



## Bölge Planlama ve Bölgesel Kalkınmada Yeni Açılımlar -1: Bölge Kalkınma Ajanslarının Planlama Deneyimleri ve Sorun Alanları

Geçmişteki başarısız bölge planlama deneyimlerinden sonra, Kalkınma Ajansları, Türkiye için kaçırılmış bir fırsatı yeniden yakalama olanağı sunuyor. Gerek Ajanslar'a nitelikli personel alımına dikkat edilmeye çalışılması, gerek Ajanslar'ın iç organizasyonlarını şekillendirmede belli bir oranda esnek olması, bölge planlama ve yerel kalkınmada önemli bir açılım yakalanabileceğine işaret ediyor. Bu fırsatı değerlendirebilmek ve Ajans deneyimlerini tartışabilmek için Bölge Kalkınma Ajansları'ndan<sup>2</sup> planlama biriminde çalışan veya bölge planının hazırlanmasında görev almış uzmanların ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT)'nin katılımı ile ODTÜ Kentel ve Bölgesel Araştırmalar Ağı (KBAM) ortaklığında 3 Haziran 2011 tarihinde TEPAV'da verimli bir toplantı gerçekleştirildi. Toplantının başlığı, "Kalkınma Ajanslarının Bölge Planlama Deneyiminin Eğitim Bağlamında Tartışılması" olmakla birlikte Ajanslar'ın planların hazırlanmasında karşılaştıkları sorunların tümüne genel olarak değinme fırsatı bulunuldu.

<sup>1</sup> [http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1207/Tunga+Koroglu\\_+Dr.](http://www.tepav.org.tr/tr/ekibimiz/s/1207/Tunga+Koroglu_+Dr.)

<sup>2</sup> "Bölge Kalkınma Ajansı", metinde "Ajans" olarak kullanılacaktır.

Toplantıya katılım ve gösterilen ilgi, açılımların önündeki engellerin derinlemesine irdelenerek çözümlerin üretilmesinin mümkün olduğunu göstermesi açısından dikkate değerdir. Bu ilgi doğru yönlendirilebilir ve gerekli teknik ve idari imkânlarla desteklenebilirse, Ajanslar sadece yerelde gelişmenin sürükleyici odağı olmakla kalmayacaklar, yerelden çıkıp Türkiye'nin kalkınmasına destek verebilmeleri de mümkün olacaktır. Bunun için hem farklı bir 'plancı' profiline hem de farklı bir planlama ve örgütlenme yapısına ihtiyaç bulunuyor. Toplantıda tartışılan sorunlara bakıldığında bu daha net olarak görülebiliyor.

Toplantıya katılan Ajans uzmanları, Ajanslar'ın planlamayı nasıl algıladığı, bölge planı deneyimleri, burada kullanılan analiz teknikleri, bölge planlarının mekânsal boyutu, planlama yaklaşımları ve uygulanan modeller ile yaşanan eksiklikler ve gereksinimleri tartıştılar. Örgün eğitime ve şehir ve bölge planlama mesleğinin üniversitelerde verilen eğitimine yönelik detaylı incelemeyi KBAM hazırlayıp hem üniversitelerin şehir ve bölge planlama bölümlerine hem de kamuoyuna sunacak. Bu yazıda daha çok tartışılan sorunlar özetlenip, olası nedenlerine vurgu yapılarak ileride mutlaka gündeme getirilmesi gereken konulara değinilecek.

## **Sorunlar**

Ajanslar'ın büyük bir kısmının kısa bir sürede kurularak personel alması ve aynı hızda plan yaparak mali destek programını uygulamak zorunda kalmaları ve yeterince sistematik, yerel ve güncel veri bulunmuyor olması, birçok sorunun ortak ve temel nedeni gibi algılanıyor. Ancak bunlar daha farklı sorunların tezahürleri olabilir. Öncelikle, yapılan sunumlardan anlaşıldığı kadarıyla Ajanslar'ın ve görev/yetki alanlarının yerelde yeterince bilinmiyor olması, hem bilgi toplamakta hem de etkin katılım sağlamakta sorunlar yaşanmasına neden olmuş.

Planların hazırlanması aşamasında katımlı süreçlere çağrılanların, katılımın yararına çok inanmaması ve toplantıları temelde zorunluluk ve angarya olarak algılamaları önemli bir sorun olarak vurgulandı. Uzmanlara göre, ilk aşamada kamu kesiminden planlama sürecine katılan kişilerin kurumlarını temsil açısından kendilerini yetkisiz olarak görmeleri, katılımın yararsız ve işlevsiz olduğu inancını doğurmuş. İzmir ve Çukurova gibi öncü örneklerden anlaşılacağı üzere ilk planları takip eden süreçlerde zamanla hem Ajanslar'ın tanınırlığı, hem de çalışmalarına katılım artmış.

Toplantıda, mevcut planlama mevzuatının, bölge planlama açısından yetersiz olduğu vurgulandı. Kâğıt üzerinde "stratejik planın bölge planına uygun" hazırlanması koşulu olsa da bölge planının mevzuatta yeri yok. İmar Kanunu'nda adı geçiyor ancak bu çok yetersiz kalıyor. Bu nedenle bölge planının işlevi, diğer planlar ile ilişkileri ve Ajans'ın bu konudaki yetkisinin net olarak mevzuatta ortaya konması gerekiyor. Katılımcılar, yerel aktörlerin sorusunun hep bu yönde geldiğini belirtiyor: "Planın yaptırımı nedir?" Aslında bir yaptırım yok, çünkü bölge planının yasal sahibi, izleme ve denetleme mekanizması yok ve bu nedenle planların etkili olmadığı düşünülüyor. Toplantıda da bölge planının, bundan ötürü Ajanslar'ın kendi girişimiyle çıkarttığı bir plan olarak görüldüğü ifade edildi.

Ajanslar'a mevzuatta yüklenen misyon ile yerelde paydaşların ajansların görevleri hakkındaki algılarında farklılıklar olduğu anlaşılıyor. Gelişme stratejilerinin oluşturulması, yerel dinamikleri harekete geçirerek ekonomik büyümenin önündeki engellerin kaldırılması, yerel aktörlerle ortaklıklar ve işbirliği oluşturulması gibi konulardan çok "mali

destek fonksiyonu" ön plana çıktığı için yerelde Ajans için temel olarak para dağıtan bir kurum algısı oluşmuş. Bu da kalkınma amaçlı geniş işbirlikleri ve gelişmenin ajansı olma gibi işlevlerini kısıtlıyor.

Bölgesel ve sektörel stratejilerin yatay ve dikeyde kopuk olması, mevzuatla ilişkili diğer bir sorun alanını oluşturuyor. Katılımcılar, bölgesel gelişme ulusal stratejisinin bir an önce çıkartılması gerektiğini vurguluyorlar. Bakanlıkların yerel faaliyetlerini ve önceliklerini "merkezin" çoğu zaman yukarıdan aşağıya hiyerarşik olarak planlamasından ötürü Ajanslar yerel kamu politika seçenekleri konusunda da etkin bir rol oynayamıyor.

Planların hazırlanmasında yaşanan bu sorunlara ek olarak planların gerçekçiliğini artıran analizlerde de, planın öngörülerinde ve önerilerinde zayıf kalmasına neden olan önemli sorunlar bulunuyor. Ajanslar, özgün çalışmalarında, hem veri yetersizliğinden hem de tecrübe ve bilgi eksikliklerinden ötürü, daha çok niceliksel olmayan ve sayısal verilerin kullanılmadığı teknikleri tercih etmek durumunda kalmışlar. Rekabetçilik ve kümelenme en çok yapılmak istenip yapılamayan analizler olarak ifade ediliyor. Bunları, girdi çıktı analizleri takip ediyor. Hepsi de veri eksikliği ve zaman darlığından dolayı kullanılamamış. Kullanılmak istenen diğer analizlerin yapılamamasında 3 temel etken tanımlanıyor. Bunları önem sırasına koyacak olursak sırası ile;

1. Verinin olmaması,
2. Personelin tecrübesiz ve/veya teknik eğitimi almamış olması,
3. Zamanın yetersiz olması geliyor.

Ajanslar, çoğunlukla gerekli gördükleri verileri ilgili kurumlardan talep etmek suretiyle elde etmeye çalışmışlar ve/veya anket yöntemi kullanmışlar. Yerel ve merkezi kamu kurumlarının Ajanslar'ın rolü konusundaki tereddütleri Ajanslar'ın kendilerinden talep ettikleri bilgi ve veriyi temin etmede de aksamalara yol açmış. Tek ilden oluşan Ajanslar, diğer Ajanslar'ın ulaşamadığı bazı verilere ulaşabildikleri için daha kolay analiz yapabilmışler. Bu nedenle tek ilden oluşan Ajanslar ilçe verisi isterken, birden çok ilin bir araya gelmesinden oluşanlar Ajanslar, il bazında veri talep etmekte ve bunun yokluğundan şikâyet etmekte.

Bunlara ek olarak, katılımcıların ortak kanaatine göre planlar, eldeki verilerle yapıldığı ve nasıl farklılaştırılacağı bilinemediği için sektörel kararlar verilmiş. Bu nedenle fazlasıyla ekonomik odaklı olmuş. Mekân planlara yeterince yansıtılmamış ve sürdürülebilirliğin sosyal ve çevresel boyutları yeterince işlenememiş.

## Nedenler

Toplantıda, Ajanslar'ın plan hazırlama ve uygulama deneyimlerine dayalı, yukarıda da özetlenen, birçok sorun dile getirildi. Ancak zaman darlığından ötürü bu sorunların nedenleri üstünde çok durulamadı. Bu sorunları kaynaklarına göre 9 ayrı grupta bir araya getirmek mümkün;

1. **Mevzuatın Bölge Planlaması'nı ve Ajanslar'ın faaliyetlerini destekleyecek nitelikte olmamasından** kaynaklanan sorunlar,
2. **Veri toplamanın ve niteliksel analizlerin karar verici kamu kurumlarınca yeterince önemsenmemesinden** kaynaklanan sorunlar,

3. **Kurumlar arası ve yerel ile merkez arasında karar alma süreçlerindeki koordinasyonsuzluktan** kaynaklanan sorunlar,
4. **Ajanslar'ın yeterince tanınmıyor olmasından** kaynaklanan sorunlar,
5. **Hem Ajans kadrolarının hem de diğer yerel aktörlerin deneyimsizliklerinden** kaynaklanan sorunlar,
6. **Bilgi eksikliğinden ve kavram karmaşasından** kaynaklanan sorunlar,
7. **Yerel sosyal yapılardan ve siyasal ilişkilerden** kaynaklanan sorunlar,
8. **Ajanslar'ın ve genel olarak kamunun örgütlenme yapısından** kaynaklanan sorunlar,
9. **Genel olarak "Bölge Planlamasının" hem yerel ve merkezi kamu yöneticileri hem de kamunun teknik personeli tarafından bilinmemesi ve/veya desteklenmemesinden** kaynaklanan sorunlar.

Nedenlerin analiz edilmesine Ajanslar'ın görevleri arasında bir ayırım yaparak başlanabilir. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun'a göre Ajans personelinin iş yükünü, "rutin" ve "rutin olmayan" işler olarak ikiye ayırmak mümkün. Rutin olanları, bilgilendirmek, eğitim vermek, mali destek programlarını yürütmek, proje vb. değerlendirmek, harcamaları denetlemek, uygulamaları izlemek, rapor hazırlamak ve tanıtım yapmak olarak sınıflamak mümkün. Tekrarlanan ancak rutin olmayan işler ise plan ve bütçe hazırlamak, araştırma yapmak, koordinasyon sağlamak ve tarafları hedefler doğrultusunda uzlaştırmak, yerel kalkınma aktörleriyle ikili veya çoklu olarak işbirlikleri oluşturmak, kalkınmanın unsuru olabilecek aktörleri güçlendirmek (empower) vb. olarak özetlenebilir.

Toplantıda dile getirilen sorunlara baktığımızda bazılarının rutin olmayan işlerin nasıl yerine getirileceğini tam olarak bilmemekten kaynaklandıklarını düşünüyoruz. Aslında sorunun özünde Ajanslar'ın temelde (veya son kerte) kamu niteliği ağır basan bürokratik kurum yapılarıyla bu tür "rutin olmayan", yaratıcılık, esneklik ve özgünlük gerektiren ve belli bir risk üstlenilmesini gerektirebilecek işlerin yapılmasının çelişmesi yer alıyor. Bu nedenle çoğunlukla geniş bir çevrede planlamanın anlık -planın hazırlanıp yayınlanmasına kadar geçen- bir faaliyet olduğu ve bir rapor üretmekten ibaret olduğu izlenimi (veya buna tercih de denebilir) var ve bu nedenle bu sürecin belli bir model (template) çerçevesinde gerçekleştirilmiyor olması bir eksiklik olarak görülüyor. Bir kere plan dokümanının ortaya çıkartılmasıyla planlama sürecinin sona erdiği izlenimi pek doğru değil. Buna sürekli ve dinamik bir faaliyet olarak bakmak gerekir, uygulamanın her aşaması planın revize edilmesi veya güncellenip ayrıntılandırılması için vesile olabilir. İkincisi plan dokümanının ortaya çıkması ne tek başına Ajans'ın ne de bölgedeki diğer aktörlerin stratejileri veya operasyonel programları için otomatik olarak bir yol haritası oluşturamaz. Bunun yerelin özgünlüklerini de dikkate alan bir esneklikte ve özgünlükte Ajans tarafından gerçekleştirilmesi lazım. İşte bu sürecin kendisi de planın yeniden üretilmesi için çok değerli malumat sağlayacaktır.

Planlama, tekrarlı olsa bile rutine indirgenemeyecek bir süreçtir ve bu sürecin planların yayınlanmasından sonra da devam etmesi gerekir. Bu ihtiyaç, hem 5449 sayılı Kanun'da hem de, yönetmeliklerde dile getiriliyor. Ajans'ın rutin olmayan işlerinin nasıl yapılacağına dair belirli bir model ve izlenecek bir kılavuz bulunmuyor. DPT Planlama ile ilgili yayınladığı dokümanda bunun altını özellikle çiziyor. Bu, bir olumsuzluk değil, önemli bir avantajdır.

DPT, Ajanslar kurulurken Ajanslar'dan kendilerine özgü olmalarını ve bu özgünlüğü planlara yansıtılmalarını istemişti. Ancak bunun bu kadar kısa bir sürede yeterince

gerçekleşmemiş olması doğaldır. Ajanslar, henüz birbirinin kopyası gibiler ve planları ile hedefleri de bu nedenle birbirine benziyor. DPT, yeni ismi ve yapısı ile Kalkınma Bakanlığı, gerek yapılar gerekse süreçler konusunda esnek olup Ajanslar'a belli bir özerklik tanırca, bölge planlarının kalitesinin arttırılmasına yönelik performans ölçütlerini belirleyerek yönlendiriciliğini aktif olarak devam ettirirse, bölge planlama ve kalkınma için önemli bir açılım sunacaktır.

## **İlerisi**

Sorunların içeriğine yönelik genelde bir uzlaşma olmasına rağmen nedenleri konusunda farklılıklar görülebiliyor. Katılımcılar arasında sorunlara ilişkin en temel ayrışma ise bölge planlarının niteliği ve nasıl hazırlanması gerektiği konusunda ortaya çıkıyor. Bu, kavramsal ve teorik bir ortak dilin henüz kurulamamış olmasından kaynaklanıyor. Bu ortak dilin kurulması için yukarıda kısaca özetlenen nedenlerin her birinin daha detaylı olarak çözüm önerileri ile birlikte tartışılması gerekiyor. Ayrıca uygulamalar henüz buradaki deneyimlerden ders çıkartılacak düzeyde değil. Sorunların bir kısmı, çözüm için ciddi çalışma, yapısal dönüşümler ve yasal değişiklikler gerektiriyorken bir kısmı pratik çözümleri olan sorunlar. Birkaç bölümden oluşması planlanan bu yazı dizisinde pratik çözümleri olan sorunların tartışılması ile başlanıp birçok aktörün dâhil olduğu karmaşık sorunlara doğru adım adım ilerlenecek. Bundan sonraki yazıda Ajanslar arasındaki örgütsel benzerliklerin neden olduğu sorunlar ve çözümleri ele alınarak, katılımcı planlamayı hayata geçirmeye çalışan Ajanslar'ın katılımlı organizasyonlar gerçekleştirmesinin yöntemleri tartışılacak.