

tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

Manisa 2023: Bir Yerel Kalkınma Girişimi

Emin Dedeođlu

Yönetişim Etütleri Direktörü

TEPAV Politika Notu

Aralık 2009

Manisa 2023: Bir Yerel Kalkınma Girişimi

Manisa bir süredir yerel kalkınma konusunda bir birliktelik arayışı içinde. Manisa Ticaret ve Sanayi Odası'nın ortaya attığı "Manisa'nın geleceğinin ilin tüm paydaşlarıyla birlikte belirlenmesi" fikri bunun ortak bir ihtiyaç olması nedeniyle kısa sürede Valilik, Manisa Belediyesi, İl Genel Meclisi ve Celal Bayar Üniversitesi tarafından sahiplenerek ortak bir girişime dönüştü.

TEPAV'ın teknik destek verdiği süreç Eylül ayında Manisa merkez ve çeşitli ilçelerinde gerçekleştirilen paydaş görüşmeleri ile başladı. Manisa'nın gündemindeki sorunlar ve paydaşların gelecek beklentilerine yönelik yapılan saptamaların ardından, ilk katılımlı strateji geliştirme etkinliği olarak, 19-20 Aralık'ta 100'e yakın kamu, özel sektör ve sivil toplum temsilcisinin katılımıyla, Manisa 2023 Arama Konferansı gerçekleştirildi. Süreç katılımlı toplantılar, çalışma grupları ve analiz çalışmalarıyla devam edecek.

Manisa 2023 belli bir süresi ve çıktıları olan bir proje değil. Her ne kadar bir yılın sonunda ilin iddia sahiplerine Manisa'nın geleceği ile ilgili yol gösterecek stratejik bir hedef çerçevesi ve buna yönelik tasarlanmış eylemler sunacak olsa da süreç salt bir hedef belirleme çalışması olarak da değerlendirilmemeli. Manisa 2023 süreci ortak aklın oluşturulması ve bu ortak aklın hayata geçirilmesinde birlikte hareket edebilme becerisinin geliştirilmesini ve ilerleyen dönemlerde ortak aklın yeniden oluşturulabilmesi için tekrarlanabilirliği amaçlayan bir yerel kalkınma girişimidir.

Yerel kalkınma için girişimde bulunmak

1980 sonrası küresel ölçekte yaşanmaya başlanan yerelleşme hareketleri ile birlikte birçok ülkede kamu yönetiminde yeni yönetim düzeyleri (bölgeler) ve yeni kurumlar (bölge yönetimleri, bölgesel kalkınma ajansları, yerel kalkınma kuruluşları ve yerelde çok ortaklı mekanizmalar) ortaya çıkmıştır. Ülkemizde de, kamu yönetimi açısından bir yerelleşme söz konusu olmamakla beraber, 90'lı yılların ortalarından itibaren bazı yerel aktörlerin yerel meseleler konusunda örgütlü bir biçimde bir araya gelmeleri anlamında yerel oluşumlardan söz edilebilir.

Bu dönemde; yereldeki kamu kurumları, sivil toplum örgütleri, özel sektör temsilcilerinin ve ildeki üniversitenin girişimi ile bir araya gelmesi sonucu "bütüncül" bir yerel kalkınma perspektifine sahip kalkınma kuruluşları ortaya çıkmıştır. Yasal statüsü, faaliyet alanı ve liderlik yapısı ile farklılıklar gösterse de bu yapılanmalar herhangi bir zorunluluğa bağlı olmaksızın tamamen yerel aktörlerin kendi inisiyatifleri ile oluşmuştur.

Batı Akdeniz'i Geliştirme Vakfı-BAGEV, Samsun Bölgesel Ekonomik Kalkınma A.Ş.-SABEK, Gaziantep'i Geliştirme Vakfı-GAGEV, Erzurum Kalkınma Vakfı-ERVAK ve Denizli Platformu, Ege Bölgesi Ekonomik Kalkınma Vakfı (EGEV) bunlara örnek olarak verilebilir.

Yerel girişimlerin kalkınmaya katkısı

Yerel Kalkınma Girişimlerin (YKG) kalkınmaya en önemli etkileri yerelde sosyal sermaye oluşumuna yaptıkları katkı olarak düşünülebilir. İnsanlar arasındaki etkileşimleri düzenleyen, ekonomik ve sosyal gelişmeye katkı sağlayan kurumlar, ilişkiler, davranışlar ve değerler sosyal sermayeyi oluşturmaktadır.

Sosyal sermaye bireyler arası etkileşimleri arttırması nedeniyle yerel kalkınmada kilit unsurlardan biridir. Sosyal sermayenin geliştirilmesi katılım mekanizmalarını etkinleştirerek yerelde bilginin ulaşılabilirliğini arttırmakta ilin geleceğini etkileyen tercihlerin bilgiye dayalı olarak belirlenmesine imkân vermektedir. Bununla beraber bireyler arası karşılıklı güvenin gelişmesi ile ortak karar alma ve uygulama kapasitesinin artmasını, bireylerin sadece kendi faydalarını düşünerek fırsatçı hamleler yapmak yerine daha toplam faydacı bir yaklaşıma sahip olmalarını kolaylaştıracak ortamı sağlamaktadır.

YKG'lerin faaliyetleri ve kalkınmaya kattığı artı değerler ise çok çeşitli şekillerde gerçekleşebilmektedir. Bu katkılardan en önemlisi hiç kuşkusuz kentin ortak akıl üretmesini sağlayacak yönetim mekanizmalardan birini oluşturmalarıdır.

Diğer katkıları ise bölgesel veritabanı oluşturmak, stratejik plan hazırlamak ve izlemek, girişimcilere teknik destek vermek ve yatırımcıları desteklemek, yabancı sermayeyi bölgeye çekmek, finans kaynakları yaratmak, lobi ve eğitim faaliyetlerinde bulunmak, düzenli yayınlar hazırlamak, fuarlar düzenlemek, kentin erişilebilirliği ve görünürlüğüne katkı sağlayacak projeleri hazırlamak, kentin çıkarlarına yönelik baskı grubu oluşturmak olarak sıralanabilir.

Yerel Kalkınma Girişimlerinin çoğu doğrudan ya da dolaylı olarak (ortakları vasıtasıyla) bölgedeki kalkınma ajansının katılımcı bir organı olan kalkınma kurulunun üyesi konumundalar. YKG'ler kent ve bölge ölçeğinde katılımcı bir şekilde ortak akıl geliştirme platformları olan kent konseyleri ve kalkınma kurullarının fonksiyonlarını tamamlayıcı niteliklere de sahip olabilmektedirler. Özellikle çok ilin birleşimi ile oluşturulan kalkınma ajanslarının kalkınma kurullarının büyük oranda kamu temsilcilerinden oluşması gibi durumlarda YKG'ler oluşturdukları katılım mekanizmaları ile ortak akıl üretme sürecinde daha etkili bir rol üstlenebilmektedirler.

Kritik Başarı Faktörleri

Ortak aklın oluşturulması ve sosyal sermayeyi geliştirilecek biçimde yürütülmesi yukarıda da değinildiği üzere yerel girişimin doğasını oluşturmaktadır. Ancak genellikle eksik kalan ortak aklın geliştirilmesi değil yürütülmesidir. İlk aşamada oluşan ortak aklın yeterince somut eylem ve projelere dönüşememe olasılığı ve dönüşse bile beklenen sonuçlara ulaşamaması önemli bir sorun oluşturmaktadır. Yetersiz eylem ve projelerin arkasındaki etkenlerden birisi belediye ve il özel idaresi gibi kendi karar organları olan kurumların iş uygulamaya geldiğinde kendi gündemlerini ve önceliklerini ön plana çıkartmaları ve ortak belirlenmiş eylemleri ikinci plana itmeleridir.

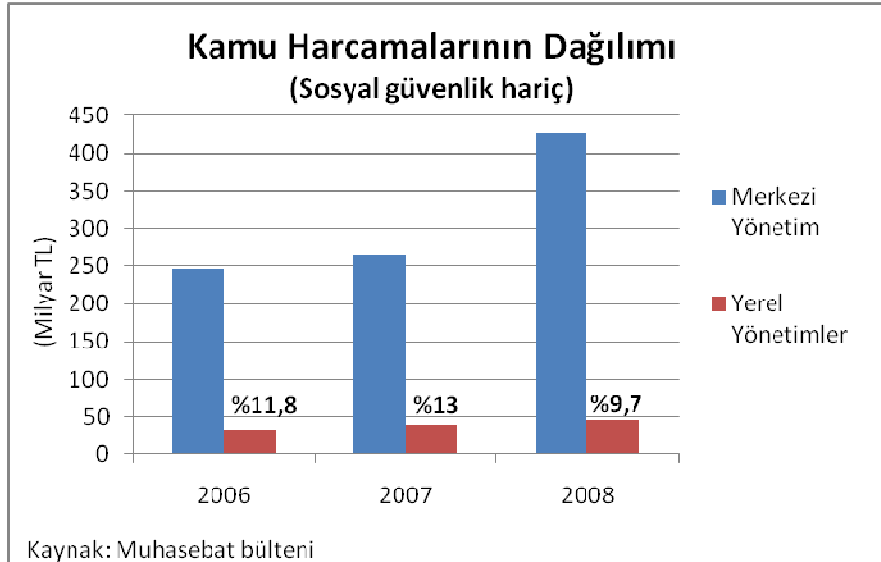
Uygulamanın ortak bir biçimde izlenmesi, alınan geri bildirimlerle değerlendirilmesi ve yönlendirilmesinin sağlanması en az üretilen ortak akıl kadar değerlidir. Bu nedenle sürecin ve sonuçlarının koordinasyonu için kamu, özel sektör, sivil toplum ve akademiden oluşan bir yönetim mekanizması tasarlanmalıdır. Ancak bundan, mevcut bürokratik veya demokratik kurum ve mekanizmalara paralel bir yapı değil farklı kurum ve mekanizmaların birbirini görebilmesini sağlayan bir ortamın oluşturulması anlaşılmalıdır. Yönetişim mekanizmasını işler kılacak unsurlardan birisi de sekreteryadır. Gerek sürecin hafızasını tutmak gerekse de tasarım ve uygulama için gerekli organizasyonun yapılabilmesi için aktif bir sekreteryaya desteği mutlaka sağlanmalıdır.

Strateji ve proje geliştirme toplantılarının katılımı ne kadar yüksek olursa olsun sonuçta belli iddia/çıkar gruplarının temsiline dayanmaktadır. Yürütülen kalkınma sürecinin ilde yaşayan yurttaşlarla bağlantısının kurulması için süreç çıktılarının paylaşılması ve yurttaş görüşlerinin alınması olarak iki yönlü bir iletişim ve halkla ilişkiler politikası geliştirilmelidir. Örgütlü ve örgütsüz tüm paydaşlarla ilişkilerin etkinliği, kalkınmanın ilin gündeminde sürekli olarak kalmasını ve kamusal veya sivil aktörler tarafından benimsenmesini sağlamaktadır.

Projeler ve eylemlerin yeterli analitik çalışmalar yapılmadan kararlaştırılması da bunların gerçekleştirilmesinin en büyük engellerinden birisidir. Dolayısıyla bu süreç aktif bir akademik katkıyı gerektirmektedir. Başta ildeki üniversiteler olmak üzere akademik kuruluşların ve araştırma kuruluşlarının bu süreçte katkıları çok elzemdir.

Liderlik yerel kalkınma girişimlerinin başarısını doğrudan etkilemektedir. İyi örnekleri incelediğimizde hepsinde vali, belediye başkanı veya ticaret sanayi odası başkanı gibi liderlerin inisiyatif aldıklarını ve süreci sahiplendiklerini görmekteyiz. Bununla birlikte özellikle kamuda görev yapan bazı liderlerin (özellikle vali ve belediye başkanı) görev değişiklikleri gibi durumlarda bu faaliyetlerin ortadan kalkması gibi bir risk de bulunmaktadır. Bunun için katılımçılık en kritik sürdürülebilirlik faktörü olarak öne çıkmaktadır. Sürecin kamu, özel sektör ve sivil toplum dinamiklerinin aktif katılımıyla sahiplenildiği bir yapı içinde görev değişiklikleri kalkınma girişimleri açısından bir varlık sorununa dönüşmeyecektir.

Yereldeki girişimlerin merkezi karar organlarına ulaşması ve kararları etkileme başarısı yerel aktörlerin buldukları ortak aklın uygulanabilirliği açısından belirleyicidir. Zira yereldeki kamu harcamalarının yaklaşık %90'ı Merkezi Yönetim tarafından yapılmaktadır.



Merkezi harcamalar ise büyük ölçüde Merkezi kuruluşların kendi önceliklerine göre belirlenmektedir. Merkezin yereldeki harcamaları ile yerel öncelikler arasındaki ilişki oldukça zayıftır. Bunu kuracak olan il teşkilatları vatandaşla doğrudan bir hesap verme ilişkisi içinde olmadığından yerel önceliklere yeterince duyarlı değildir. Dolayısıyla yerel önceliklerin karar sürecinde dikkate alınmaması bir süre sonra yerel girişimlerin kendilerini sorgulamalarına ve ilk heyecanın kaybolmasına yol açmaktadır. Bu açıdan yerel girişimlerin ulusal aktörler nezdinde farkındalık yaratma ve karar süreçlerini etkilemek açısından aktif bir iletişim politikası gütmeleri gerekmektedir. Bu amaçla siyasi aktörlerle, ulusal basınla ve ilin kent dışında yaşayan hemşerileriyle ilişkileri kurmak ve korumak gerekmektedir.

Yerel kalkınma girişimleri açısından diğer bir başarı faktörü de yerel olarak yaratılan gelirden yerel kamusal aktörlerin aldıkları paylar arasındaki ilişkidir. Bu ilişki Türkiye pratiğinde zayıftır. Hatta yerelde toplanan vergi geliri ile o ilin belediyesi ve il özel idaresinin aldığı paylar arasında ters bir ilişki vardır. Belediye gelirleri kanuna göre büyükşehir belediyesi dışındaki belediyeler genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 2,85'ini ve il özel idareleri ise yüzde 1,15'ini almaktadır. Belediyelere dağıtım ise %80 nüfus ve %20 gelişmişlik sıralamasındaki yerine göre olmaktadır. Yani daha az gelişmiş illerin belediyeleri daha fazla pay almaktadır. Öte yandan belediyeler ve il özel idareleri büyük oranda (yöreye göre %60-%90 oranında) toplam vergi gelirlerinden aldıkları bu paylara bağımlıdırlar. Anayasa'ya göre kendilerinin vergi koyma yetkileri olmadığı gibi yerelde kendilerine kalan emlak vergisi, reklam harcı vb. tür harç ve vergilerin toplam gelirleri içindeki payı %20-30 civarındadır. Bu nedenle kalkınmaya yönelik yerelde oluşturulan ortak aklın doğrudan yerel kamusal harcamalara etkisi kısıtlı olmaktadır. Mali eşitlik açısından gerekli olan bu düzenleme yerel kalkınmanın yerel kamusal kaynaklara katkısı açısından teşvik edici değildir. Bu sorunun çözümü de orta vadede yerel aktörleri yerel kalkınma doğrultusunda özendirerek yerel gelir ve vergi politikası oluşturmaktır.