak” bir özlemi ifade etmek adına, daha çok kullanıldığını düşünmekteyim.

<sup>11</sup> İlhan Tekeli(1999); **Modernite Aşılırken Siyaset**, Ankara, s.247–248, vd.

<sup>12</sup>Karşılaştırınız. Charles Landry(2000); **The Creative City**, London, s.244 vd

davranış biçimlerini ve farklılıklarla birlikte yaşama deneyimini öğrenmeyi ifade etmektedir. Kuşkusuz bu, her bireyin ya da grubun geçmiş yaşam deneyimi ile, kentte bulunma süresiyle, etkileşim içinde bulunduğu sosyal çevreyle, yaptığı iş, aldığı eğitim gibi bir çok değişkenle yakından ilişkilidir. Bu ilişki günün getirdiği değişmelere ve gelişmelere açıktır. Değişimin bireye ve kente katkı vermesi anlamında bir **gelişim** olması beklenmektedir.

Birlikteliği gerektiren programların uygulama sürecinde, karşılıklı olumlu etkileşim kuramamanın yönetim krizine yol açması kuvvetle beklenebilir. Nitekim kurumlar ve kişiler arasında etkileşim kuramama, ülkelerin katı bürokratik yönetim ve bürokratik toplumsal yapısına büyük ölçüde bağlıdır. Aslında toplumsallaşma için hazırlanan katılımcı ortamların, daha çok gerilim yaratması ve her buluşmada **Squash**<sup>13</sup> oynandığının düşünülmesinin, bu tür programlardan “uzak durma” sonucunu doğuracağı rahatlıkla söylenebilir. Programların da bu durumda hedefine ulaşacağını düşünmek mümkün değildir.

## ULUSLARARASI KATILIMCI PROGRAMLARIN TEMEL YAKLAŞIMLARI

Bu makalede, Habitat Gündemi'nin ve Binyıl Kalkınma Hedefi'nin uygulanmasında yerel yönetimler, özel sektör ve hükümet dışı kuruluşlar dahil olmak üzere tüm ortakların işbirliğini sağlamaktan sorumlu Birleşmiş Milletler(BM) İnsan Yerleşimleri Programı ve bu Programın düzenlediği; BM İnsani Çevre Konferansı/Stockholm (1972), BM Kanada HABITAT I Zirvesi/ Vancouver (1976), BM Yeryüzü Zirvesi/ Rio (1992), BM İstanbul HABITAT II Zirvesi (1996), BM Binyıl Zirvesi ve BM Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi/ Johannesburg (2002) olmak üzere 6 önemli konferans ile Roma Antlaşması(1957), Avrupa Tek Senedi(1987), Maastricht Antlaşması(1993), Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı(1988), temel uluslar arası hukuki dayanaklardır.

### Uluslararası Katılımcı Programlar ve Türkiye’de İzlenebilir Etkisi

Uluslararası katılımcı program olarak Türkiye ölçeğinde Yerel Gündem 21 çalışmaları öne çıkmaktadır. Birleşmiş Milletler 1992 Rio Konferansı'nın hedef çıktısı olan Gündem 21, kalkınma ve çevre arasında denge kurulmasını hedefleyen “sürdürülebilir gelişme” kavramının yaşama geçirilmesine yönelik bir eylem planı niteliğini taşımaktadır. Yerel düzeyde katılıma dayanan başarılı bir programı olduğu uluslar arası kabul görmüştür<sup>14</sup>.

Projelerin ortak yaklaşımı, Gündem 21'in dayanağı olan “küresel ortaklık” yaklaşımı çerçevesinde, katılımcılığa ve ortaklıklara dayalı “yönetişim” (governance) anlayışını temel almaktadır. Bağlantılı olarak, yerel yönetimin “kolaylaştırıcı” ve “yapabilir kılıcı” rolü ile desteklenen, belde halkının gücüne dayalı, yerel ilgi grupları ile işbirliğini ve "eşit ortaklıkları" teşvik eden, demokratik ve katılımcı bir yönetim (“yönetişim”) anlayışının gelişmesi ve yerleşmesi yönünde kalıcı adımlar atılması amaçlanmıştır. Sloganı, Yeni Bir Bilinç: “kentine sahip çıkmak”; Yeni Bir Anlayış: “çözümde ortaklık”, Yeni Bir Davranış; “aktif katılım” dır. Temel olarak 4 aşamada gelişimi incelenen Yerel Gündem 21 çalışmaları aşağıda özetlenmiştir.

### **BİRİNCİ AŞAMA**<sup>15</sup>

Yerel Gündem 21'lerin Teşviki ve Geliştirilmesi hedefi, Gündem 21'in 28. Bölümünde yer almaktadır. Dünyanın tüm ülkelerindeki yerel yönetimlere, katılımcı bir süreci başlatmaları ve kendi kentleri için bir Yerel Gündem 21 konusunda görüş birliği sağlamaları için evrensel bir çağrı yapılmıştır. Bu çağrıdan hareketle, özellikle Habitat II Konferansı sonrasında Türkiye’deki bazı yerel yönetimlerin öncülüğünde başlatılan Yerel Gündem 21 uygulamalarına destek olabilmek amacıyla,

<sup>13</sup> Küçük bir top ve raket kullanarak duvarla oynanan oyun.

<sup>14</sup> Sadun Emrealp(2007);**Yerel Yöneticinin 1 Nisan Rehberi**, UCLG-MEWA Yayınları, İstanbul, s.75, 77-79

<sup>15</sup> <http://www.la21turkey.net/index.php?pages=topic&op=cat&cid=106>; erişim 5 Ekim 2007

IULA-EMME – Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı'nın yönlendiriciliğinde, “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi” başlıklı bir proje geliştirilmiştir.

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) Türkiye Daimi Temsilciliği ve UNDP Kapasite 21 Programı'nın çatısı altında ve desteğiyle gerçekleştirilen Proje, Eylül 1997 içerisinde UNDP, IULA-EMME ve T.C. Hükümeti tarafından imzalanarak yürürlüğe girmiştir. Proje Dokümanı, 6 Mart 1998 tarihinde T.C. Resmi Gazete'nin mükerrer sayısında yayınlanmıştır. Yeni ortakların katılması ve uygulamaların tüm ülke ölçeğinde yaygınlaştırılması amacıyla Ekim 1998’de yapılan Proje Revizyonu ise, 8 Şubat 1999 tarihli T.C. Resmi Gazete’de yayınlanmıştır.

Proje (Birinci Aşama), Aralık 1999’da sona ermiştir. Yaklaşık iki yılı kapsayan bir uygulama dönemi sonunda, geride bıraktığımız yüzyılın bitimine denk düşecek şekilde tamamlanmıştır.

## **İKİNCİ AŞAMA<sup>16</sup>**

Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Uygulanması olarak tanımlanan (II. Aşama); 2000-2003 dönemini kapsamaktadır. İkinci aşama olarak tasarlanan “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Uygulanması” Projesi, birinci aşamada olduğu gibi, IULA-EMME’nin koordinasyonunda ve UNDP’nin desteğiyle yürütülmüştür. Ocak 2000 içerisinde başlanan ikinci aşama çalışmaları, 2003 yılı ortalarında tamamlanmıştır.

## **ÜÇÜNCÜ AŞAMA<sup>17</sup>**

Türkiye’de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Yoluyla BM Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planının Yerelleştirilmesi Projesi(III. Aşama) Uygulama Dönemi 2004- 2006 yıllarını kapsamaktadır.

Proje; kampanyalardan ve kapasite geliştirme girişimlerinden yararlanarak, yerel ve ulusal düzeylerde YG–21 süreçlerinin ve mekanizmalarının kurumsallaştırılmasını ve Binyıl Bildirgesi Hedefleri ve WSSD Uygulama Planı'nın yerel düzeyde teşvik edilmesi ve somutlaştırılması amacıyla, bir Yerel Gündem 21 Küçük Ölçekli Hibeler Programı başlatılmasını amaçlamaktadır.

## **DÖRDÜNCÜ AŞAMA<sup>18</sup>**

Türkiye’de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Kanalıyla BM Binyıl Kalkınma Hedefleri'nin Yerelleştirilmesine yönelik bütünleşik eylem planlarına dayanmaktadır. Söz konusu bu Proje; 1997–2005 yılları arasında Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'na (UNDP) yürütülen ve T.C. Bakanlar Kurulu'nun ilgili kararlarıyla desteklenen, birbiriyle bağlantılı ve karşılıklı olarak birbirini destekleyen bir dizi demokratik yönetim projesini içermektedir. Türkiye Yerel Gündem 21 (YG–21) Programı'nın sağladığı bilgi birikiminden ve “yerel ve ulusal toplumsal sermaye”den yararlanmaktadır.

Proje, yerel düzeyde BM Binyıl Kalkınma Hedefleri'ne (BKH) en yüksek önceliğin verilmesinin teşviki yoluyla merkezi yönetimin BKH konusundaki taahhütlerinin yerelleştirilmesini amaçlamaktadır. Proje stratejisi, sivil toplumun ve vatandaşların yerel düzeyde BKH'nin gerçekleştirilmesine ve bu konudaki yetersizliklerin belirlenmesine yönelik harekete geçmesi, cinsiyet eşitliğinin sağlanmasında yerel yönetimlerin oynadığı önemli rolün vurgulanması ve merkezi yönetimin BKH konusundaki taahhütlerinin yerelleştirilmesine, özel sektör dahil, toplumun daha geniş kesimlerinin dahil edilmesini sağlayan bir temel araç olarak, katılımcı yerel yönetişime(governance)

<sup>16</sup> <http://www.la21turkey.net/index.php?pages=topic&op=cat&cid=105>; erişim 5 Ekim 2007

<sup>17</sup> <http://www.la21turkey.net/index.php?pages=topic&op=cat&cid=104>; erişim 5 Ekim 2007

<sup>18</sup> <http://www.la21turkey.net/index.php?pages=topic&op=cat&cid=103&tid=268>; erişim 5 Ekim 2007

dayanmaktadır. 24 Nisan 2007 tarihli ve 26502 sayılı Resmi Gazetede milletlerarası andlaşma olarak, 2007/11942 Karar Sayısı ile yayınlanmıştır.

Ulusal Eylem Planı ile Yerel Gündem 21 çalışmalarının nasıl ilişkilendirileceği geliştirilmesi gereken önemli bir konudur. Yerel Gündem 21 çalışmaları, "küresel ortaklık çerçevesinde", Birleşmiş Milletlere bağlı kuruluşlar ve yerel aktörler arasındaki işbirliğinin en kapsamlı örneklerindedir. Yukarıda bahsedilen aşamalar içindeki yerel katılımlar incelendiğinde, birinci aşamada 23 kentte örnek uygulamalar başlatılmış iken, Kasım 2005 itibariyle Program ortağı 52 kente ulaşıldığı görülmektedir.

Bu sayılar ve kentsel hizmetlere ve avantajlı kesimlere yönelik (gençler, kadınlar, engelliler gibi) çalışmalar, Türkiye'nin yerel toplumsal sermayesinin İdarenin iznine bağlı kolaylaştırıcılığında, emeği yerele ve ulusal koordinatörlere ait büyük bir başarıdır. 2007 de yerel ortakların sayısı 60'a çıkacağı düşünülmektedir.

2008 yılının sonuna kadar asgari 200 yerel yönetim tarafından Birleşmiş Milletler Binyıl Kalkınma Hedeflerinin (BHK) kendi karar organlarıncı benimsenmesi ve farklı büyüklük, özellik ve coğrafi yapıya sahip 150 yeni kentte katılımcı mekanizmaların belediyeler tarafından kurulması öngörülen hedeflerdendir<sup>19</sup>.

İzmir yönüyle değerlendirildiğinde; İzmir Büyükşehir Belediyesinin organizasyonunda 1996 İstanbul Habitat sürecine bilimsel tanı ve eylem planı öngörülerıyla katkı koymuştur. İzmir Yerel Gündem 21, 1997 yılından bugüne, Büyükşehir Belediye Başkanlarının desteğinde ve kolaylaştırıcılığında, kentsel gelişme stratejilerini ve eylem planlarını kamu, özel ve sivil dayanışma içinde fiilen kesintisiz sürdürmektedir. Yine İzmir bu çalışmalar içinde yukarıda açıklanan bilgi kenti hüviyetini, stratejik yaklaşımlar ve uygulamaya yönelik çalışmalarıyla, başlangıçta Dokuz Eylül Üniversitesi, Ege Üniversitesi ve İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü olarak bugün ise Ekonomi ve Yaşar Üniversitelerinin de katılımlarıyla yürütmektedir. Kısaca değerlendirildiğinde, bütünleşik olarak 5 üniversitesiyle öğrenen kentlerin yapılabilir kılma çalışmalarında kendinden beklenen rolünü başarıyla oynamaktadır ve geliştirmeye hazırdır.

### ***ULUSAL MEVZUATTA DEMOKRATİK KATILIMI SAĞLAYAN MEKANİZMALAR***

Uluslar arası programlarda çerçevesi ortaya konulan ve eylem boyutlarıyla yerel aktörlerin geliştirdiği gönüllü gelişen Yerel Gündem 21 çalışmalarının başarısı Türkiye'nin geneline yaygınlaştırılmıştır. Başka bir ifadeyle ulusal mevzuatı etkilemiştir. Bağlantılı olarak; 2005 tarihli ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005 tarihli ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununda yer alan katılımcı düzenlemeler yapılmıştır.

### **Daha Demokratik Ortam Beklentilerinden Önceki Mevcut Durum,**

1982 Anayasası ve bağlı mevzuatın hızla düzenlenmesi çalışmalarının ardından beklenen ivme sağlanamamış, sosyo-ekonomik gerileme durdurulamamıştır. Yönetimlerin performansı ve sınırlı kapasiteleri karşısında çoğu kere uğranılan hayal kırıklığı, halkın, yönetime katılımına duyulan ihtiyacın daha iyi anlaşılmasına yol açmıştır. Kent yönetimlerine katılımın, demokratik ölçülere daha yakın ve daha ulaşılabilir nitelik taşıdığı özellikle 1990'lı yıllardan sonra akademik olmayan ilgi gruplarıncı daha da önemsenmeye başlamıştır. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma gerekliliği sorgulanmaya başlanmış, aslında tartışılan sorunların mevcut güçlü merkeziyetçi yapının yarattığı "sonuçlar" olduğu artık açıkça gözler önüne serilmiştir.

<sup>19</sup> "Türkiye'de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Kanalıyla BM Bin Yıl Kalkınma Hedeflerinin Yerelleştirilmesi Projesi" **Gelişme Raporu**, No.4, 1 Temmuz 2007-30 Eylül 2007, s.14

Araştırmaların ortak değerlendirmesi, ülkemizde sivil toplum örgütlenmesinin, Batı Modeli anlamında gelişmeyi hedefleyen yönetici kadrolar tarafından ideal olarak benimsenmekle birlikte, sivil toplumun ayırıcı unsuru olan "idari ve mali özerklik" tehlikeli görüldüğü için beklenenin aksine "bürokratik toplum" modeli ortaya çıkması tespittir. Ne demokratik yapılanmanın temel yapı taşlarını oluşturan yerel yönetimlerde ne de diğer toplumsal örgütlenmelerde, hizmet etkinliğini ve demokratik katılımı artırmaya yönelik yapılanmalar oluşturulamamıştır. Cumhuriyetin başlangıcından günümüze güçlü merkezîyetçi yönetsel yapı titizlikle korunmakta ve idarenin kamuoyu ile denetlendiği "yapılanma modellerine" de konu olamamaktadır. Yönetimde, kamu dışındaki diğer sektörleri yönetime katmama ancak "sorgulayan" tarafta bırakma eğilimi 2000'li yıllara gelindiğinde hala yüksektir.

Bürokratik toplum yapılanması nedeniyle, toplumsal dinamikleri oluşturan "Partilerin", "Sivil Toplum Örgütleriyle", Sivil Toplum Örgütlerinin birbirleriyle ve hepsinin yerel yönetimler ve özellikle de belediye ile işbirliği genelde bulunmamaktadır. Birbirinden kopuk bir görüntü olduğu ortadadır. Birliktelikleri zaman zaman konjonktüre göre ortaya çıkmaktadır. Hukuki düzenlemeden kaynaklanan, belediyenin özelleştirme faaliyetlerine sendikaların olumsuz bakması benzeri farklı çıkar ortamlarında, çatışma çıkmaması hemen hemen imkânsızdır. Esasen kamu, özel ve sivil olarak birlikte bir Projede buluşmaları ve sürdürmeleri çok nadir görülmektedir.

Türkiye'nin önerdiği Avrupa Projelerinde sivil örgütlenmelerin öncülüğü ve diğer sektörlerin özellikle kamunun **kolaylaştırıcılığına** vurgu yapılırsa da, **kamunun öncelikte** ısrarı nedeniyle birçok projenin bu nedenle kabul edilemez değerlendirilmesine alındığı uzmanlarca hassasiyetle, **strateji sorunu** olarak belirtilmektedir. Bu eğilimin temel nedenini kurumsal taassubun henüz tam olarak aşılmasında aramak gerekir. Personel yapılanması, kamunun geleneksel emret yapsın eğilimini, "özendir yapılınsın" yöntemine değiştirmekte oldukça kısıkançtır. Hatta kamunun kolaylaştırıcı roller ve /veya sivil örgütlenmelerin bütünleşik programlar içinde kamuya yardımcı roller üstlenmesi çoğu kere "yetki devri" olarak algılanmaktadır. Özellikle kadın merkezli dernekler en fazla toplumsal proje ve işbirliğine yakın görünse de, bürokratik toplumsal yapının getirdiği engellerle, aslında en fazla uzakta kalmıştır. Bu çekingenlikte, şüphesiz yol göstericiliğin bulunmaması da önemli rol oynamaktadır. Bu sorunu gidermek amacıyla kadın çalışmalarının önünün açılmasına ilişkin Yerel Gündem 21 aktivitelerinin toplumsal diyaloga ciddi katkısı olmuştur.

Avrupa Birliği yönetim programlarının da etkisiyle, 2000'li yılların başlangıcında artık katılım ile yönetimde "yasal karar alıcıları" etkileyen aktörler; önceki dönemlerde öne çıkan şikâyet eden konularını terk etmeye başlamıştır. Kamu sektörü yanında özel sektör ve sivil toplum örgütleri olarak; toplumda gönüllü, sosyal, devlet yönetiminin dışında sorgulamak yanında yardımcılığa hazır ve hizmet sunan kurumlar özelliklerini geliştirmişlerdir.

Aslında tüm sivil, özel ve kamusal aktörlerin yer aldığı katılım modelinde, demokrasiye, yurttaşların toplumda herkesin geleceğini etkileyebilecek politik sorunları çözümledikleri bir sistem olarak bakılmaktadır.<sup>20</sup> Ancak yasaların uygulamaya konulmasını talep eden organize bir grup var olmadıkça reform yasalarının bir işe yaramayacağı da anlaşılmıştır. Bu tespitler, sivil örgütlenmelerin özel konumunu ortaya çıkarmaktadır.

Toplumda tüm grupların çıkarları her zaman uyumlu bir beraberlik içinde olmayabilir. Çatışan yönleri uzlaştırarak, daha etkili ve katılımcı bir yönetim modeli ile demokrasi geliştirilebilir.<sup>21</sup> Yönetişim temelli çalışmalardan en kıdemlisi olan Yerel Gündem 21'lerin katılım yönüyle verimli olmadığı eleştirisini de çok yönlü değerlendirmek gerekir. Eleştiride öne çıkan nedir? Önerilen sistemin **çok ortaklı katılım felsefesi mi?** Yoksa yerleşimin ve ülkenin sosyo-politik ve yönetsel özelliklerinin etkilediği **insani değerler mi "sorunlu"** hususlarını değerlendirmek gerekmektedir. Bu husus,

<sup>20</sup> Zerrin Toprak Karaman (1998); Habitat II ve Yerel Gündem 21 Sorumluluğu, **Türk İdare Dergisi**, Yıl.70, Sayı.421.

<sup>21</sup>Zerrin Toprak, Karaman(1997); "Türk Yerel Yönetimlerinin İşlevselliği", **Türk İdare Dergisi**, Yıl.69, Sayı.417.

vatandaşın kendisini oynadığı roller itibarıyla, bireysel ve toplumsal dinamikler içinde “toplum adına” yeniden gözden geçirmesini önemli hale getirmektedir. Yönetişim çalışmaları içindeki kişiler birlikteliklerini daha olumlu gelişmelere taşıyabilirken, dışarıdan değişimlere bakakalan “eleştirel kulübün” Not In My Back Yard (NIMBY)<sup>22</sup> benzeri sendromu da ayrıca incelemeye değerdir.

Toplum içinde kişilerin, kendileriyle ve başkalarıyla anlamlı ilişkiler içinde olması, iyi bir toplum için beklenen değerlerdir. Tekeli, bir toplumda ideal ilişkiler açısından söz edildiğinde, ideal söylemin yaşamın ideal koşullarıyla ilişkisine de bakmak gerektiğini belirtmektedir. Özgürlük ve adalet olmaksızın iyi bir toplum olamaz. Bir toplumda değerler üzerinde ideal bir söylemin kurulabilmesi şüphesiz yaşamın ideal koşullarıyla ilişkilidir<sup>23</sup>. Nitekim bazı yerleşimlerde, yeni yeni başlayan katılımcı programlarda, gözlemlenen mükemmeliyetçi olmayan insani yaklaşımları aslında, toplumsal yapının yetersizliklerinden kaynaklanan tecrübesizlikler olarak değerlendirmek gerekir.

Demokratik bir toplumun en temel göstergesi, örgütlü toplum yapılanmasıdır. Yukarıda belirtildiği gibi, hiçbir katkı koymadan gazete köşelerinden ve toplantı salonlarından bütünleşik yönetimi sağlama çalışmalarına karşı yönlendirilebilen çatışmacı yaklaşımlardan, örgütlü toplum yapılanmasının toplumun tüm kesimlerince sahiplenilen bir hedef olamadığı anlaşılmaktadır. Bugünün hükümet erkine karşı baskı gruplarınınca geliştirilen bu olumsuz tepkiler bir bakıma, “babaya gücü yetmeyen mahallelinin oğlunu haksız ve yersiz hırpalamasına” benzetilebilir.

Aslında, örgütlü toplum, devlet(toplum) çıkarları ile topluluk menfaatlerini uzlaştırabilen ve/veya sahip çıkan toplumdur. Çünkü çıkarlar her zaman birbirleriyle uyumlayabilir. Gelişmiş ülkelerde demokrasi, bu yapılar arasındaki uyumsuzlukların diyalog ve işbirliği ile çözülmesi işlevini görmektedir. Bununla birlikte demokrasi geleneği güçlü olmayan ülkelerde, ülke içindeki gerekse dışındaki yönetim ve kurumlar, uyumsuzluğun getireceği gerginlikleri çözmek için destek vermekte istekli değildir.

Ayrıca Türkiye'nin yerel yönetimleri, uluslar arası “karanlık network ağından” gelen etkilerin yarattığı toplumsal “mağduriyetleri” en geniş anlamda maddi ve manevi zaman zaman yaşamaktadır. Kamuoyu demokrasinin fırsatlarının kullanılarak, güya “yerelin güçlenmesi” adına ulusal bütünlüğe karşı geliştirilebilecek dış kaynaklı tehditlerden haklı olarak korkmaktadır. Ancak olası dış tehditleri adres göstererek, yerel yönetimlerin idari ve mali özerklik eşliğini düşük tutmak, modern yerel yönetim yapılanmasında kabul edilebilir değildir. Bu noktada, “ulusal ve uluslar arası sivil –toplumsal dayanışma”<sup>24</sup> önem taşımaktadır.

Katılımı güçleştiren diğer unsurlar; katılımcıların kararları etkilemekte güçsüz kalması, zaman yetersizliği ve farklı görüşlere tahammülsüzlük olarak özetlenebilir. Katılımcı programlar ile halkın gündem oluşturabilme kabiliyetinin ortaya çıkması, “etkisiz kalma korkusunu” eskisi kadar güçlü bir faktör olmaktan çıkarmıştır. Ancak seçimle gelmeyenlerin, talepleri gündeme alınsa bile seçilmişlerin oluşturduğu meclisten, beklenti doğrultusunda karar vermeme kararı çıkması olasıdır. Öte yandan, “zaman yetersizliği” ve “konu ve/veya kişiye tahammülsüzlük” hala yerel yönetimlere katılımı engelleyen geçerli sorunlardır.

<sup>22</sup> yerel ittifaklarla oluşturulan redlere ilişkin bkz. Daniel Mazmanian and David Morell, (1990); “The NIMBY Syndrome = Facility Siting and the Failure of Democratic Discourse”, **Environmental Policy in the 1990s**. Edit. Norman J. Vig ve Michael E. Kraft, 3. Baskı, USA, s.125-133.

<sup>23</sup> İlhan Tekeli(1991); **Kent Planlaması Konuşmaları**, TMMOB Yayını, Ankara, s. 71–72

<sup>24</sup>Zerrin, Toprak - Hamit Palabıyık (1998-2000); “Participation and Civil Society;The Experiences of İzmir Local Agenda 21 (1995-2000)”, **Turkish Public Administration**, Annual, Vol.24-26.

## 1996–2007 Sürecinde Katılım Programlarının Ulusal ve Yerel Düzeyde Yarattığı Kazanımlar

Sürdürülebilir kentler, toplumsal tabanlı kalkınma anlayışına dayanmaktadır. 1996 İstanbul/Habitat Zirvesinden sonra Türkiye’de Yerel Gündem 21 çalışmaları, ulusal ve yerel düzeyde, gözardı edilemeyecek kazanımlar getirmiştir. Toplum kalkınmasına da hizmet eden kazanımlar aşağıda kısaca gösterilmiştir.

- **Siyasi Kararlılık;** sürdürülebilirliğin eyleme geçirilmesinde merkezi ve yerel yönetimlerin ulusal ve yerel potansiyelleri “katılımcı programlar” kolaylaştırıcılığında harekete geçirmesi ve desteklemesi,
- **Merkezi ve Yerel Yönetimin Kolaylaştırıcılığı;** bütünleşik bir yönetim mekanizması ve kurumsal yapılanmalar içinde ilgi grupları/sorumlu aktörler arası eşgüdüm sağlanması ve uygulamalar içinde tanıma ve çözümlenmelerin sağlanması,
- **Yeni Strateji ve Yaratıcı Mekanizmaların Geliştirilmesi;** ilgi grupları/sorumlu aktörler ve bireylerin etkin katılımını öngören, amaçların, hedeflerin, görev ve sorumlulukların, çalışma ve danışma gruplarının açıkça belirlendiği açık ve izlenebilir yapılanmaların oluşturulması,
- **Sistemik Eylem Planlaması;** Sistemik planlamayı gerektiren, sorunların tartışıldığı ve üzerinde uzlaşma sağlanan amaç ve hedeflerle birlikte politikaların, programların geliştirilerek uygulamaya geçildiği, sonuç ve geri bildirimlerin değerlendirildiği uygun katılımcı mekanizmalar ve süreç oluşturulması,
- **Sosyal ve ekonomik kalkınma ile diğer sektörlerin de yer aldığı bütünleşik yönetim;** yerel, bölgesel ve ulusal düzeydeki bağlantılı siyasi ve yönetsel politikalarla desteklenmesi farkındalığı ve çalışmaları,
- **Duyarlılık;** Farkındalıkla desteklenen duyarlılığın artırılması,
- **Bilgi ağı ve etkinlikler;** kentsel sürdürülebilirliğin olmazsa olmazı durumundaki bilgi ve veri birikiminin sağlanmasına ilişkin çalışmaların başlaması özellikle temel bilgilerin toplandığı muhtarlık birimlerinin öne çıkarılması ve toplumca öneminin hatırlanması, kurum ve kuruluşlar arası iletişimin gelişmesi, hemşhrielerin bilinçlendirilmesi/bilgilendirilmesi ve dialogların geliştirilmesi,
- **Uluslararası örgütlenmelere katılım ve sınırötesi işbirliği;** küresel sürdürülebilirliğe ulaşmada yerel sürdürülebilirliğin ve uluslararası işbirliğinin sağlanmasının öneminin hatırlanması ve sivil –akademik–özel sektör ilişki ağlarının güçlendirilmesi, yerel yönetim birimleri ve özellikle Belediye Birliklerinin katılımcı mekanizmalarla güçlendirilmesi,
- **Genç, Çocuk, Engelli ve Kıdemli hemşhri(yaşlı) kavramları ve bu grupların beklentileriyle toplumun tanıştırılması;** Toplumun sağlıklı sürdürülebilmesi için insan unsurunun taşıdığı tüm özellikleriyle önemsenmesi, verimli ve huzurlu bir yaşantıya hazırlanması ve iyi yönetim için toplumsal ortaklıkların kurulması,
- **Kadının toplumsal yaşama iadesi;** aşama aşama toplumsal hayatın tüm yönlerinden çekilerek eve hapsedilen kadının, yerelden başlamak üzere katılımcı mekanizmalar içinde yer alarak fark edilmesinin sağlanması, bilgilendirilmesi, siyasi, yönetsel hayata katılımı
- **Yerel halkın kente yönelik kararlara katılımcılığının normatif temellerinin oluşturulması;** 2007 itibariyle 50’ye ulaşan özellikle il merkezi belediyelerde Yerel Gündem 21 faaliyetlerinin gösterdiği başarıya bağlı olarak, katılımcılığın örgütsel modelleri ulusal ölçüğe kurumsal olarak taşınmıştır.

Bütün bu hedeflerin temelinde toplumsal işbirliğinin yaygınlaştırılması, birbirinden habersiz ve kopuk uygulamaların birleştirilmesi, emek, zaman ve para israfını engelleme isteği öne çıkmaktadır. Toplumsal pratiklerin, yerel halkın gücüne dayalı ve ilgi gruplarının katkı ve beklentilerine bu “eşit ortaklıkta” cevap verecek şekilde bütünleşik geliştirilmesi, giderek önem kazanmaktadır.

## 1996–2007 Sürecinde Yerel Örgütlenme ve Hemşehri Çevresi Yönüyle Kazanılmış Tecrübeler-İzmir İçin Bir Yaklaşım

Birbiriyle bağlantılı gelişen aşağıdaki olgular kazanımlar değerlendirilmesine alınabilir:

- Politik katılımın ana unsurlarından birisi olan kamu, özel ve sivil ortaklarda kendi içinde ve karşılıklı “güven eşiği” yükselmiştir,
- Yerel Gündem 21(YG21) çalışmalarının metodu gereği, YG21 proje başkanı olan Belediye Başkanı ve onun adına YG21’in yetkili organları tarafından yapılan toplantı çağrıları “yerel siyasi muhalefete” konu olmamıştır. Sivil toplum kuruluşları, kamu ve özel sektörün ilgili olduğu konuya göre daha çok olmak üzere ve genel içerikli konularda da katılım sağlanmıştır.
- Belediyelerin karar organı statüsündeki meclisin çalışmalarına bilgi ve aktivite desteği sağlamak amacıyla “Kent Konseyleri” kurulmuştur (2005 tarihli ve 5393 sayılı kanun, md.76). Belirtilen bu yapılanmayla seçimle gelmeyen ve temelde kurumsal temsile dayanan bir yardımcı organ oluşmuştur. Bu yardımcı organın aynı zamanda Seçimle oluşan Belediye Meclisine gündem teklif edebilmesi sağlanmıştır
- Belediye Kanununun “Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım” (2005 tarihli ve 5393 sayılı kanun, md.77) düzenlemesi de, kente yönelik kararlara fikri ve eylemli katılımı sağlamıştır. Bu gelişim ile 1930 tarihli ve 1580 sayılı yürürlükten kalkan Belediye Kanununda yer almakla birlikte uygulamasının yapılmadığı “hemşehrilik hukuku”na ilişkin hak ve borçlara yönelik düzenlemeler(1580, md.13) daha algılanabilir ve uygulanabilir hale gelmiştir.
- Belediye(5393, md.24), Büyükşehir Belediyesi(5216, md.15) ve İl Özel İdareleri(5302, md.16/4) ölçeklerinde “ihtisas komisyonlarına” katılarak görüş bildirme yeniden tüm ilgi gruplarını da içine alacak şekilde düzenlenmiştir.

Yerel Gündem 21 çalışmalarında “yönetişim olgusunun” başarısı, kentlerin eylem planlarından ve raporlarından görülmektedir. Ancak, Belediye ve İl Özel İdare örgütlenmesi içindeki katılımcı mekanizmalar ne kadar başarılıdır. Ülke bütününde YG21 faaliyetleri dışında Kent Konseyleri yapılanması henüz tamamlanmamıştır. Gerek belediye gerekse il özel idaresinin “ihtisas komisyonlarına” katılıma ilişkin kendi kanunlarında yapılan “genel ve açık davet”, kanunda sayılan ilgi gruplarınca ya bilinmemektedir ya da özel davetiye/**ilgi** beklenmektedir. Tek taraflı ve/veya karşılıklı, kentten kente değişen özellikleriyle, yerel yönetimler ve halk yönüyle, yasada belirtilen katılım mekanizmalarının işletilmesine hazır olunmadığı izlenmektedir. İzmir de belirtilen bu “örgütsel hazırsızlık” genelde yaşanmaktadır.

Geleneksel güçlü merkezîyetçi ve talimatlarla gelen yönetim öğretisinin<sup>25</sup> aşılması, yönetime ve hatta siyasete katılımdan uzak durmanın, yerelden ulusala açılan kademelenmede giderilmesi için; sadece yerelde belediye başkanı ve meclis üyelerine yönelik değil, yerelde ve ulusal ölçekte, halkı ve bürokratik mekanizmaları da içine alan eğitim programları yürürlüğe konulmalıdır. Program içeriğinde, yeni yönetim ve yönetişim felsefesinin açıklanması, değişen rol ve sorumlulukların yeniden belirlenmesi, gönüllü çalışmaların cesaretlendirilmesine yönelik bilgiler önem taşımaktadır.

### Kalkınma Ajansları- İzmir Kalkınma Ajansı Örgütlenmesi

Bölgesel gelişme için uygulanabilecek araçlara ilişkin öteden beri literatürde kalkınma ajanslarının önemi ve gerekliliği görüşleri yer almıştır. Bu çalışmaların bir çıktısı olarak, 2006 tarihli ve 5449 sayılı “Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında” Kalkınma Ajansları Kanunu gereğince, “Bazı Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajansları Kurulmasına Dair Karar”ın yürürlüğe konulması; Bakanlar Kurulunun 2006/10550 sayılı” Kararı ile **31.5.2006** tarihinde

<sup>25</sup> Zerrin Toprak(2006); **Yerel Yönetimler**, 6.Baskı, Nobel Yayını, s. 9

kararlaştırılmıştır. Buna göre; Adana İli merkez olmak üzere Adana ve Mersin illerini kapsayan TR62 ve İzmir İli merkez olmak üzere TR31 Düzey 2 bölgelerinde Kalkınma Ajansları kurulmuştur<sup>26</sup>.

Kalkınma Ajansları kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, ulusal kalkınma plânı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgelerarası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla kurulmuştur. Kalkınma Ajansları, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarının gönderecekleri temsilcilerden oluşmaktadır. Kalkınma kurulu, il/illerin dengeli şekilde temsilini sağlayacak yapıda, en fazla yüz üyeden oluşmaktadır.

Ajansın karar organı olan Yönetim Kurulu(5449, md.10), tek ilden oluşan bölgelerde vali, büyükşehir belediye başkanı, il genel meclisi başkanı, sanayi odası başkanı, ticaret odası başkanı ile kalkınma kurulu tarafından özel kesim ve/veya sivil toplum kuruluşlarından seçilecek üç temsilciden oluşmaktadır. Birden fazla ilden oluşan bölgelerde de; il valileri, büyükşehir belediye başkanları veya Büyükşehir olmayan illerde il merkez belediye başkanları, il genel meclisi başkanları ve her ilden birer kişi olmak kaydıyla ticaret ve sanayi odası başkanlarından oluşmaktadır.

İzmir Kalkınma Ajansı Yönetim Kurulu 5'i doğal ve 3'ü Kalkınma Kurulu içinden seçilen üyeler ile birlikte toplam 8 üyeden oluşmuştur. Yönetim Kurulu 11 toplantı yapmıştır ve son toplantısı 27 Nisan 2007 tarihinde gerçekleşmiştir.

İzmir Kalkınma Ajansı Kalkınma Kurulu 100 kişiden oluşmaktadır. Kamu kurumları 30, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları da 70 kişiyle temsil edilmektedir. Yönetim Kurulu kararlarının oluşumuna, "çalışma grupları" aracılığıyla ve "kurumsal" geliştirdikleri **görüş katkıları** yapılanmada öne çıkmaktadır. İlk Kalkınma Kurulu toplantısı 4 Ağustos 2006 tarihinde ve son toplantı 13 Ocak 2007 tarihinde yapılmıştır. Kalkınma Kurulu 4 toplantı gerçekleştirmiştir. İzmir Kalkınma Ajansının(TR31) Kuruluşunda belirlenen 100 üyesi Ocak 2007 toplantısından sonra istifalarla 94'e gerilemiştir. İleride bu konuya tekrar döneceğim.

Kalkınma Kurulu üyelerinin yaş ortalaması 53'dür. Kurul'da 10 kadın üye bulunmaktadır. Avantajsız grupları(kadın ve engelli) temsilen 3 dernek/vakıf bulunmaktadır. Görüldüğü gibi İzmir gibi gelişmiş ve her fırsatta demokratik kent özelliği vurgulanan bir büyük kentte ancak %10 oranında bir kadın temsilci il düzeyinde önemli bir organizasyonda yer alabilmiştir. Benzer dramatik durum, Yönetim Kurulu için de geçerlidir. Kuruldaki 8 temsilcinin içinde kadın bulunmamaktadır.

Ajansın çalışmaları **14.03.2007** tarihli, Danıştayın, Bakanlar Kurulu Kararının yürütmesinin durdurulmasına dair kararı gerekince durdurulmuştur Danıştay 10. Dairesi, yönetmeliğin dayanağı olan 5449 sayılı Kalkınma Ajansları'nın Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'un bazı hükümlerinin iptali ve yürürlüğünün durdurulması istemiyle de Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur<sup>27</sup>. Buna göre;

- Ajansın teşkilat yapısını,
- Yönetim kurulunun görev ve yetkileri,
- Yatırım destek ofislerinin kuruluşunu, oluşumunu ile yatırım destek ofislerinin görev ve yetkileri,
- Ajansların, bölgeler esas alınarak, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın bağlı olduğu Bakan'ın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulması,
- Tüzel kişiliği haiz ve bu kanunla düzenlenmemiş bütün işlemlerinde özel hukuk hükümlerine tabi olacağı,

Hükümlerinin iptali ve yürürlüğünün durdurulması talep edilmektedir.

Özetle yukarıda belirtilen nedenler ileri sürülerek, Ajansın faaliyetleri belirtilen tarihten bu yana aşağı yukarı 7 aydan bu yana durdurulmuştur.

<sup>26</sup>Bkz.<http://www.deu.edu.tr/DEUWeb/Icerik/Icerik.php?KOD=11181>,erişim 15.09.2006.

<sup>27</sup>[http://www.metalurji.org.tr/docs/danistay\\_karari.pdf](http://www.metalurji.org.tr/docs/danistay_karari.pdf) erişim 12.10.2007

## İzmir Kalkınma Ajansının Demokratik Pratikler Yönüyle Değerlendirilmesi

İzmir Kalkınma Ajansının kurulması büyük bir heyecan yaratmıştır. İzmir'in Pilot iller arasına alınması için çeşitli yerel ilgi gruplarınca(ticaret ve sanayi odası gibi) lobicilik yapılmıştır. Kalkınma Kurulunun ilk toplantısında, İzmir Valisinin Ajansı tanıtımına ilişkin konuşmasını takiben, Kalkınma Kurulu Başkanı ve vekili ile Kalkınma Kurulundan meslek odaları temsilcilerinden 3 üye "Yönetim Kuruluna" seçilmiştir. Ancak sonraki toplantılarda Kalkınma Kurulu üyelerinin "katılım" heveslerinin azaldığı dikkati çekmiştir. Üyelerin büyük çoğunluğunun Toplantıların başlangıcında katılım defterini imzalayıp, toplantı bitiminde kadar sabredememeli ve "salonu terk etmeleri" eleştirilmiştir. Bu yabancılaşmanın nedeninin "Kalkınma Kurulunun" üyelerinin çoğunda "çalışmalarının Yönetim Kurulunca ciddiye alınmayacağı" algısı olduğu sanılmaktadır(?).

Aslında Kurul üyelerinin çoğu daha işin başında asıl yetkili birimin "Yönetim Kurulu" olduğundan hareketle, yukarıda bahsedilen zaman darlığı, kararlarda etkili olamama unsurlarını öne çıkarmıştır. Buna karşılık Yönetim Kurulu, 11 toplantı ile iyi bir performans gösterdiği tahminlenebilir veya sanılabilir. Çünkü Yönetim Kurulunda alınan kararlara Kalkınma Kurulu üyeleri ve diğer izleyicilerin erişmesi bugüne kadar (Ekim 2007) mümkün olamadığından değerlendirme yapmak da kolay değildir. Başka bir ifade ile Yönetim Kurulu Kararları internet ortamında veya herhangi bir şekilde kamuoyu ile paylaşılmamıştır.

Yönetim Kurulunun, Kalkınma Kurulu tarafından görülebilen ilk icraatı, çizimlerini kendisinin yaptığı ve kabul ettiği "**Ajansın ambleminin**" belirlenmesidir. Kalkınma Kuruluna bir toplantıda Kalkınma Ajansı amblemi tanıtılmıştır. Diğer bir faaliyeti, Yönetim Kurulu üyelerinin temsil ettiği kurum/veya kurumlarca hazırlanmış, "İzmir İlinin Ön Bölgesel Gelişme Planı Taslağıdır". Bu taslak çalışmanın aslında Kalkınma Kurulunca oluşturulup geliştirilmesi ve Yönetim Kurulunun katkılarıyla nihai hale getirilmesi gibi beklenen olağan sürecin aksine hareket edilmesi ciddi eleştiri almıştır. Ayrıca Yönetim Kurulu çalışmaları ve gündeminden Kalkınma Kurulu başkanının haberi olmadığı ve davet edilmediği de bilinmektedir.

Kısaca değerlendirmek gerekirse, yönetişim temelli bir Kalkınma Ajansı yapılanmasında bile, İzmir örneğinde kendi organları içinde ve halk ile "yönetişimin" sağlanamadığı görülmektedir. Bu negatif husus aslında Türkiye'nin güçlü merkeziyetçi bürokratik yapısının biçimlendirdiği "bürokratik toplum" anlayışı ile kolaylıkla ilişkilendirilebilir. Yine Kamu Yönetiminin temel sorunu olan, Yönetim Birimlerinin "danışma ihtiyacı" hissetmemesi ve "bilgi alan konumunda olması" Ajans yapılanmasında da açıkça görülmektedir. Nitekim Yönetim Kurulu bilgi alan, Kalkınma Kurulu ise görüş oluşturan ve veren konumunda açıkça yasal olarak biçimlendirilmiştir. Yönetim Kurulu ile Kalkınma Kurulu arasındaki iletişim ağı Ajansın faaliyetleri durduruluncaya kadar olan dönem için özetlemek gerekirse, "tek yönlü" işlemiştir.

Kalkınma Kurulundaki çalışmalar Toplantıya halkın katılımı serbest olduğu için, ilgi duyanlar açısından izlenebilmiştir. Ayrıca Kurul çalışmaları ve toplantı kararlarına internet ağından erişilebilmektedir.

İletişimin iki yanlı etkileri değerlendirildiğinde, uygulamadaki olumsuzlukların yol gösterdiği durum, Kalkınma Kurul Başkanı ve/veya vekilinin doğal üye olarak Yönetim Kurulu toplantılarına katılımlarının sağlanmasını davete gerek bırakmadan yeniden düzenleme gerekliliğidir. Yönetim Kurulu kararlarının kamuoyuna açıklanması Kurul Başkanının iznine tabidir(Yönetmelik, md.18/2). Yeri gelmişken, Kalkınma Kurulu içinden seçilmiş üç Yönetim Kurulu üyesinin de, belki bu nedenle, Kalkınma Kurulunu bilgilendiremediği söylemek gerekir. Aslında rasyonel mantık gereği, Kalkınma Kurulu içinden seçilen temsilcilerin, temsil görevlerini Kalkınma Kurulu ile danışarak gerçekleştirmesi beklenmektedir. Kuruluş amacı esas itibarıyla toplum kalkınmasına dayandırılan bir Ajansın Yönetim Kurulunun 11 toplantısının hiçbirisini neden kamuoyu ile paylaşmadığının mantıklı açıklaması ne olabilir?

Mamafih, son Kalkınma Kurulu toplantısında, her iki Kurul temsilcileri bir araya gelerek İzmir İli Bölgesel Gelişme taslağının oluşturulmasında birlikte verimli bir çalışma ortaya çıkarmışlardır. Belki iyi bir başlangıç sağlanabilmişti ve sürdürülecekti. Ancak yukarıda da belirtildiği gibi faaliyetlerin tamamen durdurulduğu bir süreç hukuken başlatılmıştır. Bu süreç içinde ilgi gruplarının Bölgesel Kalkınmanın önemi ve özellikle Avrupa Birliğinde Kalkınma Ajansı uygulamalarına yönelik bilgilendirme faaliyetleri devam etmiştir. Ajansa yönelik eleştirilere karşı olumlu değerlendirmeler Ajansın içinde yer alan Ticaret odası gibi bazı ortaklarca dile getirilmiştir. Ancak toplumun bütününden İzmir Kalkınma Ajansına güçlü bir sahip çıkma veya kamuoyu baskısının varlığından söz etmek mümkün değildir. Belki yeni bir kuruluş olduğu için, bir İzmir Kalkınma Ajansı kurulduğuna sıradan halk açısından farkındalık da bulunmamaktadır.

Baskı gruplarının Ajanstaki kurumsal etkileri incelendiğinde; Yasal olarak Ajansların faaliyetlerinin durdurulma süreci girişimleri sırasında, bazı kurumların üyelerinin istifalarıyla Ajansın 100 üyesinin 94' e gerilediği görülmüştür. Kanun gereği, kurumsal temsil ile atanan bireyler “kurumlarından gelen talimatlar ile” Kalkınma Kurulundan çekilmiştir. Çekilmenin nedenleri ve haklılığı bu tebliğinin şüphesiz konusunu oluşturmamaktadır. Ancak teknik olarak bakıldığında, bu “katılımı bırakma veya bıraktırılma” olgusu, üzerinde durulması gereken önemli bir konudur.

Aslında katılımcı programlarda baskı grupların olumsuz etkisi, literatürde sıkça işlenen konular arasındadır. Programların işlenmesine bir tehdit değerlendirmesine de alınabilir. Bu husus herhalde yönetim pratiğinin kendi kuruluşu dışındaki kurumsal çevreden gelen müdahaleye açık zayıf yanıdır. Çeşitli nedenlerle(olağan veya olağan dışı) ayrılmalar bir önemli faktör değerlendirmesine alındığında, ülkemizin bürokratik toplum yapılanması koşullarında, Kalkınma Ajansının Kalkınma Kurullarında öngörülen 100 üye sayısını bir bakıma makul hale getirmektedir.

Henüz kamuoyu gündemine gelmemiş bir diğer öngörüm ise; Kalkınma Ajansı yapılanmasında, Yönetim kurulu üyeleri ile genel sekreter ve ajansta istihdam edilecek tüm personelde Türk vatandaşı olmak, açıkça belirtilmiş bir koşul iken Kalkınma Kurulu açısından böyle bir ön koşul düzenlenmesinin bulunmadığına ilişkindir. Öte yandan yürürlükteki Belediye Kanununa göre “Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir<sup>28</sup>. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır...(5393, md.13/1) düzenlemesi gereğince yabancıların da Kalkınma Ajansında, “yabancı sosyal sermaye” olarak yer alabileceğini düşünmek mümkündür.

### **Çeşitli Avrupa Ülkelerinde Kalkınma Ajansı Yapılanması**

Avrupa ülkelerinden bazılarında, kalkınma ajansları yapılanması aşağıda örgütsel yapısı itibariyle kısaca incelenmiştir:

**İngiltere;** Yönetim Kurulu ve danışma kurulu/çalışma gruplarının öne çıktığı bir yapı mevcuttur. Advantage West Midlands RDA 6 kişilik yönetim kurulu, Northwest Regional Development Agency 15 kişilik yönetim kurulu South East Development Agency 14 kişilik yönetim kurulu ile çalışmaktadır<sup>29</sup>. Çalışma gruplarının konuları oldukça çeşitlidir. Örneğin London Development Agency’de 2012 Olimpiyatlarıyla ilgili bir çalışma grubu bulunmaktadır.

**Romanya;** Türkiye’deki Yönetim Kurulu ve Kalkınma Kurulu’nun yetkilerine sahip bir yapı içinde programlanmıştır. Yönetim kurulu kamu, sivil ve özel ortakların katılımıyla oluşmaktadır ve üye sayısı

<sup>28</sup> Yürürlükten kalkan Belediye Kanununda hemşeri tanımı; “ Her Türk, nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşerisidir(1580, md.13)” olarak düzenlenmiştir.

<sup>29</sup> [http://www.adnorddest.ro/present\\_institutions\\_cdr.php](http://www.adnorddest.ro/present_institutions_cdr.php), <http://www.nwda.co.uk/who-we-are/the-board.aspx>, [http://www.seeda.co.uk/About\\_SEEDA/Board\\_Members/](http://www.seeda.co.uk/About_SEEDA/Board_Members/), erişim: 09/10/2007

20 civarındadır. Örneğin West Regional Development Board 16 üye, South Muntenia Development Board 28 üye, North-East Regional Development Agency 24 üyedir<sup>30</sup>.

**Fransa;** Yönetim Kurulları yanında uzmanların ve onların yönlendirdiği grupların öne çıktığı yapı mevcuttur. Örneğin Paris Development, Paris Belediye Başkanı tarafından atanan 8 kişilik yönetim kurulu ve bunun yanında konularında uzman yaklaşık 20 kişi çalışmaktadır. Agence de Developpement de la Reunion'da ise yönetim kurulu daha çok özel sektör temsilcilerinden oluşmaktadır.<sup>31</sup>

**İtalya;** Yönetim Kurulu, Denetim Kurulu ve uzmanların yönlendirdiği çalışma gruplarından oluşan bir yapı görülmektedir. Örneğin ERVET 7 kişiden oluşan yönetim kurulu ve 3 kişiden oluşan denetim kurulu, Milano Metropoli 8 kişilik yönetim kurulu ve 5 denetim kurulu bulunmaktadır. Planlama, muhasebe, kalite ve güvenlik, bilgi teknolojileri gibi çalışma grupları ve her grubun uzman bir yöneticisi bulunmaktadır. Lamoro Agenziadi'de 8 kişilik yönetim kurulu ve 3 kişilik denetim kurulu Yine benzer bir şekilde çalışma grupları ve bunların başında bir yönetici/uzman yer almaktadır.<sup>32</sup>

**Rusya;** Kaliningrad Regional Development Agency'de 4 kişilik bir kalkınma kurulu ve görevi ajansın görevlerinin en iyi şekilde yerine getirilmesini sağlamak ve sıkı bir denetim sağlamakla görevli olan kuruldan (Board of Guardians) oluşmaktadır. 7 kişi olan Boad of Guardians kamu, sivil, özel ve üniversitelerin temsilcilerinden oluşmaktadır.<sup>33</sup>

**İspanya;** Essone Development Agency'de 4 kişilik yönetim ekibi ve kamu, sivil ve özel ortaklardan oluşmuş ve diğer Avrupa örneklerine göre daha kalabalık 41 kişiden ve adı "yöneticiler kurulu" olan Türkiye örneği benzerindeki gibi kalkınma kurulu bulunmaktadır.<sup>34</sup>

**Almanya;** Federal yönetim yapısı etkisinde birbirinden farklı yapılanmalar bulunmaktadır. Örneğin, Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH – WRS 1 ajans müdürü, 13 kişilik yönetim kurulu ve bu kurulda ayrıca 4 kişilik danışma amaçlı üye bulunmaktadır. Investitionsbank Berlin'de Ajansı temsil etme, hazine, risk yönetimi vb. görevlere haiz ve Ajans içindeki bazı atamaları gerçekleştiren 2 kişilik yönetim kurulu ve yönetim kurulunun görevlerini yerine getirebilmesi için yardımcı vasıfta 9 kişiden oluşan Yönetmel Kurul (Administrative Board) bulunmaktadır.<sup>35</sup>

**Hırvatistan;** Yönetim Kurulu ve Kalkınma Kurulu oluşumu ile, Türkiye'deki Kalkınma Kurulu'na benzer bir yapılanma bulunmaktadır. Ajans, bulunduğu bölgeyi oluşturan 5 kentten 1/5 oranında temsilcinin katılımıyla oluşmaktadır.<sup>36</sup>

**Ukrayna;** Odessa Oblast Kalkınma Ajansı'nda 5 kişilik yönetim ve 6 kişilik denetim kurulu bulunmaktadır.<sup>37</sup>

**Çek Cumhuriyeti;** Yönetim Kurulu, Denetim Kurulu ve uzmanların bulunduğu yapı görülmektedir. Örneğin, Regionali Rozvojova Agentura Usti bölgesinde yer almaktadır ve bölgede Belediyeler, Bölge Yönetimi, Ticaret odası, Ziraat Odası, Ticaret Birlikleri ve üniversitenin dengeli katılımına ve

<sup>30</sup><http://www.adr5vest.ro/index.php?page=domain&did=49>,  
[http://www.adrmuntenia.ro/upl/pdf/Componenta\\_CpDR\\_Sud\\_Muntenia.pdf](http://www.adrmuntenia.ro/upl/pdf/Componenta_CpDR_Sud_Muntenia.pdf),  
[http://www.adrnorddest.ro/present\\_institutions\\_cdr.php](http://www.adrnorddest.ro/present_institutions_cdr.php), erişim: 09/10/2007

<sup>31</sup><http://www.parisdeveloppement.com/qui-sommes-nous/nos-instances-dirigeantes.html?langue=2>,  
<http://www.adreunion.com/English/index.asp>, erişim: 09/10/2007

<sup>32</sup><http://www.ervet.it/htmleng/organi.asp>,<http://www.milanomet.it/en/chi-siamo/board.html>,  
<http://www.lamoro.it/eng/organizzazione.lasso>, erişim: 09/10/2007

<sup>33</sup> <http://www.kaliningrad-rda.org/en/about/structure.php>, erişim: 09/10/2007

<sup>34</sup> <http://www.essonne-developpement.com/en/ae/equipe.php>, erişim: 09/10/2007

<sup>35</sup><http://wrs.region-stuttgart.de/sixcms/detail.php/264015>,  
<http://www.investitionsbank.de/en/desktopdefault.aspx/tabid-135/>, erişim: 09/10/2007

<sup>36</sup>[http://www.dan.hr/\\_en/index.php?option=content&task=view&id=19&Itemid=34](http://www.dan.hr/_en/index.php?option=content&task=view&id=19&Itemid=34), erişim: 09/10/2007

<sup>37</sup> <http://investinodessa.com/content/view/28/59/>, erişim: 09/10/2007

dağılımına dikkat edilmiştir. Uzmanların yönlendirdiği bir yapı öne çıkmıştır. Ajans, 5 kişilik yönetim kurulu, 6 kişilik denetim kurulu ve 20 kişilik uzmandan oluşmaktadır.<sup>38</sup>

Özetle, ülkelerin idari yapısına ve bölgelerin özelliklerine göre **Ajansların** yapılanması değişmektedir. Bu nedenle de tek tip model yapılanma doğal olarak görülmemektedir. Ajansları bazı ülkelerde şirket, bazı ülkelerde bölge yönetiminin altında bir yapılanma bazı ülkelerde de kamu, sivil, özel ortaklaşa girişimleri şeklinde görmek mümkündür.

Açıkça görüleceği gibi, ülkenin idari yapısı ile Ajans yapısı ve toplumsal duruşlar birbirini etkilemektedir. Türkiye’de Kamu Yönetiminin “merkezde karar alma”, “gizlilik”, “kapalılık” ve katılıma uzak duran klasik sorunları<sup>39</sup> yereldeki yönetim amaçlı yapılanmalarda bile bir şekilde “yeniden canlanmaktadır”. Bu nedenle yukarıda bahsettiğim toplum merkezli ve katılımcı modellerin faydasının anlaşılabilirliğini sağlayacak bir kurumsal-toplumsal eğitim gerekliliği ortadadır.

Aslında bahsedilen bu Ajans modeli yapılanmasında, daha demokratik algılamalara sahip üyelerle, daha uzlaşmacı ve verimli ortamlar geliştirilebilir. Ancak bu durumda Ajans faaliyetlerindeki beklenen demokratik katılımcılık ve işbirliği kurumsallaşmamış olacaktır. İzmir örneğine bakılarak, yasal düzenlemenin kurumsal olarak, kapalılığı cesaretlendirdiği rahatlıkla söylenebilir.

Diğer bahsetmeden geçilemeyecek önemli bir konu ise, Türkiye’de bölgesel organizasyonlardan öteden beri korkulmasıdır. Çeşitli araştırmalarda, Avrupa ülkeleri yönüyle de bölge konusunun merkez ve yerel ilişkiler yönüyle önem taşıdığı vurgulanmaktadır. Bölge ölçeğinin belirlenmesinde en önemli konu siyasal muhalefeti asgariye indirecek, merkezi yönetime direnmeyi zorlaştıracak modeller olduğu belirtilmektedir<sup>40</sup>. Avrupa, yerel ve bölgesel hizmetlerde etkinlik konusunu, genelde, idari öncelikler olarak yapılanma çalışmalarında değerlendirebilmektedir. Türkiye için “büyük ölçekli alanların” etkinlikle nasıl yönetileceği konusu ise bir idari sorun olarak devam etmektedir.

Kalkınma Ajanslarına yönelik eleştirilerde temel kurgulama, Kalkınma Ajanslarını, Kamu Yönetimi teşkilatı kademelenmesinde bir birim gibi değerlendirip, bu ön kabulden sonra, Ajansların hukuki yapısına ilişkin hükümlerin Türk İdari Teşkilatına uymadığı gerekçesiyle faaliyetlerin durdurulmasıdır. Başka bir ifadeyle idari değil, istatistikî birimler bağlantılı hizmet örgütlenmesi esasına göre kurulmuş Ajans örgütlenmesi, merkezi yönetim kademelenmesinde idari bir birim oluşturulmuş gibi değerlendirilmiştir. Ayrıca, bu şekilde bölgeler oluşturmak suretiyle, ülkenin bölünmesine giden yolun programlandığı gibi yaklaşımlar, hukuka aykırılık yanında ileri sürülen “sosyo-fenolojik” diğer varsayımlardır. Aslında İl İdaresi Kanununda(5442), “bölge” bir idari kademelenme olarak yer almamaktadır.

Yargı sürecinde, toplumun kalkınma ajansı modelinden, zarar göreceği iddiasının yasal ve toplumsal dayanaklarının bulunmaması olasılığı mümkündür. Ancak büyük alanlara yönelik hizmet organizasyonlarını olumsuz değerlendirme tanısı aşılabilirse, eleştirilen diğer hususlara yönelik, toplum/devlet lehine toplumsal uzlaşmayı sağlayacak düzenlemeler yapılması çok daha kolay görülmektedir.

Toplumsal kalkınmada, yönetim temelli organizasyonlar, bilgiden değer üretmeye uygun yapılanmalardır. Bu bakış açısından “inovasyon” etkisi yarattıklarını söyleyebiliriz. Üniversiteler, araştırma merkezleri ve çeşitli kurumlarca geliştirilen ve üretilen bilgilerin kuşkusuz toplumla paylaşılması gerekmektedir. Çeşitli çalışmalarda inovasyon aktarım merkezleri gerekliliğinden

<sup>38</sup> <http://www.rra.cz/eng/?a=rra&p=index>, erişim: 09/10/2007

<sup>39</sup> Zerrin Toprak, Emin Göktaş, ve Gökhan Tenikler (2004): Ed.,**21. Yüzyıla Başlarken Türkiye’de Uzlaşmacı ve Çatışmacı Değerler**, Yerel Gündem 21 Yayını, İzmir.

<sup>40</sup> İlhan Tekeli (1972 ); **Bölge Planlama Üzerine**, İTÜ. MF Yayını, İstanbul, 1972, No:51'den Lebre L. J. Guide Pratique de L'enquete en vue de L'Aménagement Regionale. P.U.F. 1986.

bahsedilmektedir<sup>41</sup>. Kalkınma Ajansları genel yapısına kamu, özel ve sivil ortakların buluşma ve fikir geliştirme ortamları olarak toplumla ilişkilerin geliştirilmesi için, bilim insanı, uzman, bürokrat ve eylem gruplarıyla bütünleşik çalışan uygun mekanizmalar ve ilişki ağları yaratabilme özelliğine sahip yapılanmalardır. Somut ihtiyaçlar ve bilgi birikimine dayalı stratejilerin ve eylem planlarının şekillenmesi, yerel ve merkezi yönetimlere öngörüler yönelterek etkin siyasetlerin oluşumunu sağlamada, Kalkınma Ajansı ve benzeri yapılanmalar uygun oluşumlardır. Ancak Ajans felsefesi ile merkezîyetçi modeller içinde eğitimini tamamlamış insani sermayesinin beklentileri birbirleriyle yukarıda da belirtildiği gibi uyuşmayabilmektedir.

17. ve 18.yüzyıllarda, devletin sahip olduğu ve kendisini öteki örgütlenmiş topluluklardan ayıran, hiçbir denetime tabi olmayan kesin buyruklar verme gücünün, bir egemenlik yetkisi olduğu düşünülmüştür. Jean Bodin, ilk defa meşhur “Politika Bilimi” kitabında (De la Republique,1577) egemenlik kavramını açıklarken, tamamen yönetime ait sürekli bir güç tanımını kullanmıştır. Bununla beraber Bodin tarafından formüle edilen egemenlik, limitsiz değildi, yasalarla kendi kendini sınırlamaktaydı. Aslında devletin üstünde hiçbir otoritenin bulunmaması, devletlerin uyması gereken herhangi bir kurallar bütününe de söz konusu olmayacağı anlamında değerlendirilebilir. Oysa toplumsal ve tarihsel gereklilikler, Avrupa’da 1648 Westphalia anlaşmalarıyla başlayan ve devletlerarasında giderek yerleşen bir ortak düzenin, uluslar arası hukuk düzeninin doğmasını zorunlu kılmıştır. Ülke kendi sınırları içinde kendi egemenlik hakkına sahiptir. Gelişen ve değişen dinamikler ortak fikirler ve adımları gerekli kılmaktadır. Örneğin bütün dünyayı etkileme özelliği nedeniyle çevre koruma kullanma dengesinin sağlanması başta olmak üzere birçok konuda uluslar arası işbirliği gerekli hale gelmiştir<sup>42</sup>. Uluslar arası gelişmelere, sadece egemenlik hakkı adına uygulamada uzak durmak birlikteliği engellemektedir. Bodin bu sorunu, “ aksi takdirde karışıklığa(kaos) düşülür ki; bu ülkenin çok şey hatta belki de kendi egemenliğini bile kaybetmesi sonucunu yaratabilir”<sup>43</sup> ifadesiyle ortaya koymuştur. Bu görüşten hareketle eğer toplum kendi içinde diyaloglarını geliştiremez ve ülkenin kalkınması için uluslar arası gelişmeleri takip etmez/edemez ise parçalanma ve yok olma için ayrıca “bir kalkınma ajansına” ihtiyacı bulunmayacağını rahatlıkla söylemek mümkündür.

İzmir Kalkınma Ajansının faaliyetleri dursa da, İzmir’de kurumsal olarak 1996 yılından bu yana sürdürülen yönetim temelli katılımcı programlar devam etmektedir. Programların yürütüldüğü yerleşimlerdeki başarılarının yanı sıra, yerel mevzuatın katılımcılığa ilişkin şu anda yürürlükteki hükümlerinin ve programlarının tüm ülkede benzer uyum ve ahenk ile çalıştırılmamasının izlenebilir engelleri aşağıda kısaca listelenmektedir.

## **Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Katılıma Açık Organlarında İnsan Faktörüne Bağlı Sorunlar**

Belediye ve İl Özel İdare örgütlenmesinde yukarıda bahsedilen gerek ihtisas komisyonlarının katılımcı bir anlayışla çalıştırılması, gerekse belediyelerde kent konseyi oluşumu(yerel gündem 21 uygulamaları dışındaki kentlerde) beklenen işlevselliği genelde sağlamamıştır. Uygulamaya yönelik, “yapılabilir modeller” ne kentteki sektörel katılımcılar ne de yerel yönetimler tarafından geliştirilememiştir veya geliştirilmemiştir(?). 2015 yılına kadar Birleşmiş Milletler Bin Yıl Bildirgesinin uygulanabilirliğini sağlamak amacıyla Türkiye’de Yerel Gündem 21yönetişim ağı kanalıyla BM Bin Yıl Kalkınma Hedeflerinin Yerelleştirilmesi programı yürürlüğe konulmuştur. Bu gelişmenin, belirtilen bu demokratik eksikliği ortadan kaldıracakı kuvvetle düşünülmektedir. Bu görüşler üst düzey yöneticileri ve bürokratlar tarafından çeşitli toplantılarda dile getirilmektedir.

<sup>41</sup> Cemil Arıkan (2007); **Bilgi Çağı**, Yıl.3, Sayı 36, s.41

<sup>42</sup> Zerrin Toprak, Karaman-Asuman Altay(1997); “Global Governance Caused By New World Order”, **Marmara Journal of European Studies**, Volume 5, No;1-2, 1997, <http://www.geocities.com/yereldemokrasi/gg.htm> erişim13.10.2007

<sup>43</sup> bkz. Oppenheim. L.(Lauterpach.H);International Law, A .Treatise, 1961, supra note 1, s.20 , aktaran, Aslan Gündüz "Eroding Concept of National Sovereignty: The Turkish Example"**Marmara Journal of European Studies**, Volume,1.1991, p.100.

İzmir Büyük Şehir Belediyesinde 1996 İstanbul Habitat'a hazırlık ve günümüze kadar gelen süreçte birlikte çalışılan 3 başkan ile eylem yönüyle performansı yıllara göre değişse de "yerel gündem 21 çalışma ortamlarında" fikir üretme, farkındalık sağlama ve katılım yönüyle 2007 yılına dek sürdürülebilir bir gelişme sağlanmıştır. Ancak bu 10 yıllık tecrübeye rağmen, İzmir' de de 2007 yılı itibariyle yerel yönetimler ihtisas komisyonlarına halkın katılımı konusunda gerek belediye gerek il özel idaresi yönüyle "literatüre girebilecek" bir başarı sergilenmemiştir.

### **İzmir'in Gelecek Senaryosunda, Sürdürülebilir Bütünleşik Stratejik Yönetimi Çalışmaları ve Stratejik Yaklaşımlar**

İzmir Büyükşehir Belediyesi idari alanında Sağlıklı Kentler ve İzmir'in Bütünleşik Stratejik Yönetimi Çalışmaları sürdürülebilir İzmir için geliştirilmektedir. Sağlıklı Kentler yaklaşımı, kentte yaşayan ve çalışan insanların fiziksel, zihinsel, sosyal ve çevresel kapasitelerini arttırmaya yönelik stratejilerdir.<sup>44</sup>. İzmir Büyükşehir Belediyesi Mayıs 2006 Meclis Kararının ardından 7 Eylül 2006 tarihinde Sağlıklı Kentler Birliğine Üye olmuştur.

İzmir ilinde Valilik ve Üniversiteler ile protokoller yapılarak Dünya Sağlık Örgütü Avrupa Bölge Ofisinin yürüttüğü, "Sağlıklı Kentler Projesi" ile yerel düzeyde "Herkes İçin Sağlık" uygulamasını gerçekleştirmek hedefli çalışmalar başlatılmıştır. Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) Sağlıklı Şehirler Projesi, Avrupa ölçeğinde sağlığı karar vericilerin gündeminde ön sıralara yerleştirmeyi, ve 21.yy'da ve Yerel Gündem 21'de herkes için Sağlık stratejisinin prensipleri ve hedefleri doğrultusunda sağlık ve sürdürülebilir kalkınma için kapsamlı yerel stratejiler geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Çalışma planının temelinde;

- sağlıklı toplum politikalarını teşvik etmek
- destekleyici toplumsal çevreyi oluşturmak
- kaynakların doğru kullanımını sağlamak
- toplum katılımını artırmak ve geliştirmek
- kişisel kapasitelerin geliştirilmesi ve teşviki
- sağlık hizmetlerinin yeniden tanımlanması unsurları öne çıkmak
- bütünleşik kent sağlığı program ve planlamalarını hazırlamak
- ulusal ve uluslar arası proje ortaklıkları oluşturmak yer almaktadır.

Sağlıklı Kentler çalışmaları hakkında, Yerel Gündem 21 ve üniversiteler başta olmak üzere diğer haber ağlarından bilgilendirmeler ve katılım için sürekli çağrılar yapılmaktadır. Çalışma grupları 2007 Ekim itibariyle henüz oluşmaktadır.

### **İzmir'in Sürdürülebilir Bütünleşik Stratejik Yönetimi Çalışmaları**

2010 yılına kadar, Kentlerin Bütünleşik Stratejik Planlarını tamamlamaları hedefine yönelik olarak çalışmalar İl ölçeğinde başlatılmıştır. İzmir Büyükşehir Belediyesi, İl Özel İdaresi ve Üniversiteler başta olmak üzere, kurumların kendi stratejik planlarını hazırlamalarından sonraki bu süreçte, kurumların eylem planlarında kente yönelik ve bütünleşik çalışabilecekleri çalışmaları belirlemeleri beklenmektedir. İzmir'de, Yerel Gündem 21 çalışmaları temel alınarak, 2007 Ağustos içinde başlatılan ve 3 Eylül 2007 tarihinde 3 hazırlık toplantısı, İzmir'in Sürdürülebilir Bütünleşik Stratejik Yönetimi Çalışma Grubu olarak yapılmıştır.

Teknoloji ve Bilim Kenti olarak sürdürülebilir hedef gösterilen tema ile de bağlantılı olarak, İzmir'de faaliyetlerini sürdüren üniversiteler( Dokuz Eylül, Ege, Yaşar, Ekonomi Üniversiteleri ve İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü) kente yönelik olarak kendi stratejik planlarında gösterilen eylemler ve

<sup>44</sup> www.saglikkentlerbirligi.org.tr/ erişim;17.10.2007

kente katkılarının yönü ile ilgili olarak sunuşlarını yapmışlardır. Ayrıca İzmir Büyükşehir Belediyesi Stratejik Planlama Birimince İzmir Büyük Şehir Belediyesi stratejik planlarındaki kurumsal-toplumsal katkıların artırılmasına yönelik beklenti açıkça belirtilmiştir.

İzmir Büyükşehir Bütünündeki kurum ve kuruluşların kente yönelik bütünleşiklik çalışmalarını sağlama fikri, Üniversitelerden başlamak üzere geliştirilmektedir. Bu süreç içinde, uygulamanın aşamalarına yönelik stratejik yaklaşımlar planlanmakta olup, “konu” özelinde ortaya çıkmış bir eylem planı henüz geliştirilmemiştir.

Kuramsal olarak, bütünleşik olarak geliştirilecek hedeflenmiş hizmetlerdeki esas sorunun, bütünleşik kamu hizmeti yapılanmasındaki en son kullanıcıya kadar bütün unsurlar arasındaki bilgi teminindeki işbirliği eksikliği olduğu genelde bilinmektedir. Bu nedenle bütünleşikliği sağlayacak iletişime önem verilmesi gerekmektedir. Öte yandan kentte ve il bütününde yürütülen Yerel Gündem 21, Sağlıklı Kent ve Bütünleşik Stratejik Yönetişim çalışmalarının katılımcıları genelde farklı olduğundan, faaliyetlerin birbirinden ayrı olmadığı veya bağlantılı olduğunun da hatırlatılması önem taşımaktadır. Aksi takdirde yeni yeni merkezîyetçi grupların doğması mümkündür. Sürdürülebilir Yönetişim programlarının amacına uygun gelişmesi için ayrıca hemşerileri de yazılı ve görsel basın yardımıyla bilgilendirmek ve desteğini almak, katılım ve katkıları ile sahip çıkmasını sağlamak öncelikli yapılacak işler arasında yer almaktadır. Bu faaliyetleri, iletişim imkânlarındaki teknolojik gelişmelerin kolaylaştıracağı düşünülmektedir.

Demokrasinin getirdiği dayanışma güçlü bir duygu özelliği taşımaktadır. Kentlerin gelişiminde, hemşerilerin rol almasının dayanışma ile gelen birlikteliğin sağlanmasında önemi bulunmaktadır. Katılıma yönelik cesaretlendirici idari yapılanmaların geliştirilmesinin toplumdaki psikolojik gerilim ve stresleri yatıştıran bir etkiye sahip olduğunu kuvvetle düşünmekteyim.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Örgüt ve çevresi bütünlüğünde, demokratik yerel yönetimlere ulaşmak için yerel ve merkezi yönetimin birlikte düşünülmesi gerekmektedir. Oysa yerel yönetimlerin güçlendirilmesi yaklaşımında “merkezi yönetimden gelen mali yardımların artırılması” düşüncesi hala kamuoyu yönlendirmesinde ağırlığını korumaktadır. Aslında, yerel yönetimlerin ve toplumsal sermayesinin kapasitelerinin” artırılmasının da toplum kalkınmasında önemi bulunmaktadır. Bu hedefe erişmede, yerel yönetimlerin demokrasinin temeli olduğunu kabul etmek ve güçlendirmek “olmazsa olmaz” dır.

Türkiye’de bürokratik toplum yapılanmasını aşmak, çözülmesi gereken diğer acil bir sorundur. Bu sorunun giderilmesinde toplumsal diyalogları geliştirici katılımcı programlar kadar, idarenin karar alımında bu çalışmaları dikkate alan merkezîyetçi olmayan tercihleri de önemli role sahiptir. Destekleyici olarak, gerek demokratik katılım gerekse kentsel hizmetlerin verimliliğinin artırılmasında hemşehriye/ilgi gruplarına/sektörlere düşen rollerin ve sorumluluklarının “tanısı” yapılmalı ve toplum çevresiyle yeniden tanıştırılmalı ve barıştırılmalıdır.

Gençler özellikle sürdürülebilir gelecek ve toplum için önem taşımaktadır. Gençlerin gelişmesi ve toplumsal bütünleşmesini sağlamak gereklidir. Demokrasinin ders tahtası başında öğretilmesi yeterli olmayıp, gençlerin de içinde yer aldığı projeler ve ekip çalışmaları içinde bütünleşik programlar uygulanmalıdır<sup>45</sup>.

Bütünleşik hareket etmenin (eşgüdüm, hedeflerde uzlaşımın sağlanması) mevzuat desteğinde özendirilmesi de önem taşımaktadır. Mevzuat düzenlemelerinin uygulanabilirliği için, iş

<sup>45</sup> Gökhan Tenikler (2004); “Gözden Geçirilmiş Gençlerin Yerel ve Bölgesel Yaşama Katılımlarına İlişkin Avrupa Şartı”, **Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi**, Edit( Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş ve Mustafa Görün), İzmir, s. 254 – 255, 256–271

tanımlamalarının günün değişen koşullarına ve ihtiyaca göre yeniden gözden geçirilmesi planlanmalıdır. Katılım bilgiye hızla erişme ve yönetimin karar ve faaliyetlerinin kontrolü anlamına da geldiğinden, yöneticiler tarafından, katılımcılara çekingen davranılması olasıdır. Ancak birlikte çalışmanın faydaları doğru algılanırsa, yönetime sahip çıkma gibi olumlu bir yönü de bulunmaktadır. Yasal karar alıcılara yönelik, yönetim felsefesinin gerektirdiği rollerin içselleştirilmesine yönelik eğitimlerin olumlu katkısı beklenmektedir. Nitekim bir eğitim programı gibi değerlendirilebilecek Yerel Gündem 21 çalışmalarının yürütüldüğü kentlerde, kent konseyleri uzlaşmacı ve toplumsal katkılara açık faaliyetlerini sürdürebilmektedir. Yine, kent planlaması gibi farklı programların katılımcı boyutları da diğer kentlere göre daha kolay biçimlendirilebilmektedir.

Toplumun, kazanılmış ve alışılmış kurumsal menfaatleri sürdürebilmek için, yerel üzerinden siyaset yaparak, toplum kalkınmasına faydalı eylemlerin reddedenleri “algılaması” ve demokratik usullerle “tepki göstermeyi” öğrenmesi gerekmektedir.

Toplumun birlikte karar verme ve iş görme kabiliyetini sürekli öğrenme araçlarının yardımıyla geliştirmek ve sürdürebilmek, demokratik kazanımları geliştirmek ideal toplum biçimlenmesine giden iyi bir strateji olarak görülmektedir.