

## **YOKSULLUK SORUNUNU GÖRMEYEN BİR KALKINMA MODELİ OLARAK YÖNETİŞİMCİ KALKINMA: ADANA ÖRNEĞİ**

**Ar. Gör. Hatice Özkan**

Çukurova Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü

**Öğr. Gör. Evren Koç Kırdas**

Adnan Menderes Üniversitesi  
Karacasu Memnune İnci Meslek Y.O.

**Yrd. Doç. Dr. Taylan Koç**

Çukurova Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi



### **Özet**

Yoksulluk kavramı, temelinde yatan eşitsizlik olgusu irdelenerek incelenmesi ve kavramlaştırılması gereken bir olgudur. Bu makalede yoksulluk ve kent ilişkisi ele alındıktan sonra yönetim yaklaşımının kalkınma modelinin -bölüşümde adalet sorununa körlüğü çerçevesinde- Adana örneğinde somutlanmasına gayret edilecektir. Yoksulluk sorununa ve sosyal adalet, eşitlik gibi kavramlara kör bir kalkınma modeli olan yönetişimci kalkınma, mevcut egemenlik koşulları içerisinde zaten baskın konumda bulunan sermaye sınıfına, katılımcılık ve yerel demokrasi adına kamu kaynaklarının ve toplumsal iktidarın devredilmesiyle sağlanacak yeni bir hegemonya stratejisidir. Adana'nın bu çalışmada örnek olarak seçilmesinin nedenlerinden ilki, yönetim mekanizmasının Adana'da önemli ölçüde işlerlik kazanmış olmasıdır. Neo-liberalizmin eşitsiz gelişme ilkesi çerçevesinde işleyen yönetim mekanizması, Adana özelinde ciddi dengesizlikler yaratarak işlemekte, sermaye çevrelerini her zaman olduğundan daha fazla güçlü kılmakta ve bu durum kentteki sosyo politik süreçler tarafından göz ardı edilmektedir.

**Anahtar Sözcükler:** Yoksulluk, kalkınma, yönetim, neo-liberalizm, Adana

*Governance Development Model and Its Ignorance to Poverty Issue: The Adana Case*

### **Abstract**

Poverty is a concept that can only be examined and conceptualized by taking into account the inequality feature that lies in its core. Following a discussion on the relationship between poverty and urbanization, the study attempts to examine governance approach in its blindness to the matter of equity in distribution focusing on Adana example. Governance development model, which ignores issues like poverty, equity or social justice, is a new hegemony strategy used for transferring public resources and social power to the capital already holding dominant position in the existing conditions of sovereignty. In this respect, Adana provides a clear example for governance mechanism the operation of which has gained more significance in the last years. Governance mechanism, which operates within the unequal development principle of neo-liberalism, has been creating significant disequilibrium and further elevating the strength of capital circles in Adana. The study explores this situation which is overlooked in the social-political processes of the city.

**Anahtar Sözcükler:** Poverty, development, governance, neo-liberalism, Adana

## Yoksulluk Sorununu Görmeyen Bir Kalkınma Modeli Olarak Yönetişimci Kalkınma: Adana Örneği

### Giriş

Yoksulluk sorunu, toplumsal eşitsizliklere maruz kalan tüm toplumların yaşadığı bir sorundur. Bu makalede yoksulluk ve kent ilişkisi ele alındıktan sonra yönetim yaklaşımının kalkınma modelinin -bölüşümde adalet sorununa körlüğü çerçevesinde- Adana örneğinde somutlanmasına gayret edilecektir.

Yoksulluk sorunu, merkezi ve yerel iktidarların egemenlik alanları içinde farklı biçimlerde ele alınabilecek ve farklı siyasi ve ekonomik uygulamalarla önlenebilecek bir sorun iken, hem merkezi hem de yerel iktidar odakları bu sorunu neo-liberal yaklaşımlar çerçevesinde ele almakta ve çözümsüz bırakmaya devam etmektedirler. Sosyal adalet, eşitlik gibi kavramların sıkça dile getirilmesine ve bu konularda çalışmalar yapılmıyormuş gibi bir algı yaratılmasına rağmen, neo-liberal yönetim yaklaşımı gibi kalkınma modelleri her geçen gün yoksul sayısını artırmakta ve sermaye sınıfının elini giderek güçlendirmektedir. Bunda, ulusal çapta uygulanan politikalar kadar, yerel iktidar odaklarındaki uygulamalar da oldukça etkilidir.

Yoksulluk sorununa ve sosyal adalet, eşitlik gibi kavramlara kör bir kalkınma modeli olan yönetimci kalkınma, mevcut egemenlik koşulları içerisinde zaten baskın konumda bulunan sermaye sınıfına, katılımcılık ve yerel demokrasi adına kamu kaynaklarının ve toplumsal iktidarın devredilmesiyle sağlanacak yeni bir hegemonya stratejisidir. Bu stratejiye karşı koyabilmenin en önemli yollarından birisi, kuşkusuz, sürecin doğru analiz edilmesidir.

Adana'nın bu çalışmada örnek olarak seçilmesinin nedenlerinden ilki, yönetim mekanizmasının Adana'da önemli ölçüde işlerlik kazanmış olmasıdır. Yapılan araştırmalardan edinilen bilgiler, Türkiye'de yönetişimin en fazla uygulandığı illerden birinin Adana olduğunu göstermektedir. Bölgesel kalkınma ajansı uygulamasının Türkiye'deki ilk iki örneğinden biri olan

Çukurova Kalkınma Ajansı'nın Adana'da bulunması ve ülkedeki ilk yerel gündem 21 uygulamalarından olan Adana Kent Konseyi'nin varlığı, kentteki yönetim yapısının güçlenmesinde önemli pay sahibidir. Adana'nın bu çalışmada örnek olarak seçilmesinin bir diğer nedeni ise kentteki büyükşehir yönetiminin kendine özgü durumudur. Adana'daki Büyükşehir Belediyesi yönetimi, 1994 yılından bu yana kesintisiz olarak yönetimdedir. Belediye yönetiminin güçlü durumu, kentteki yönetim mekanizmalarının belediye ile olan ilişkilerine de yansımış ve sunulan hizmetlerde yönetim mantığı hakim kılınmıştır.

## **1. Çeşitli Yönleri ile Yoksulluk Sorunu ve Yönetişimci Kalkınma**

Genel anlamıyla yoksulluk, asgari yaşam standardına erişilememiş olma durumu olarak tanımlanmaktadır. Bu tanım aynı zamanda yaşam standardının nasıl ölçüleceği, asgari yaşam standardının ne anlam ifade ettiği ve yoksulluğun şiddetinin bir ölçüt veya indeks ile ifadesinin mümkün olup olmadığı sorularını da beraberinde getirmektedir. Bu soruların yanıtları yoksulluk kavramına verilen farklı anlamlarda aranmıştır.

Yoksulluk kavramı, temelinde yatan eşitsizlik olgusu irdelenerek incelenmesi ve kavramlaştırılması gereken bir olgudur. İkinci Dünya Savaşı sonrası yaşanan yoksulluk süreci, konunun uzmanları tarafından iki alt döneme ayrılarak incelenmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında 1970'li yılların sonlarına kadar uzanan dönem, gelişmiş ülkelerde refah devletinin hakim olduğu ve Keynesyen büyüme stratejilerinin uygulandığı bir dönemdir. Bu dönemde yoksulluk sorunu, büyüme sürecinden pay alamayan kesimlerin sorunu olarak görülmüş, bu kesimlere yönelik devlet merkezli destekleme politikaları uygulamaya sokulmuştur. Öte yandan 1980 sonrası uygulanan neo-liberal politikalar, toplumsal sonuçları ve yoksulluk süreçleri açısından çok daha farklı kurgu ve sonuçlara sahiptir (Kurşuncu, 2006: 1). Neo-liberal anlayış, büyüme sürecini daha dar bir toplumsal alana yaymış, büyüme sürecinden pay alamayan kesimlerin sorunları ise tasfiye edilen refah devleti uygulaması neticesinde daha da ağırlaşarak söz konusu kesimin kendi başına çözmesi gereken bir sorun haline almıştır. Böylece yoksulluk kavramı boyut değiştirmiş ve yoksul olarak nitelendirilen toplumsal kesim genişleyerek, yoksulluk derecesi daha da artmıştır. Yoksul olarak nitelendirilen bu insanlar, yoksulluk tanımlamasının içine hapsedilmişlerdir.

Yoksulluk sorunu zaman içerisinde ciddi dönüşümler geçirerek ortaya çıkmıştır. Bu bakımdan yoksulluk tanımlamaları da farklı dönemlerde farklı biçimler olarak ifade edilmiştir. Yoksulluğun çok çeşitli nedenleri olmakla beraber, kuşkusuz, bu nedenlerin başında uygulanan ekonomi politikaları

gelmektedir. Günümüzün yaygın ekonomi anlayışı konumunda bulunan neo-liberal politikalar, mevcut eşitsizliklerin en temel nedenidir. Neo-liberal politikaların özellikle 1980'li yıllardan itibaren yaygınlık kazanmasıyla birlikte üretim sürecinde de çok ciddi dönüşümler yaşanmaktadır. Emek süreçleri üzerindeki yıkıcı etkisiyle kendisini gösteren ve “esnek üretim” adı verilen üretim tarzı bu sürecin başlıca özelliklerinden biridir.

Yoksulluk (*poverty*) teriminin ilk anlamlı tanımı, 1901 yılında Seebom Rowentree tarafından yapılmıştır. Bu tanıma göre yoksulluk, toplam kazançların, biyolojik varlığın devamı için gerekli olan yiyecek, giyim gibi asgari düzeydeki fiziki ihtiyaçları karşılamaya yetmemesidir (Eş ve Güloğlu, 2009: 3). Diğer bir tanıma göre yoksulluk, genel anlamda insanların belirli ilişkiler içinde tanımlanan temel ihtiyaçlarını karşılayabilecek kaynaklara sahip olmaması durumudur. Söz konusu temel ihtiyaçların muhtevasının göreliliği nedeniyle yoksulluk tanımlamaları çeşitlilik arz etmektedir.

Mingione'ye göre; nüfusun bir kısmının çeşitli nedenlerle, değişik dönemlerde, tarihsel ve coğrafi olarak belirlenmiş asgari bir yaşam standardını sağlamak için yeterli kaynağa ulaşamaması nedeniyle yoksulluk oluşur (Mingione, 1993: 324-325; Kurşuncu, 2006: 6).

Alcock'a göre ise yoksul olmak, birden fazla nedene bağlıdır (Alcock, 2006). Bu nedenler şöyle sıralanabilir:

- Toplumsal ve duygusal olarak ve maddi açıdan kısıtlanmış olmak.
- Ortalama geliri olan birine göre beslenme, ısınma ve giyinmeye daha az kaynak ayırmak.
- Geleceğe hazırlanmak için gerekli olan imkânlardan, yani yaşama şansından mahrum olmak.
- Sağlıklı bir yaşam, nitelikli bir eğitim, güvenli bir ev ve uzun bir emeklilik fırsatına sahip olmamak (Alcock, 2006; Kurşuncu, 2006: 6).

Birleşmiş Milletler'e bağlı olarak faaliyette bulunan Uluslararası Çalışma Örgütü'nün 1976 yılında oluşturduğu temel gereksinimler yaklaşımına göre, yoksulluk sınırı; gıda ihtiyacı yanında giyim, sağlık, eğitim, barınma gibi ihtiyaçları da kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bu yaklaşıma göre temel gereksinimler şunlardır (Tekeli, 2002: 42):

- Bir ailenin özel tüketimi için gerekli minimumlar: Beslenme, barınma, giyim.

- İçinde yaşanan topluluk için, topluluk tarafından sağlanan toplu tüketim konusu olan hizmetler: Güvenli içme suyu, elektrik, sağlık, eğitim.
- Kendilerini etkileyen kararların alınmasına katılım.
- Mutlak düzeydeki temel gereksinimlerin, temel insan haklarının daha geniş bir çerçevede karşılanması.
- İstihdama temel gereksinme stratejisinin hem amaç hem de araç olarak karşılanması.

Yoksulluk sınırı ile ilgili çalışmalarda genellikle izlenen yol, kişinin yaşamını devam ettirebilmesi için gereken minimum standart geçinme düzeyinin belirlenmesi yönündedir. Yaş, cinsiyet ve yaşanan yerleşim yerine göre bu tür gereksinimler bireysel olarak farklılık gösterebilmektedir. Minimum standart geçinme düzeyinin belirlenmesinde, kişinin günlük asgari alması gereken kalori miktarı ve bu kaloriyi alabilmesi için yapması gereken harcama dikkate alınmaktadır. Düzenlenen hane halkı geliri ve tüketim harcamaları anketi verileri, gıda harcamalarının toplam harcama içindeki paylarını vermesi açısından önemlidir. Toplumun gelişmişlik düzeyini belirleyici bir oran olan gıda oranı, yoksulluk sınırını belirleme açısından da çeşitli çalışmalarda kullanılmıştır.

1821-1896 yılları arasında yaşayan Alman istatistikçi Ernst Engel, aile bütçelerindeki değişimin aile harcamalarına etkisini araştıran çalışmalar yapmıştır. Engel'in çalışmalarının sonuçları, "Engel Kanunları" olarak literatüre geçmiştir. Engel Kanunları'na göre; gelir arttıkça, gıda harcamalarının aile bütçelerindeki oranı küçülmektedir<sup>1</sup> (Erdoğan, 2002: 67). Başka bir deyişle, gelirin yükselmesiyle hane harcamaları gıdadan ziyade diğer harcama gruplarına dağılmakta, dolayısıyla hane harcamaları yalnızca gıda harcamalarında yoğunlaşmamaktadır. Yalnızca gelir değil, aynı zamanda hane halkı büyüklüğü de harcamaların belirlenmesinde etkin bir role sahiptir. Dolayısıyla yoksulluk sınırını belirlemede hane halkı büyüklüğü de önemli bir değişkendir. Ayrıca hane halkının sosyo-ekonomik durumu, yaşadığı konutla ilgili harcamaları, sağlık hizmetlerinden yararlanması, hane halkı fertlerinin

---

<sup>1</sup>Ernst Engel'in çalışmasının diğer sonuçları ise şunlardır: Gelir düzeyi değişse dahi, giyim masraflarının aile bütçelerindeki oranı az çok istikrar göstermektedir. Mesken, ısınma ve aydınlatma masrafları, gelir değişikliklerine paralel gelişmeler kaydetmektedir. Gelirler arttıkça, günlük masrafların aile bütçesindeki oranı yükselmektedir (Erdoğan, 2002: 67).

meslek ve çalışma koşulları gibi etkenler de yoksulluk düzeyini belirlemede göz ardı edilemeyecek özellikte değişkenlerdir.

Yoksulluk konusundaki bir diğer yaklaşım ise yeni yoksulluk kavramı çerçevesinde geliştirilmiştir. Yeni yoksulluk, neo-liberal politikalarla birlikte uygulamaya konan esnek çalışma biçimlerinin arttığı, kayıtdışı ya da enformel sektörün yaygınlaştığı, refah devletinin sağladığı sosyal hizmetlerin özelleştirmelerle yoksullar için erişilemez hale geldiği koşullar için kullanılan bir kavramdır. Çalışan yoksulların artmasına neden olan söz konusu neo-liberal politikalar, aynı zamanda, yedek emek gücü olarak alt sınıfların oluşmasına da neden olmaktadır.

Yoksulluğun, gelire veya tüketim harcamalarına indirgenemeyecek kadar geniş ve çok boyutlu bir kavram olduğuna ilişkin olarak, gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelere ilişkin gözlemler, yoksulluğun tanımlanmasında yeni arayışlara yol açmıştır. Bu doğrultuda atılan en kayda değer adım Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından İnsani Gelişme Endeksi'nin geliştirilmesi olmuştur. Böylelikle, UNDP'nin yoksulluk yaklaşımında önemli bir yer tutan eğitim ve sağlık göstergelerinin gelir düzeyi tarafından bire bir yansıtılamayacağı göz önüne alınarak, bu üç göstergenin bir arada kullanılması sağlanmıştır. Sağlık göstergesi olarak doğumda yaşam beklentisi, eğitim düzeyi göstergesi olarak yetişkin okur yazarlığı ve üç kademeli okullaşma oranlarının bileşimi ve gelir düzeyi göstergesi olarak kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasıla (GSYİH) kullanılarak oluşturulan bileşik endekste, kişi başına GSYİH, değeri en az ağırlıklı olmasına karşın, ekonomik büyüme nedeniyle endeks değişimine en fazla katkı yapan unsur olarak ön plana çıkmaktadır (Önder ve Şenses, 2009: 3). Doğumda yaşam beklentisi oranı, yetişkin okur yazarlığı oranı ve kişi başına düşen GSYİH miktarı ile elbette bir yoksulluk derecelendirmesi yapmak mümkündür. Ancak yoksulluğun ölçülmesi için atılacak ilk adım, yoksul ve yoksul olmayanı birbirinden ayıracak bir yoksulluk sınırı tanımlamaktır. Bu sınırın tanımlanması konusunda ise bir dizi sorunla karşılaşmaktadır. Yoksulluk sınırının gelir düzeyi üzerinden mi, yoksa harcama düzeyi üzerinden mi tanımlanması gerektiği konusu, bu alanda karşılaşılan ilk sorundur (Balisacan, 1995: 35). Yoksulluk sınırının birey düzeyinde mi, yoksa hane halkı düzeyinde mi tanımlanması gerektiği konusu da üzerinde durulması gereken bir başka sorundur (Fields, 1994: 89). Dolayısıyla, yoksulluk sınırının tanımlanması ve bu sınırın altında kalanlara yönelik politikalar geliştirilmesi, hemen her konuda olduğu gibi “teknik sorunlara” terk edilmiştir. Kapitalizmin gerektirdiği, ekonomi ile siyaset düzlemleri arasında net bir ayırım yapılması ve siyasal rejim dışındaki tüm karar alma süreçlerinin iktisadi ve teknik bir konu olarak tanımlanması eğilimi burada da baskın kılınmıştır.

Sosyal ve siyasal kuramın önemli tartışma konularından biri olan neo-liberal yeniden yapılanma süreci, temel özelliği itibariyle ekonomik olmakla birlikte toplumsal, siyasal ve yönetsel alanların tamamını kapsamaktadır. Bu süreçte küreselleşme olgusu, neo-liberal ideolojinin en temel söylemlerinden biri haline gelmiş ve bu olgu kapitalizmin mantığını tüm dünyaya yaymıştır (Güzelsarı, 2003: 17). Süreç, devletin küreselleşen kapitalizmin gereklerine uygun bir biçimde yeniden yapılandırılmasını gündeme getirmiştir. Sosyal devlet kazanımlarının tasfiye edildiği, hemen her türden kamusal faaliyetin piyasa koşullarına terk edildiği, iktisadi bakış açılarının ve kavramların toplumsal yaşamın tüm alanlarına hakim kılındığı bu süreç, 1980’li yıllarda ABD’de Reagan ve İngiltere’de Thatcher yönetimlerinin sıkı sıkıya sarıldığı neo-liberalizmin, 1990’lardan itibaren siyasal, yönetsel ve toplumsal alanların tamamı üzerinde kurmaya çalıştığı hegemonyaya tanıklık etmektedir. Bu hegemonya stratejisinin önemli bir ayağı ise, yönetim mekanizması ile kurulmaya çalışılmaktadır.

Neo-liberalizmin yeni siyasal-yönetsel düzeninin kurucu kavramı olarak önerilen yönetim (*governance*), esas olarak, kamu gücünün devlet tekelinden alınarak “topluma” devredilmesi iddiasındadır. Kamu harcamalarını kısıtlama, kamu personelini azaltma, kamu hizmetlerini özel sektör eliyle görme ve özelleştirme uygulamaları *governance* tarzı yönetim olarak ifade edilir hale gelmiştir (Güler, 2005: 130-131).

Bir yönetim tarzı olarak devletin yeniden örgütlenmesini öngören yönetim, yeniden örgütlenmenin ana boyutu olarak “katılımcılık” ilkesine merkezi bir önem atfetmektedir. Katılımcılık ile yapılmak istenen ise, kamu mekanizmalarının elinde bulunan karar verme yetkisinin, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarına açılmasıdır. Buradaki katılım, kamunun özel sektör ve sivil toplum kuruluşları ile uyum ve işbirliği içinde olmasını bir zorunluluk haline getiren, karar mekanizmalarında sermayenin etkinliğini artırmayı hedefleyen ve toplumun diğer kesimlerini dışlayan bir içeriğe sahiptir. Çünkü buradaki katılımcılık, yalnızca gücü olanlarla sınırlı tutulmaktadır ve bu güç özel teşebbüs aracılığı ile yani sermaye aracılığı ile kullanılmaktadır.

Yönetişim modelinde iktidarın “bürokrasi” tarafından tek başına kullanılması reddedilmiştir. Modelde, devlet-toplum uzaklığını aşmak amacıyla üç ana ortaklı bir sistem öngörülmektedir (Güler, 2003: 4). İktidar, üç sandalyeli bir yapıya sahip olacaktır. Sandalyelerin birine şimdiye kadar kamu kudretini tek başına kullanmış olan devlet veya bürokrasi oturacaktır. İkinci sandalyeye ise kamu mekanizmaları ile karşılaştırıldığında yaratıcılığını ve üretkenliğini sayısız kez kanıtlamış olan piyasanın ana unsuru özel sektör oturmalıdır. Ancak, özel sektör “kalkınmanın lokomotif gücü” veya “motoru” olsa da, bu kesimin tüm toplumu temsil ettiği ileri sürülemez. O halde, özel sektör dışında kalan toplum kesimleri için bir üçüncü sandalyeye gereksinim

vardır. Ne var ki özel sektör dışında kalan kesimler yüzlerce farklı grup oluşturacak kadar çok çeşitlidir. Bu çeşitliliğin bir ortak paydada buluşması için sermaye dışında kalan tüm toplum kesimleri sivil toplum örgütleri şemsiyesi altında toplanmalı ve bu üçüncü sandalyeye de sivil toplum örgütleri oturmalıdır (Güler, 2005: 158). Yönetişim modeli, bu haliyle taraftarları tarafından çok aktörlü ve katılımcı bir yönetim olarak tanımlansa da, kalkınmanın lokomotifleri olarak gördüğü sermaye sınıfının çıkarlarını ön plana çıkararak ve topluma sosyal anlamda bir fayda sağlamaktan uzak bir modeldir. Bu modelin öncülüğünde gerçekleşen kalkınma anlayışı ise, toplumda artan oranlarda yoksulluk ve eşitsizlik yaratmakta ve buna neden olan neo-liberal politikaların sorgulanmasını gerekli kılmaktadır.

Bu politikaların uygulandığı ve yönetişimci kalkınmanın hedefinde yer alan temel alanlar, elbette ki toplumun büyük bölümünün yaşadığı kentlerdir. Yoksulluğun en belirgin nedeni, gelir dağılımındaki adaletsizlik olarak görülmektedir. Yaşanan ekonomik krizler, doğal afetler, göçler, savaşlar, küreselleşme ve yapısal uyum programlarının getirdiği kısıtlamalar hem yoksulluğun şiddetini artırmakta, hem de yeni yoksullar oluşturmaktadır. Kentlerde mevcut iş türlerinin büyük bir kesiminin geçici ve güvencesiz olması, kentsel dönüşüm projelerinin getirdiği sorunlar, sosyal politikaların uygulamasındaki yetersizlikler, sosyal dışlanma olgusu gibi pek çok etken kentlerdeki yoksulların direncini kırmaktadır. Kentlerdeki tüm bu olumsuz etkilerden -elbette- dezavantajlı gruplar olarak tanımlanan kadınlar, çocuklar, gençler ve özürllüler çok daha fazla etkilenmektedir.

## 2. Kent Yoksulları

“Kent yoksulları” kavramı, 1996 yılında Birleşmiş Milletler tarafından hazırlanan HABİTAT raporunda nüfusun kentlerde yaşayan bir kesiminin, çeşitli nedenlerle, tarihsel ve coğrafi olarak belirlenmiş asgari bir geçim standardını sağlayabilecek yeterli kaynaklara ve konuta ulaşamaması, barınma yoksunluğu ile beraber davranışsal ve toplumsal ilişkiler açısından sorunlara yol açabilecek bir konumda olması durumu olarak açıklanmıştır (Kalaycıoğlu ve Tılıç, 2002: 201). Neo-liberal ekonomi politikalarına bağlı olarak, az gelişmiş ülkelerin çoğunda ücretler düşmüş, çalışma koşulları kötüleşmiş, işsizlik oranı artmış, kamu harcamaları kısılmış, bu politikaların uygulayıcısı olan devlet, kötüleşen koşullara müdahale etmemiştir (Kurşuncu, 2006: 21). Öte yandan çok uluslu şirketlerin neo-liberal politikalarla birlikte artan faaliyetleri nedeniyle az gelişmiş ülkelerde ciddi bir işsizlik ve buna bağlı olarak gelişen yoksulluk sorunu bulunmaktadır. Az gelişmiş ülkelerde ya üretimin gerçekleştirilmemesi ya da üretilen ürünlerden elde edilen gelirin çok uluslu şirketlerce ülke dışına çıkarılması, mevcut yoksulluk sorunlarını daha da



derinleştirmekte, durum açlık sorununun ortaya çıkmasına kadar uzanabilmektedir.

Küresel sermayenin etkinliğinin arttığı ve küreselleşme sürecinin etkisi ile “bilgi toplumu, enformasyon toplumu” gibi sav sözlerle süslenen bu “cılalı imaj devrinde”<sup>2</sup> uluslararası arenada faaliyet gösteren şirketlerin yıllık cirolarının pek çok ülkenin gayri safi milli hasılasından daha fazla olduğu görülmektedir (Kazgan, 2012; Kaynak ve Ardancı, 1978: 106-107).<sup>3</sup> Küresel sermayeyi denetiminde bulunduran çok uluslu şirketlerin dünya ticaretine, uluslararası sermayenin dolaşımına, doğrudan yabancı yatırımlarına ve ülkelerin ekonomi politikalarına yön verebilen bir güce sahip olmaları, içinde bulunulan sürecin en bilinen gerçeklerinden biri haline gelmiştir. Bununla birlikte, üretim birimleriyle yönetim birimlerinin birbirinden ayrı coğrafyalarda bulunabilmesi, çok uluslu şirketlerin, dünya üzerinde hangi ülke daha kârlı olanaklar sağlıyorsa oraya hareket etmesini sağlamıştır. Küresel sermaye, iş piyasalarının kısıtlayıcılığından kurtulmak için küçük taşeron firmalarla çalışmayı tercih etmektedir. Böylece hem çalışanlara aktarılan sosyal güvenlik gibi harcamalardan kurtulmak mümkün hale gelmiştir, hem de sendikal mücadelelerle elde edilen ve korunan çalışma koşulları ve ücret düzeyi gibi kazanımlar yok sayılabilmektedir.

Işıklı'ya göre (2003), küreselleşmeyle birlikte sermayenin uğradığı değişiklik, yalnızca tekelleşmekten ve dev boyutlara erişmekten ibaret kalmamıştır. Sermaye, bu nicel değişiminin yanı sıra çok derin bir nitel değişikliğe de uğramıştır. Hiç bir kamusal ve demokratik denetimin ulaşamayacağı büyüklüğe ulaşan sermaye, zincirlerini koparmış bir canavara dönüşmüş, kârdan başka bir öncelik tanımama ayrıcalığını elde etmenin sarhoşluğuyla, yeryüzünde, o borsadan bu borsaya atlayarak kol gezer duruma gelmiştir. Böylece üretmeyen, iş alanları yaratmayan, ama sınırsız kâr elde etme olanağına kavuşmuş bulunan bir sermaye türü ortaya çıkmıştır. Faiz, repo, borsa oyunları, döviz ticareti gibi değişik kılıklarda ortaya çıkan faaliyetlerin ürünü olan bu sermaye türünün ortak özelliği spekülatif olmasıdır. Keynes'in yıllar öncesinden işaret etmiş olduğu ve “*casino capitalism*” (kumarhane kapitalizmi) olarak isimlendirdiği bu durum, günümüzün reddedilmez ve belirleyici bir gerçekliği haline gelmiştir. Kumarhane kapitalizminin temel

<sup>2</sup>Bkz: Kozanoğlu, 2001.

<sup>3</sup>Amerikan neo-liberalizminin simgesel şirketi General Motors'un yıllık cirosu, Danimarka gibi gelişmiş bir Batı ekonomisinin gayri safi yurtiçi hasılasından daha fazladır. Ford'uniki Güney Afrika'nın; Toyota'nıniki Norveç'in gayri safi yurtiçi hasılasını aşmıştır. Bu şirketlere başka pek çok örnek vermek de mümkündür (Işıklı, 2003; Kazgan, 2012).

özelliği, spekülâtif kazançların giderek ağırlıklı bir yer kazanmasıdır ve bugün de görünen bundan başkası değildir. Yeryüzünde her gün 2000 milyar dolar para el değiştirmekte, bu miktarın ancak yüzde 5'i reel mal ve hizmet alışverişi için yapılmaktadır, geri kalan tümü spekülâtif harcamalara gitmektedir. Dünya'daki tüm ekonomik faaliyetin dörtte birinden fazlası 200 tane işletmenin elinde bulunmaktadır. Ancak, bu 200 işletme, dünya faal nüfusunun yalnızca yüzde 0,75'ine iş olanağı sunmaktadır (Işıklı 2010 ve 2003).

Neo-liberal yeniden yapılanma sürecinin en etkili mekanizmalarından olan yapısal uyum programları; üretim yapılarının dış ticarete konu olan mallara doğru yönlendirilmesini, özelleştirme yoluyla ekonomi içinde kamu kesiminin ağırlığının ve kamu açıklarının azaltılmasını amaçlamaktadır. Kamu açıklarının azaltılması için sağlık, eğitim ve konut gibi sosyal sektörler ve altyapı hizmetlerine yapılan sübvansiyonlar kısılmıştır. Bu süreçte temel kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi de fiyat artışlarına neden olmaktadır. Bu düzenlemelerden ise, doğal olarak, en çok yoksul kesimler etkilenmektedir (Kurşuncu, 2006: 22; Şenses, 2001: 195).

Kentleşmesini büyük ölçüde kırdan kente olan göç üzerinden gerçekleştirmiş ülkelerde kent yoksulu ile gecekondulu büyük ölçüde özdeşleşmektedir. 1980'lerden itibaren devletin küçülmesi, dolayısıyla kamu sektöründe istihdamın kısıtlanması, reel ücretlerin azalması ve yaşanan krizlerle iş piyasasının durgunlaşması sonucunu doğurmuştur. Bu sonuca bağlı olarak da kent yoksulları, giderek geçici, güvencesiz ve düşük ücretli işlerde çalışmaya başlamıştır. Gecekonduların formel konut piyasası içine çekilmesi ve son zamanlarda kentsel dönüşüm projeleri ile gecekonduların ortadan kaldırılması ise, gecekondunun ucuz ve dayanışmalı ortamını sağlayan ilişki ağlarının kaybedilmesine yol açmıştır.<sup>4</sup> Gecekondulu ve suç arasında sosyolojik olarak bağlantı kurulmamasına karşın, bugün 'varoş' kavramı altında kent yoksulları giderek suç ve şiddetle bağlantılı olarak görülmektedir. Kent yoksulu ile ilgili toplumdaki hakim imaj artık "cahil köylü"den çok "kentle bütünleşme niyetinde olmayan, topluma karşı tehlike oluşturan, suça yatkın öteki" haline gelmektedir (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, 2009: 12).

Herhangi bir ulus devlet sınırı içerisinde yer alan yönetsel bir birimi ve bu birimde yer alan tüm unsurların konulan hedef çerçevesinde sorumluluk üstlenmesinin beklendiğini ifade eden "yerel" kavramı, soyut bir kavram olan

<sup>4</sup>İstanbul'da; Ayazma, Tarlabası, Halkalı, Esenyurt, Çatalca, Eyüp, Sulukule, Yenikapı gibi birçok kentsel dönüşüm projesi hayata geçirilirken, Ankara'da ise Dikmen Vadisi, Yeni Mamak, İmrahor, 50. Yıl, Güzeltepe, Hıdırlıktepe, Çaldağ gibi birçok kentsel dönüşüm projesi gerçekleştirilmektedir. Bu projeler yalnızca İstanbul ve Ankara ile sınırlı kalmamakta, artan oranlarda diğer kentlere de sirayet etmektedir.

“küresel”in aksine somuttur, içinde yaşanandır (Tekeli, 2004: 27). Yereldeki değişimlerin doğrudan gözlemlenip analiz edilebileceği birimlerin başında yerel yönetimler, özellikle de bir kent yönetim birimi olarak belediyeler gelmektedir. Belediyelerdeki en etkili katılım mekanizmasının kent konseyleri aracılığı ile kurulduğu sıklıkla iddia edilen bir görüştür.

Toplumsal ilişkileri asimetrik uygulamalarla yeniden yapılandıran neo-liberalizm, son on yıl içerisinde önemli bir değişim yaşamaktadır. Tüm sınıfların “ortak iyiliğini” sağlama şiarı ile hareket eden günümüz kapitalizmi ve onun başlıca ideolojisi olan neo-liberalizm, yerel ölçeklerde, temsili demokratik yapılanmanın uzantısı olan belediyeler, katılımcı müzakereciliğin somut örneği olarak hayat bulmuş olan kent konseyleri ve katılımcılığın yönetişimcilikle iç içe geçmiş özgül formu olarak kalkınma ajansları ile işleyişini taçlandırmıştır. Bu durum, bir kent örneği üzerinde somutlaştırılmak istenirse, Adana örneği, tüm açıklığıyla biçilmiş kaftandır. Adana’da gözlenen durum, hem temsili demokratik yapılanma bakımından, hem de yönetişimci demokrasi kurumları bakımından yukarıda özetlenen çerçeveye birebir aynıdır.

### **3. Adana’da Yoksulluk ve Yönetişimci Kalkınma<sup>5</sup>**

Adana’nın son 50 yıllık kentleşme pratiğine bakıldığında, başta çevre illerin kırlarından olmak üzere aldığı yoğun göçün ve kent topraklarındaki rant baskılarının kent mekânının şekillenmesinde belirleyici bir rol oynadığı görülmektedir. Kentlerin inşa edilmesi sırasında hazırlanan projeksiyonların uzun vadeli olması gereği Adana’da ihmal edilmiş görünmektedir. Önceleri bilimsel ve güncel gelişmelerin gerisinde kalan planlama anlayışı, daha sonraları ise yetkinin yerel idarelere devriyle başlayan kentsel rant yaratma anlayışı, tüm ülkede olduğu gibi Adana’da da sağlıklı bir kentsel gelişimin önünü tıkamıştır. Kentte nüfus grupları arasında büyük yarılımlar ve alt yoksulluk bölgeleri oluşmaya başlamıştır. Her geçen gün bu yarılımlar daha da derinleşmekte ve kentte yürütülen belediyeçilik faaliyetlerinin arka planında yatan rant oluşturma kaygısı sonucunda, nüfusun önemli bir bölümü, yukarıda bahsedilen “kentle bütünleşme niyetinde olmayan, topluma karşı tehlike oluşturan, suça yatkın öteki” haline getirilmektedir. Kuzey-Güney, Doğu-Batı ekseninde var olan çeşitli din, köken ve sosyo-ekonomik farklılıklardan

---

<sup>5</sup>Bu bölümde kullanılan veriler, Adana’da yapılan araştırmalar çerçevesinde, ilgili kamu kurumlarından alınmıştır. Ayrıca, bu bölümün büyük bir kısmında, 2010 yılında Yargı Yayınları tarafından basılan “Yönetişim Sarmalında Bir Kent: Adana. Yerel Demokrasi ve Katılım Söylemiyle İktidarın Kullanımı” isimli kitabın ilgili kısımlarından yararlanılmıştır (Koç, 2010).

kaynaklanan önyargı ve ayrışmalar kentin en belirgin özellikleri haline gelmiştir. Kentleşme sürecindeki plansızlık ve denetimsizlik, özellikle Güney Adana'daki yanlış arazi kullanım politikaları, kaçak yapılaşma ve imar aflarıyla Adana, barındırdığı nüfusun ihtiyaçlarını karşılayabilen ve hem mekânsal açıdan hem de kentsel hizmetlerin sunumu açısından kendine yeten bir kent olma özelliğine henüz ulaşamamıştır. Günümüzde Kuzey Adana (Yeni Adana) zenginliğin simgesiyken, Güney Adana (Eski Adana) yoksulluğun simgesi durumundadır.

Adana il merkezine, ilçelerine ve köylerine yönelen ve çeşitli nedenlerle oluşmuş olan göç dalgası, özellikle 1980'lerin sonundan itibaren, kent nüfusunun hızla artmasına ve kent çevresinde elverişsiz yaşam alanlarının, gecekondu bölgelerinin, "varoşların" oluşmasına ve kentin kuzey-güney eksenli gelişiminin hızlanmasına yol açmıştır. Çarpık kentleşme, altyapı ve konut yetersizliği gibi sorunlara ek olarak 1990'lardan itibaren yaşanan yoğun iç göç dalgasının en önemli ekonomik sonucu, daha önceleri büyük ölçüde kırsal kesimde yoğunlaşmış olan işsizliğin kentleşmesidir. Kırsal kesimde yaşayan işsiz kitlelerin özellikle 1990'lı yılların başından itibaren çeşitli gerekçelerle kente göç etmesi sonucunda kırsal işsizlik kentsel işsizliğe dönüşmüştür. Yoğun göç alan kentteki işsizlik oranı, 2009 krizi öncesinde - uzun yıllar boyunca olduğu gibi- % 16'lık düzeyiyle Türkiye ortalamasının üzerinde iken, 2010 yılı sonlarında bu oran % 19'u geçmiştir. 2010 yılı İl Düzeyinde Temel İşgücü Göstergeleri'ne göre, Türkiye genelinde işsizlik oranı yüzde 11,9 iken, Adana % 19,1'lik işsizlik oranı ile Türkiye'de işsizlik oranının en yüksek olduğu il olmuştur. 2011 yılı sonlarında ise bu rakam % 26'larla ifade edilir hale gelmiştir.

Adana Valiliği'nin 2009 yılı verilerine göre, nüfusunun % 87'si okur-yazar olan Adana, Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) 2003 yılı verilerine göre, okur-yazarlık oranında 81 il içerisinde 40'ıncı, toplam kadın nüfusu içerisinde okur-yazar kadın oranı açısından ise 37'nci sıradadır. Bu verilere göre, sosyo-ekonomik gelişmişlik endeksi sıralamasında Türkiye'deki sekizinci il olmasına rağmen, Adana'nın eğitim konusunda aynı düzeyde bir başarı sağlayamadığı ve ülkedeki pek çok ile oranla geri kalmış olduğu görülmektedir.

İlde Sosyal Güvenlik Kurumu'na bağlı olarak çalışan nüfus 356.545 kişi ile il nüfusunun % 18'lik kısmını oluşturmaktadır. Bununla beraber Adana Valiliği verilerine göre 2009 yılı Haziran ayı itibariyle ilde toplam 322.525 kişi yeşil kartlıdır. Yeşil karttan yararlananların sayısının Sosyal Güvenlik Kurumu'na bağlı olarak bir işte çalışanların sayısına bu denli yakın oluşu kentteki yüksek oranlı yoksulluğun önemli bir göstergesidir. Buna ek olarak, Adana Valiliği'nden edinilen bilgilere göre Sosyal Hizmetler İl Müdürlüğü 2007 yılında toplam 2.067 kişiye, 2008 yılında ise toplam 2.832 kişiye ayni ve

nakdi yardım yapmıştır. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı ise 2008 yılında toplam 130.370 kişiye, 2009 yılının ilk altı aylık döneminde ise toplam 187.967 kişiye aynı ve nakdi yardım yapmıştır. Bu rakamlar ilin toplam nüfusunun yaklaşık olarak % 10'una denk gelmektedir. Bu oranın, yalnızca resmi makamlar tarafından yapılan yardımları kapsadığı, bunların dışında da yardıma muhtaç nüfus kesimlerinin bulunabileceği düşünüldüğünde kentteki yoksulluk düzeyinin ne derece yüksek olduğu anlaşılacaktır.

Bu veriler, kentte, kalkınmadan anlaşılan şeyin belirli kesimlerin ekonomik yönlü gelişimi olduğunu göstermekte, fakat sosyal sınıflar arasındaki iktisadi dengesizliklerin giderilmesi, ekonomik bakımdan zayıf durumda bulunan sosyal sınıfların, diğer sosyal sınıflara karşı korunması gibi bir kavramsal çerçeve içinde tanımlanabilecek sosyal adaletin, yardım mekanizmaları dışında, bütünüyle görmezden gelindiğini göstermektedir. Kentteki işsizlik, Akdeniz Bölgesi ve Türkiye geneli şehir ortalamalarından oldukça yüksek olduğundan, bu durum, iş bulabilen kesimlerin de daha az ücretle çalıştırılabilmelerine, sigorta primlerinin düşük olarak ödenmesine ve iş koşullarının giderek ağırlaşmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla, söz konusu işsizlik oranlarının, emeğiyle geçinen kesimlerin giderek yoksullaşmasına neden olduğunu söylemek mümkündür. Toplumun küçük bir kısmı gelirini artırırken, kitlelerin giderek yoksullaşması şeklindeki kısır döngü Adana'da bir türlü kırılmamaktadır. Özellikle 1950'lerden sonra tekstil ve dokuma sektörlerindeki yatırımlarla sermaye birikim sürecinin hızlandığı Adana'da güçlü bir özel sektör yapılanması mevcuttur. Bugün Türkiye ekonomisine yön veren birçok önemli sanayi kuruluşu ya Adana merkezlidir ya da bu kuruluşların bir kısmı Adana'da gelişmiş ve tüm Türkiye'ye yayılmıştır. Yıllık ciroları ile Türkiye'nin en büyük şirketleri arasında yer alan bu şirketlerin sahiplerinin bir elin parmakları kadar olduğunu belirtmek gerekmektedir. Ayrıca kentte, önemli zenginlik sahibi bir nüfus da mevcuttur. Birkaç yüz kişiden oluşan bu kesimin il nüfusuna oranı ise bahsi edilmeyecek düzeydedir.

### **3. 1. Çukurova Kalkınma Ajansı**

Bölgesel kalkınma ajansları, merkezi hükümetten bağımsız bir idari yapıda, sınırları çizilmiş bir bölgenin sosyo-ekonomik koşullarını geliştirip canlandırmak amacıyla kurulmuş olan, genellikle kamunun finanse ettiği kuruluşlardır. Bu kuruluşlar, üst kurul olarak bilinen düzenleme ve denetleme kurumlarına benzer biçimde kamu gücünü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarına devretmeye dönük yönetişimci kuruluşlardır. Ayrıca, devlet-sivil toplum örgütleri-özel sektör işbirliğine dayalı bir yapı olarak yüceltilen yönetişim yaklaşımına, sermayeye doğrudan kaynak aktarımının sağlanması bakımından önemli bir katkı sunmaktadırlar.

Türkiye, bölgesel kalkınma ajansları ile ciddi anlamda ilk kez Avrupa Birliği'ne aday üyeliğinin tescil edildiği 1999 Helsinki Zirvesi sonunda tanışmıştır. 2000 yılında Avrupa Birliği Komisyonu'nun hazırlamış olduğu Katılım Ortaklığı Belgesi'nde orta vadede yapılması gereken düzenlemeler arasında, bölgesel kalkınma ajanslarını oluşturmak da yer almış ve buna yönelik yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi için süreç başlatılmıştır. Daha sonra yeniden düzenlenen ve 14 Nisan 2003 tarihinde kabul edilen Katılım Ortaklığı Belgesi'nde ise kısa vadeli hedefler arasında sıralanmıştır. Dolayısıyla, Türkiye'de bölgesel kalkınma ajanslarının kurulmasında en önemli sebep hiç kuşkusuz Avrupa Birliği'ne üyelik sürecidir. Birlik, küreselleşme ve yapısal uyum politikaları ile ilgili araç ve değişimler çerçevesinde, üye olacak ve aday olacak ülkelerde bölgesel planlamanın yeni bir anlayışla ele alınarak bu ajansların kurulmasını istemiştir. Bir başka ifadeyle, küreselleşme sürecinin beraberinde getirdiği yapısal uyum politikaları ile birçok konuda özgün süreçler ve araçlar geliştirilmesine uygun olarak, bu süreçte Türkiye'ye, AB tarafından bölge planlamasının yeni bir anlayışla ele alınması gerektiği ve bunun aracının da bölgesel kalkınma ajansları olduğu dayatılmıştır.

Bu doğrultuda 22 Eylül 2002 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile bölgelerin sosyo-ekonomik analizlerinin yapılması, bölgesel politikaların belirlenmesi ve AB Bölgesel İstatistik Sistemi ile karşılaştırılabilir veri tabanı oluşturulması amacıyla Türkiye genelinde üç düzeyde istatistiki bölge birimleri oluşturulmuştur. Daha sonra ise 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, katılım öncesi mali yardım programından yararlanabilmek için bölgesel kalkınma ajanslarının kurulması öngörülmüştür. Bu süreçte Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun gündeme gelmiş ve kanun 25 Ocak 2006 tarihinde kabul edilerek ve 8 Şubat 2006 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir (Resmi Gazete, Sayı: 26074).

8 Şubat 2006 tarihli ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma planı ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak üzere oluşturulacak kalkınma ajanslarının kuruluş, görev ve yetkileri ile koordinasyonuna ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir.

Kapitalizmin eşitsiz gelişme kuralına (Bkz: Lenin, 2001)<sup>6</sup> uygun biçimde bölgeleri, birbirleri ile amansızca yarışan rakiplere dönüştüren bölgesel kalkınma ajanslarının, politikalarını oluşturmak ve yürütmekle görevli yönetim kurulu, genellikle hükümet tarafından atanan ve ajansın kurulmasına katkıda bulunan kuruluşların temsilcilerinden oluşmaktadır. Ajanslar, harcamaları bakımından kamu idarelerine karşı sorumlu, politikalarının oluşturulması ve uygulanması bakımından ise, kuruluş kanun ve mevzuatları çerçevesinde serbest bırakılmışlardır.

Yönetişim modelinin her türlü ekonomik, siyasi ve toplumsal sorunu çözebilmek amacıyla devlet-sivil toplum örgütleri-özel sektör işbirliğine dayalı bir yapı olarak yüceltilmesinin bir örneği olarak kurulan ve neo-liberal politikalar doğrultusunda kamunun küçültülmesi sürecinde özel sektörün/sermayenin işlevlerine belirli bir hız ve işlerlik kazandırmak amacıyla bölge yönetişimi faaliyetlerini yürütmekte olan Çukurova Kalkınma Ajansı, Adana'daki yönetim uygulamaları açısından merkezi bir öneme sahiptir.

*“Doğu Akdeniz’in kalbi, tarım, sanayi, turizm, lojistik ve enerji alanında rekabetçi, limanı ve serbest bölgeleriyle ülkemizin dışa açılan kapısı, kentleri ve kırsalı ile topyekün kalkınmış bir Çukurova Bölgesi olmak”* vizyonu ile yola çıkan Çukurova Kalkınma Ajansı, Türkiye’de oluşturulan kalkınma ajansı modelinin ilk iki uygulamasından biridir (ÇKA, 2006: 14).<sup>7</sup>

Çukurova Kalkınma Ajansı’nın çalışma bölgesi, Akdeniz Bölgesi’nin doğusunda yer alan Adana ve Mersin illerini kapsamaktadır. 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun uyarınca oluşturulan Ajansın Yönetim Kurulu’nda; Adana ve Mersin Valileri, Büyükşehir Belediye Başkanları, İl Genel Meclisi Başkanları, Mersin Ticaret ve Sanayi Odası Başkanı ve Adana Sanayi Odası Başkanı veya Adana Ticaret Odası Başkanı bulunmaktadır.<sup>8</sup> Toplam 8 kişiden oluşan Yönetim

---

<sup>6</sup>Lenin, modern kapitalizmin doğasının inkâr edilemez gerçeklerini kanıtlamak üzere burjuva ekonomistlerinden geniş alıntılar yaptığı bu çalışmada, modern kapitalizmin temel ekonomik özelliklerini tanımlar ve bu temel özellikleri irdeler (Lenin, 2001).

<sup>7</sup>8 Şubat 2006 tarihli ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun’un ardından, 6 Temmuz 2006 tarihli Resmi Gazete’de yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararı sonrası oluşturulan diğer uygulama ise İzmir Kalkınma Ajansı’dır.

<sup>8</sup>Yasada sanayi ve ticaret odalarının ayrı bulunduğu illerde Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetim Kurulu’nun belirleyeceği Sanayi Odası başkanı veya Ticaret Odası başkanının yönetime gireceği hükmü yer almaktadır. Buna bağlı olarak Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yönetimi toplanarak Çukurova Kalkınma Ajansı Yönetim

Kurulu, Ajansın karar organıdır. Ajansı, yönetim kurulu başkanı temsil etmektedir ve yönetim kurulu başkanı validir. Ajansın görev alanında iki il bulunduğundan yönetim kurulu başkanlığı iki vali arasında dönüşümlü olarak yapılmaktadır.

Çukurova Kalkınma Ajansı Kalkınma Kurulu'nda ise toplam 100 kişi görev yapmaktadır. Adana'nın 51, Mersin'in 49 üyeye temsil edildiği Kalkınma Kurulu'nda üyelerin görev süreleri iki yıldır. Bu üyeler Adana'dan ve Mersin'den gelen kamu kurum ve kuruluşu temsilcileri ile özel sektör ve sivil toplum kuruluşu temsilcilerinden oluşmaktadır. Üyelerin 40'ı kamu kurum ve kuruluşlarından, 60'ı ise özel kesim ve sivil toplum kuruluşlarından gelmektedir (Resmî Gazete, Tarihi: 6 Temmuz 2006, Sayı: 26220). Ajansın yönetim yapısının asıl kuvvetlendiği yer bu kuruldur. Bürokrasi-özel sektör-STK üçlemesi uyarınca oluşturulan kurulun üyeleri arasındaki "sivil" temsilciler genellikle toplumda en örgütlü kesim olan sermaye sınıfının temsilcileridir. Dolayısıyla kurul üyelerinin dağılımına bakıldığında, ajansın sermaye gruplarının lehine olan yapısı daha net anlaşılmaktadır.

Çukurova Kalkınma Ajansı kendi kaynakları ile destek sağlayacağı alanları belirleyip, bu alanlarda proje teklifi çağrısı yapmakta ve yapılan tekliflerden başarılı olanlara ajans kaynaklarından destek sağlamaktadır. Bu kapsamda desteklenen alanlar, çeşitli mali destek programları bünyesinde kategorilere ayrılmıştır.<sup>9</sup> Ajans tarafından desteklenmesi uygun bulunan projelere verilen destek, hibe niteliğindedir.

2008 yılı için Ajansın yürüteceği mali destek programlarının finansmanına toplam 19 milyon TL tahsis edilmiştir. Bu miktarın 11 milyon TL'lik kısmı iktisadi kalkınma mali destek programına ayrılmışken<sup>10</sup>, sosyal kalkınma mali destek programına 2 milyon TL, küçük ölçekli altyapı projeleri mali destek programına 4 milyon TL ve kırsal kalkınma mali destek programına 2 milyon TL ayrılmıştır (ÇKA, 2012c). 2008 yılı mali destek

---

Kurulu üyeliğine ilk olarak Adana'dan Sanayi Odası başkanını seçmiştir. Bu üyelik Ticaret Odası başkanı ile dönüşümlü olarak yürütülmektedir.

<sup>9</sup>İktisadi kalkınma mali destek programı, sosyal kalkınma mali destek programı, küçük ölçekli altyapı projeleri mali destek programı, kırsal kalkınma mali destek programı, rekabet gücünün artırılması mali destek programı, göçle gelen nüfusun sosyal ve ekonomik uyumunun sağlanması mali destek programı ve bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılması mali destek programı gibi.

<sup>10</sup>2008 ve 2010 yılları "iktisadi kalkınma mali destek programları" çerçevesinde desteklenen tüm proje sahipleri, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine tabi anonim veya limited şirketlerdir. Bu destek programı kategorisinde başka kurum veya kuruluş yer alamamaktadır. Aynı durum 2011 yılı "rekabet gücünün artırılması mali destek programı" için de geçerlidir.



programları kapsamındaki projelere ilişkin değerlendirme sonuçlarına göre, toplam 96 proje içerisinde 62 tanesi, hibe yoluyla sermaye sahiplerine doğrudan kaynak aktarımı işlevi görmektedir. İktisadi kalkınma mali destek programı çerçevesinde desteklenen 50 projenin tamamı özel sektöre doğrudan kaynak aktarımını sağlamaktadır. Sosyal kalkınma mali destek programı çerçevesinde desteklenen 32 projenin 9'unda ve kırsal kalkınma mali destek programı çerçevesinde desteklenen 9 projenin 3'ünde de aynı durum geçerlidir. Buna karşın, küçük ölçekli altyapı projeleri mali destek programı çerçevesinde desteklenen 5 projede ise kaynaklar yerel yönetimlere aktarılmıştır. Bu durum Ajans tarafından desteklenen projelerde, proje sayısı bakımından yaklaşık % 65 oranında, toplam destek miktarı bakımından ise yaklaşık % 70 oranında özel sektöre doğrudan kaynak aktarıldığını açıkça ortaya koymaktadır. Öte yandan, özel sektöre doğrudan kaynak aktarımı olarak değerlendirilemeyecek 34 projenin ise büyük çoğunluğu dolaylı olarak özel sektöre fayda yaratmaktadır.

2010 yılında ise, mali destek programları için Ajans bütçesinden toplam 25 milyon TL kaynak tahsisi yapılmıştır. Bu paranın 15 milyon TL'si iktisadi kalkınma mali destek programına ayrılmış, sosyal kalkınma mali destek programı ve küçük ölçekli altyapı projeleri mali destek programına ise 5'er milyon TL tahsis edilmiştir. 2010 yılı programları arasında, kırsal kalkınma mali destek programı yer almamıştır (ÇKA, 2012d). Ajans, mali destek programları çerçevesinde toplam 131 projeye destek vermiş ve bunların 55 tanesinde sermaye sahiplerine doğrudan kaynak aktarımında bulunmuştur. İktisadi kalkınma mali destek programı çerçevesinde desteklenen 55 projenin tamamında kaynaklar doğrudan özel sektöre aktarılmıştır. Sosyal kalkınma mali destek programı çerçevesinde desteklenen 59 projede özel sektöre doğrudan kaynak aktarımı yapılmamıştır. Ancak yine, özel sektöre doğrudan kaynak aktarımı olarak değerlendirilemeyecek projelerin önemli bir bölümü dolaylı olarak özel sektöre fayda yaratmaktadır. Küçük ölçekli altyapı projeleri mali destek programı çerçevesinde ise 17 projenin tamamında kaynaklar kamu kurumlarına aktarılmıştır. Bu sayılar Ajans tarafından 2010 yılında desteklenen projelerde, önceki yıla göre azalma olmakla birlikte, proje sayısı bakımından yaklaşık % 42 oranında, toplam destek miktarı bakımından ise yaklaşık % 60 oranında özel sektöre doğrudan kaynak aktarıldığını ortaya koymaktadır.

Ajansın 2011 yılı mali destek programları çerçevesinde ise 27 milyon TL'lik kaynak ayrılarak, üç yeni destek programı olacağı açıklanmıştır. Bu programlardan rekabet gücünün artırılması mali destek programı kapsamında desteklenecek projeler için Ajans tarafından tahsis edilen toplam kaynak tutarı 17 milyon TL'dir. Göçle gelen nüfusun sosyal ve ekonomik uyumunun sağlanması mali destek programı kapsamında desteklenecek projeler için toplam 6 milyon TL ve bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılması mali destek programı kapsamında desteklenecek projeler için ise toplam 4 milyon TL

ayrılmıştır. Ancak, bölge içi gelişmişlik farklarının azaltılması mali destek programı için ayrılan bu 4 milyon TL'nin 2 milyon TL'si kâr amacı güden kuruluşlar için, diğer 2 milyon TL'si ise kâr amacı gütmeyen kurum ve kuruluşlar için tahsis edilmiştir (ÇKA, 2012a). Yani Ajans, 2011 yılı mali destek programları çerçevesinde, toplam destek miktarı bakımından yaklaşık % 70 oranında özel sektöre doğrudan kaynak aktaracaktır.

Bu oranlar, Ajans'ın "kalkınma"dan anladığı şeyin, sermaye kesimine doğrudan kaynak aktarımı yapmak ve bu yolla bu kesime belirli bir işlerlik kazandırmak olduğunu net bir biçimde ortaya koymaktadır. Yalnızca iktisadi kalkınmanın yükseltildiği bir anlayış ve sosyal adalet kavramına mesafeli bir yaklaşımla, bölgedeki yoksulluğu giderici veya sosyal adaleti sağlayıcı yönde projeler çok küçük oranlarla desteklenmektedir. Hatta iktisadi kalkınmadan anlaşılan şeyin de sermaye kesimine doğrudan kaynak aktarımından ibaret olduğunu ayrıca vurgulamak gerekmektedir. Bu durum, kamunun tasfiyesiyle sermayenin neo-liberal yeniden yapılanma sürecine katkı koyan yönetişimci kalkınma anlayışı sayesinde toplumun, özel sektör/sermaye dışında kalan kesimlerini büyük ölçüde devre dışı bırakan bir sürecin inşasının önemli bir parçasıdır. Yerel sermayenin kabuğunu kırıp uluslararası sermayeye eklenmesi ve uluslararası sermayenin ise yerelleşmek yoluyla varmaya çalıştığı yeni uluslararasılaşma stratejisi için önemli bir araç olan bölgesel kalkınma ajansları, neo-liberal politikalara uygun bir çerçeve içerisinde sürdürdüğü yerel ve bölgesel kalkınma anlayışıyla ulusal ve uluslararası sermayeyi bölgelerine çekme çabasıdadır. Bu çaba doğrultusunda, sermaye çevrelerine doğrudan kaynak aktarımında bulunulmasıyla kamu kaynakları kullanılarak sermayenin kalkındırılması sağlanmakta ve yatırımın yerinde gerçekleştirilmesi adı altında, zaten güçlü durumda bulunan sermaye çevreleri daha da güçlendirilerek, yereldeki eşitsizlikler derinleştirilmektedir. Bu çabanın bölgeler arasındaki ve bölge içi sosyo-ekonomik dengesizlikleri ortadan kaldıracığı savı bütünüyle gerçek dışıdır.

### **3. 2. Yerel Gündem 21 Süreci ve Adana Kent Konseyi**

Yerel Gündem 21, 1990'lı yıllarda, yönetim mekanizmasının yaygınlık kazanmasıyla birlikte, bu mekanizmanın hem kurumsal hem de kuramsal yönlerinin tamamını içeren bir uygulama olarak gündeme gelmiştir. Birleşmiş Milletler öncülüğünde uygulamaya geçirilen bu pratik, yönetişimin küreselden yerele uzanan tüm düzeylerini içeren ve müzakereci demokrasinin uygulama alanı olabilecek bir katılım mekanizması olarak ön plana çıkmıştır.

1992 yılında, Brezilya'nın Rio de Janeiro kentinde toplanan ve "Yeryüzü Zirvesi" olarak da adlandırılan Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı sonucunda beş temel belge ortaya çıkmıştır. Bu belgeler, Rio

Bildirgesi, Gündem 21, Orman İlkeleri, İklim Değişikliği Sözleşmesi ve Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi'dir. Bu belgelerden en önemlisi olan ve 21. yüzyılın gündemini oluşturmayı amaçlayan Gündem 21, Rio Bildirgesi'ndeki ilkelerin uygulama planı niteliğindedir.

Tüm insanlığın 21. yüzyıldaki ortak hedefi olarak benimsenen "sürdürülebilir kalkınma" kavramı doğrultusunda, 21. yüzyılda çevre ve kalkınma sorunlarıyla başa çıkılmasına ve sürdürülebilir kalkınma hedefine ulaşılmasına yönelik ilkeleri ve eylem alanlarını ortaya koyan Gündem 21, dört temel başlıktan oluşmaktadır: Sosyal ve Ekonomik Boyutlar, Kalkınma İçin Kaynakların Korunması ve Yönetimi, Temel Grupların Rolünün Geliştirilmesi, Uygulama Araçları. Katılımcı yaklaşımın, bu küresel eylem planının tamamına yansımış olduğu görülmektedir (Gündem 21 Nedir?, 2012).

Bu çerçevede Gündem 21, 1990'lı yıllardan başlayarak 2000'li yıllar boyunca çevre ve ekonomiyi etkileyen tüm alanlarda hükümetlerin, kalkınma örgütlerinin, BM kuruluşlarının ve bağımsız kesimlerin yapması gereken etkinlikleri tanımlayan bir eylem planı haline gelmiştir. Bu eylem planı "sürdürülebilir kalkınma" için halkın karar alma süreçlerine katılımını öngörmekte ve sivil toplum kuruluşlarını bu sürecin ortakları olarak kabul etmektedir.

Gündem 21'in, tüm uygulama alanlarına yönelik finansal programların belirlenmesi, yeni kaynakların yaratılması, uygulanabilir teknik ve ekonomik araçların belirlenmesi, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerinin ademi merkezietçi anlayış doğrultusunda güçlendirilmesi, hükümet ve hükümet dışı kuruluşlar arasındaki ilişkilerin ve işbirliğinin geliştirilmesi ve halkın etkin katılımının sağlanması gibi öncelikleri bulunmaktadır. Bu doğrultuda, Gündem 21'in tüm program alanlarının uygulanabilmesinin ön koşulu olarak, çok aktörlülük ve toplumsal uzlaşmanın gerekliliğine vurgu yapılmaktadır. (Gündem 21 Nedir?, 2012; Akın, 2003, 110,111).

Küreselden yerele, tüm süreçlerin "katılımcı" bir biçimde örgütlenmesini öngören yönetişimci katılımcılığa uygun olarak geliştirilen Gündem 21'in, küresel, ulusal ve yerel olmak üzere üç temel ayağı bulunmaktadır.

Yerel Gündem 21, yerel yönetimleri halka en yakın yönetim kademesi olarak görmekte ve Gündem 21'in yerel ayağını oluşturmaktadır. Bu çerçevede, yerel düzeyde sürdürülebilir kalkınmaya yönelik katılımcı eylem planlaması süreci niteliğindeki Yerel Gündem 21, 21. yüzyılın demokratik "yerel yönetişim" anlayışını ifade etmektedir.

Türkiye'deki Yerel Gündem 21 uygulamaları, Yerel Gündem 21 ile öngörülen eylem planını hayata geçirmek amacıyla, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın (UNDP) desteğiyle ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı'nın (IULA-EMME)

koordinasyonunda başlatılmıştır. Bu kapsamda, 1997 yılı sonlarında, Bakanlar Kurulu kararıyla Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Geliştirilmesi Projesi uygulamaya konulmuştur. 2000’li yılların başlarında ise Türkiye’de, belediyeler bünyesinde olmak üzere, kent konseyleri kurulması öngörülmüştür. Türkiye Yerel Gündem 21 Programı’nın internet sayfasında, bu durumun gerekliliği şu şekilde ifade edilmektedir (Yerel Gündem 21 Nedir?, 2012):

Yerel Gündem 21 sürecinin öncelikli yerel sürdürülebilir kalkınma sorunlarının çözümüne yönelik uzun dönemli, stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanması üzerindeki vurgusu, çeşitli katılımcı mekanizmaları içeren ve yerel ortaklıklara dayalı “yönetişim” (governance) anlayışının yaşama geçirilmesini gerekli kılmaktadır. Sürdürülebilir kalkınma kavramının demokrasi, insan hakları, katılımcılık, şeffaflık, etkinlik, hesap verme ve yerel yönetişimin diğer vazgeçilmez kavramlarıyla birlikte anlam kazanmasından hareketle, Yerel Gündem 21’in şemsiyesi altındaki yerel eylem planlaması sürecinin aynı zamanda “yerel demokrasinin geliştirilmesi projesi” olduğu açıkça görülmektedir.

Sözü edilen “yerel demokrasinin geliştirilmesi projesi”ni hayata geçirmek amacıyla, Temmuz 2005’te yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile Kent Konseyleri’nin kurulması zorunlu hale getirilmiş ve Ekim 2006 tarihinde de Kent Konseyi Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir.

8 Ekim 2006 tarihinde yürürlüğe giren Kent Konseyi Yönetmeliği, Kent Konseyi’ni, Yerel Gündem 21’i ve yönetişimi şu şekilde tanımlamaktadır (Resmi Gazete, Tarihi: 8 Ekim 2006, Sayı: 26313):

**Kent Konseyi:** Merkezi yönetimin, yerel yönetimin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplumun ortaklık anlayışıyla, hemşehrilik hukuku çerçevesinde bulunduğu; kentin kalkınma önceliklerinin, sorunlarının, vizyonlarının sürdürülebilir kalkınma ilkeleri temelinde belirlendiği, tartışıldığı, çözümlerin geliştirildiği ortak akıl ve uzlaşmanın esas olduğu demokratik yapılar ile yönetişim mekanizmalarını,

**Yerel Gündem 21 Programı:** Birleşmiş Milletler Rio Yeryüzü Zirvesinde 1992 yılında kabul edilen ve 21 inci yüzyılın gündemini belirleyen Gündem 21 başlıklı Eylem Planınının 28 inci bölümü uyarınca, yerel yönetimlerin öncülüğünde, sivil toplumun ve diğer ortakların, birlikte kendi sorunlarını ve önceliklerini belirleyerek, kentleri için Yerel Gündem 21 olarak adlandırılan 1997 yılından itibaren uygulanan Türkiye Yerel Gündem 21 Programını,

**Yönetişim:** Saydamlık, hesap verebilirlik, katılım, çalışma uyumu, yerindenlik ve etkinlik gibi kriterlere dayanan, çok aktörlü ve toplumsal ortaklıklara dayalı yönetim anlayışını ifade eder.

Kent Konseyleri Yönetmeliği'nde, konseylerin çalışma şekli, kararlarını bağlı oldukları belediyelere bildirmek olarak belirtilmiştir. Buna göre belediyeler, kent konseylerinin almış oldukları kararları meclislerinde görüşüp, kabul etme veya reddetme yetkisine sahiptirler. Dolayısıyla Belediyeler ile Kent Konseyleri arasındaki bağımlılık ilişkisi Kent Konseyleri'nin etkili bir katılım mekanizması olamamasına ve konseylerde alınan kararların “tavsiye niteliğinden” öteye geçememesine neden olmaktadır.

Uygulamada, kent konseyleri ve Yerel Gündem 21 gibi yapıların imar planları, kentsel altyapı yatırımları, borçlanma gibi konularda hiçbir etkide bulunamadıkları, yerellikteki sermaye çevrelerinin çıkarları doğrultusunda belirlenmiş bir çerçeve içerisinde, yalnızca çevresel konuları gündemlerine alıp tartıştıkları, ya da zaten karara bağlanmış yerel politikaların daha iyi nasıl uygulanacağına dair tartışma yapan yerler oldukları görülmektedir.

Her uygulamasında farklı biçimler alarak şekillenebilen bu yeni katılımcılık modelinin temel ilkesi, bir yerel birimdeki her sosyal gruptan yurttaşın veya örgütlü yurttaş gruplarının ve yerel aktörlerin, kendilerini etkileyen konulardaki karar süreçlerine “doğrudan” katılabilmeleri ve “diyalog ve uzlaşma yoluyla” bu süreçlerdeki yerlerini alabilmeleridir (Akın, 2003: 116). Ancak bu katılımcılık modeli, genellikle sermaye gruplarının aleyhine olmayan konulardaki kararlara katılımı içermekte ve hiçbir zaman yerelliğin sosyal ve ekonomik boyutlarını belirleyecek bir düzeye ulaşmamaktadır. Kent konseyleri, genellikle kentteki belediye yönetiminin, sanayi ve ticaret odalarının ve sermaye sahiplerinin belirleyiciliğinde faaliyet gösteren yapılar olduklarından ve bu oluşumların nasıl örgütlenecekleri, ne tür faaliyetlerde bulunacakları gibi konular Avrupa Birliği'nin ve uluslararası kuruluşların neo-liberal anlayışları çerçevesinde belirlendiği için, burada sunulan katılım mekanizması iddia edildiği gibi yerel demokrasiyi güçlendiren bir yapıya sahip değildir.

Türkiye'de çıkartılan neo-liberal yasaların tümünde olduğu gibi Belediye Yasası'nda ve Kent Konseyi Yönetmeliği'nde de şeffaflığa sürekli vurgu yapılmasına rağmen, kent konseylerine hangi sivil toplum kuruluşlarının, hangi ölçütler gözetilerek davet edildiği belli değildir. Ayrıca, neo-liberal gündemin Türkiye'deki ayaklarından biri olan kent konseyleri, genellikle, yerel yönetimlerin seçilmiş organları ve yöneticileri tarafından oluşturulan proje ve politikalara, zaten aldıkları kararlara destek alma yeri olarak kullanılmaktadır (Akdoğan, 2008). Dolayısıyla, klasik devlet yapılanmasının yönetimle birlikte yerini katılımcı yönetime bıraktığı, böylece kamu, özel ve sivil aktörlere eşit düzeyde fırsat veren çoğulcu ve çok aktörlü bir “katılımcı demokrasi”nin inşa edildiği iddiası gerçeklikten uzaktır. Bu iddianın en net ayaklarından biri olarak

kurulan ve müzakereci demokrasinin uygulama alanı olarak kabul edilen kent konseylerinin en hafif tabirle seçkin ve neo-liberal politikaları meşrulaştırıcı oluşumlar olarak nitelendirilmesi gerekmektedir. Çünkü katılımcı demokrasi modeline uygun olarak geliştirilen demokrasi kuramlarının en popülerlerinden biri olan müzakereci demokrasi, günümüzde yaygın yaklaşım olan yönetim modeline zemin hazırlayan önemli kuramlardan biridir. Bu kurama göre, gelinen süreçte, toplumsal müzakere yakıcı bir ihtiyaç olarak belirmiştir. Çünkü müzakereci demokrasi, vatandaşların bilgileri paylaştığı, toplumsal işler hakkında konuştuğu, toplumla ilgili görüşleri oluşturduğu ve siyasal süreçlere katıldığı, söylemci, sosyo-politik bir sistemdir. Bu sistemin kurulması için ise uzlaşmaz çıkar gruplarının bulunmaması, kitlesel eylemler yerine müzakere ve diyalog kanallarının kullanılmasıyla oluşacak bir yöntemin uygulanması gerekmektedir. Ancak bu “gereklilik” içindeki en önemli nokta, müzakereci demokrasi yaklaşımının “sınıf çatışması” diye bir durumdan hiç bahsetmemesidir. Bunun nedeni, çatışan sınıfsal çıkarların iletişim ve müzakere yoluyla uzlaşmalarının mümkün olmadığı ve eşit olmayan güçler arasında müzakereci demokrasinin olamayacağı gerçeğinin zihinlerden uzak tutulmaya çalışılmasıdır. Müzakereci demokrasi teorisi, birçok yazar tarafından değişik açılardan ele alınarak geliştirilmiş bir model olmasına rağmen, teorisinin temelinde, Habermas’ın iletişimsel eylem kuramı bulunmaktadır (Coşkun, 2007: 55). İletişimsel eylem kuramının temelini oluşturan söylem teorisinin ve dolayısıyla müzakereci demokrasinin uygulanabileceği en uygun oluşumlar ise yeni toplumsal hareketler ve sivil toplum kuruluşlarıdır (Habermas, 2001). Gutmann ve Thompson’a göre (1998: 13-15), Müzakereci demokrasi, vatandaşların mantık çerçevesinde kabul edeceği herhangi bir görüşü kolektif eyleme geçirmeyi amaçlar. Vatandaşlar kamu politikası hakkında bir ihtilafa düşerlerse onlar bu durumda birbirleriyle müzakerede bulunmalı, yapabilirlerse ittifak aramalı, yapamazlarsa birbirlerinin farklı görüşlerine olan karşılıklı saygıyı muhafaza ederek ihtilaflarıyla yaşamaya devam etmelidirler. Gutmann ve Thompson’un bu yaklaşımlarının ekonomik konular söz konusu olduğunda ne denli eşitlikten uzak ve neo-liberal politikaların meşruiyetinin sağlanması noktasında ne denli tarafgir olduğu açıkça ortadadır. Ayrıca bu görüşün, çatışan çıkarlara sahip uzlaşmaz karşıtlıkların bu uzlaşmazlıklarına bir çözüm getirmeksizin, onlara “saygıyla yaşamalarını” önererek, siyasal ve sosyal gerçeklikten ne denli uzak ve ne denli sığ bir yaklaşım olduğu da açıktır. Üstelik, bir müzakereci demokrasi uygulaması olarak ABD’de geliştirilmeye çalışılan “vatandaş birlikleri” örneğinde görüldüğü gibi bu tür bir sisteme dahil olanlar genellikle sosyo-ekonomik açıdan üst gelir grubuna mensup kentli beyazlardır. Alt toplumsal kesimler ise, söylem düzeyinde müzakere onlara kapalı olmasa da, gerçeklikte dışlanmış durumdadırlar (Sitembölükbaşı, 2005: 159).

Adana Kent Konseyi ise, Adana Yerel Gündem 21 uygulamalarının bir sonucudur. Adana’da Yerel Gündem 21 süreci, Adana Büyükşehir Belediyesi’nde Yerel Gündem 21 Kurulu’nun oluşturulmasıyla başlamıştır. Büyükşehir Belediyesi Encümeni’nde 2000 yılı Haziran ayı içerisinde, Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Geliştirilmesi Projesi’ne katılım kararı alınmıştır. Böylece, Adana Büyükşehir Belediyesi de proje ortakları arasına girmiş ve Koza Kültür Sanat ve Turizm Hizmetleri A.Ş. binasının bir bölümü Adana Kent Konseyi ve Yerel Gündem 21 Merkezi olarak düzenlenmiştir. Ardından Büyükşehir Belediyesi bünyesinde, büyükşehir belediye başkanı, Büyükşehir Belediyesi’ne bağlı şirketlerin temsilcileri ve daire başkanlıklarından temsilcilerin katılımıyla Yerel Gündem 21 Kurulu oluşturulmuştur. Bu kurul öncülüğünde başlatılan çalışmalarla 41 sivil toplum kuruluşu ve meslek örgütünün katılımı ile (AKK, 2008: 25) Adana Kent Konseyi Kurucular Kurulu meydana getirilmiştir.

Kent Konseyi’nde vali, Adana milletvekilleri, büyükşehir belediye başkanı<sup>11</sup>, Çukurova Üniversitesi rektörü ve dekanlar, merkezi yönetim ve yerel yönetim birimlerinin temsilcileri, eski bakanlar, eski büyükşehir belediye başkanları doğal üye olarak, sivil toplum kuruluşları ise kendi belirledikleri temsilcilerin katılımıyla yer almaktadırlar.

İlk toplantısını 57 üyenin katılımıyla Ekim 2001’de yapan ve genel kuruldan sonraki en yüksek karar organı konumunda bulunan Adana Kent Konseyi Koordinasyon Kurulu, Kent Konseyi Başkanı da olan Büyükşehir Belediye Başkanı’nın başkanlığında kurulmaktadır. Koordinasyon kurulu, genel kurul kararlarının uygulanmasının gerektirdiği koordinasyonu sağlayacak kararları alan bir organ olarak çalışmakta ve yürütme kurulu vasıtasıyla konseye bağlı birimlerin oluşmasını sağlamaktadır. Bu çerçevede oluşturulan Yürütme Kurulu ise değişik kurumlardan gelen 15 üyeden oluşmaktadır. Yürütme Kurulu üyeleri bürokrasi-özel sektör-STK üçlemesine uygun olarak sözü edilen sektörlerden gelen kişilerce oluşturulmuştur ve yönetim modeline iyi bir örnektir. Adana Kent Konseyi’nin ilk olağan genel kurul toplantısı, 17 Mayıs 2001’de yapılmıştır. Bu toplantıda sürdürülebilir gelişme ilkesi çerçevesinde uygulanmak üzere, Adana Kent Konseyi İlk Hedefler Bildirgesi kabul edilmiştir (AKK, 2008: 29). Bildirgenin içeriği dikkatle incelendiğinde

---

<sup>11</sup>1984-1989 yılları arasında bir dönem ve 1994’ten 2010’a dek kesintisiz olarak dört dönem Adana Büyükşehir Belediyesi’ne başkanlık yapan ve toplamda beş kez başkanlığa seçilen Aytaç Durak, 28 Mart 2010 tarihinde, hakkındaki yolsuzluk iddiaları nedeniyle İçişleri Bakanı Beşir Atalay tarafından açığa alınmıştır. Şu anda Adana Büyükşehir Belediye Başkanlığı görevi, Zihni Aldırmaz tarafından vekâleten yürütülmektedir.

müzakereci demokrasiye uygun bir biçimde son derece uzlaşmacı bir dil kullanıldığı görülmektedir. Siyasi konuların “kısır polemikler” olarak değerlendirildiği bildirgenin, yönetim modeline uygun olarak, ortak akıldan ve partiler üstü bir anlayışla ortaklaşa çabadan bahsetmesi, kentteki sosyo-ekonomik çatışmaları ve sınıfsal karşılıkları bütünüyle göz ardı etmesini açığa çıkarmaktadır. Toplumsal sorunların çözümünde tabana yayılan, eşitlikçi ve adil bir katılım mekanizması ise “ilk hedefler” arasında kendisine yer bulamamıştır. Estetik kaygıların<sup>12</sup> ön planda olduğu bildirgenin, toplumsal kesimler veya kamuoyu olarak algıladığı şey yalnızca sivil toplum örgütleridir.

Konsey tarafından hazırlanan Adana Sürdürülebilir Eylem Planı’nda Kent Konseyi’nin ilkeleri, amaçları ve hedefleri şu şekilde belirtilmiştir (AKK, 2006: 51):

*İlkeler:*

1. Adana Kent Konseyi; yaşamlarımızı kuşatan doğal çevreyi ve yerleşim birimlerini korumaya, geliştirmeye çalışır, bunları sağlamak için “sürdürülebilir gelişme” ilkesine bağlı kalır. Aynı amacı paylaşan yerel, ulusal ve uluslararası tüm kurum, kuruluş ve kişilerle “ortaklıklar kurarak çalışma” ilkesini benimser.
2. Demokratik katılımı uygular; destekler.
3. Kentine sahip çıkmak bilinciyle, çözümde ortaklık anlayışla, aktif katılım davranışıyla hareket eder.
4. Siyaset dışı değil, siyaset üstü; ben değil biz diyen anlayışla ortak değerler üretiminde elele davranır.
5. İnsanlığı bütünsel olarak ele alır; insanlık ailesi perspektifinden bakarak sorunlara çözümler önerir.

*Amaçlar:*

1. Kent Konseyi, Adana Kenti’ni; yaşayanları, doğal çevresi, tarihsel dokusu, kültür, sanat, turizm ve ekonomik varlıkları ile bir bütün olarak görür.
2. Adana’nın “Adana Kentli Hakları Bildirgesi”nde yer alan değerlere ulaşmasını için çalışır.

---

<sup>12</sup>“Estetik kaygı” kavramı; “imar planları, kentsel altyapı yatırımları, gelir dağılımı adaletsizlikleri, kentsel hizmetlerin sunumundaki eksiklik ve eşitsizlikler gibi konularda hiçbir söz söylemeyen, ancak görüntü kirliliği, gürültü kirliliği, çevre düzenlemeleri gibi görsel kaygılar taşıyan” anlamında kullanılmıştır.



3. Adana'nın 21. Yüzyıl'a ait Eylem Planı'nı hazırlar. Bu doğrultuda çalışacak demokratik katılım mekanizmalarını kurar, işletir, yerel yönetim politikalarına yön verir.

*Hedefler:*

1. Adana tarımı ve sanayisinde, küçük ve orta ölçekli işletmelerin gelişmesi için gerekli arama ve proje çalışmaları yapmak.
2. Adana'da hemşehrilik duygusunun geliştirilmesi ve böylece oluşacak kent kültürünün sürekliliğinin sağlanması için faaliyetler yapmak.
3. Eğitim, sağlık, spor konularında çalışmalar yapmak.
4. Kentleşme sorunlarının çözümü için yerel yönetimlerle ortaklık kurmak, işbirliği alanları oluşturarak çalışmak.
5. Doğal ve kültürel varlıkların, çevresel değerlerin ve tarihsel dokunun korunması için çaba göstermek, sanatsal aktiviteleri desteklemek.
6. Gençlik, kadın, çocuk, yaşlılar ve engelliler ile ilgili sorunların tespiti ve çözümü için çalışmalar yapmak.
7. Kentin sorunlarının çözümünde gerekli lobi faaliyetleri yapmak ve işbirliğini geliştirmek.
8. Ulusal ve küresel düzeyde iletişim ve yönetenlerle yönetilenlerin birbirleriyle diyalogu sağlayacak katılım kanallarını açık tutmak.

Görüldüğü üzere, Konseyin ilke, amaç ve hedefleri arasında kentteki sınıfsal yarımalar ve yoksulluk sorununa çözüm üretme konusunda herhangi bir ifade yer almamaktadır. Kentteki sosyo-mekânsal uygulamalar yalnızca çevresel değerler, tarihi doku gibi çerçevelerde ele alınmıştır. Ayrıca, “sürdürülebilir gelişmeye bağlı kalma”, “insanlık ailesini bir bütün olarak ele alma”, “siyaset üstü bir anlayışa sahip olma”, “tarım ve sanayide küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin gelişmesi için proje yapma” gibi ifadeler dikkate alındığında, kent yoksullarının hiçbir şekilde hesaba katılmadığı ve yaklaşımlarda sermaye mantığının egemen olduğu açıkça görülmektedir. Bu durum emek-sermaye karşıtlığının emek cephesinde yer alan kitle örgütlerini ve emekçi sınıfı yok sayma çabasının doğal bir sonucudur.

Adana Kent Konseyi'nin üç ana üretim platformu bulunmaktadır. Bu platformlarından biri olan “meclisler” bünyesinde, Kadın Meclisi, Gençlik Meclisi, Engelli Meclisi ve Çocuk Meclisi adı altında dört ana meclis (çalışma grubu) bulunmaktadır. Kent Konseyi'nin üretim platformlarından bir diğeri olan “kozalar” ise çevre, kentleşme, kıyı alanları yönetimi, tarihi doku-kültürel miras, iletişim, tanıtım, doğal kaynaklar ve doğal afetler gibi alanlarda faaliyet

göstermektedirler. Konseyin üretim platformlarının son grubunu ise “platformlar” oluşturmaktadır. Bu platformlar; sosyal dayanışma, sanat konseyi, turizm ve tanıtım, çocuk ve spor platformlarıdır. Tüm bu meclislerde, kovalarda ve platformlarda belirlenen temel hedef, “kentlilerin yapabilir kılınması ve her düzeydeki karar mekanizmalarına aktif katılımının sağlanması”dır (AKK, 2008).

Adana Kent Konseyi’nin işleyiş biçiminde ciddi sorunlar bulunmaktadır. Bu sorunlardan ilki, Kent Konseyi’nin bütçesini karşılayan Koza A.Ş.’nin Büyükşehir Belediyesi’ne bağlı olması dolayısıyla Konsey ile belediye arasında bir bağımlılık ilişkisinin bulunmasıdır. Belediyenin bir şirketi konumunda bulunan Koza A.Ş.’nin yönetim kurulu başkanı, aynı zamanda Kent Konseyi’nin genel sekreteridir. Kültür, sanat, turizm, yayıncılık, ithalat, reklam ve ilan, belediye hizmetlerini tanıtma gibi alanlarda faaliyet gösteren bu şirkette belediyenin hisse oranı % 99.39’dur.<sup>13</sup> Dolayısıyla Koza A.Ş., Kent Konseyi’ni finanse ederken “*belediye hizmetlerini tanıtma*” görevini ihmal edememektedir. Ayrıca, istediğinde Konseye başkanlık yapabilen kişi ile konseyden gelecek önerileri değerlendirecek olan Adana Büyükşehir Belediye Meclisi’ne başkanlık eden kişinin aynı kişi olması da bu duruma eklenmelidir. Büyükşehir Belediye Başkanı’nın bünyesinde toplanan bu yetkiler daha ilk elden Konseyin işleyişi için bir fikir vermektedir. Nitekim Konseyin resmi yayın organı olan “Adana Kent Konseyi Gazetesi” de bu savı doğrular nitelikte yayınlar yapmaktadır. Büyükşehir Belediyesi’nin kimi yetkililerinin yazar sıfatıyla yer aldıkları bu yayın organı, çoğunlukla kentteki “güzellikleri” övücü yayınlar yapmaktadır. Örneğin, Adana Kent Konseyi Gazetesi’nin Ağustos 2008 tarihli 11. sayısında “Seyhan’ın Öteki Kıyısı: Yüreğir” başlıklı bir tanıtım yazısı bulunmaktadır (AKK, Ağustos 2008: 30-31). Bu yazıda Seyhan’ın karşı kıyısının her zaman “öteki” olarak kaldığını, ancak yapılan peyzaj düzenlemeleriyle artık bu bölgenin Adana yaşamına kazandırıldığı ifade edilmektedir. Bu düzenlemeleri yapanın Büyükşehir Belediyesi olduğu ve belediyenin de bu faaliyetleri sıklıkla dile getirdiği dikkate alınacak olursa, söz konusu tanıtım yazısının belediyenin faaliyetlerini övücü niteliği ve bu niteliğin belediyenin kendi çabalarıyla örtüştüğü açıkça görülecektir. Bahsi edilen bu yazı bir istisna değildir. Gazetenin hemen her sayısında görsel unsurlarla desteklenen ve belediye faaliyetlerini kimi zaman dolaylı kimi zaman da doğrudan öven onlarca yazıya ve habere rastlamak mümkündür. Gazetenin Ocak 2008 tarihli 9. sayısı ve Haziran 2009 tarihli 13. sayısı “doğrudan övücü

<sup>13</sup>Şirketin ortakları arasında Adana Ticaret Odası, Adana Sanayi Odası, Sabancı Vakfı, Adana Ticaret Borsası ve Başer Holding gibi önemli sermaye kuruluşları yer almaktadır.

yazılar için” iyi birer örnektir. Ocak 2008 tarihli 9. sayının ikinci sayfasında Büyükşehir Belediye Başkanı Aytaç Durak’ın fotoğrafı eşliğinde bir haber sunulmaktadır (gazetenin hemen her sayısında Durak’ın en az iki-üç fotoğrafının bulunmakta olduğunu da burada belirtmek gerek). Bu haberde Durak’ın “*yıllardır yaptığım uyarıların sonuç verdiğini görmekten memnunum*” şeklindeki sözü sayfanın tam ortasında büyük puntolarla verilirken, sayfanın üst tarafı seyyar satıcıların semt pazarlarına yönlendirilmesi ile ilgili bir habere, alt tarafı ise görüntü kirliliği yaratan tabelalarla ilgili bir habere ayrılmıştır.

Haziran 2009 tarihli 13. sayıda yer alan “Sudan Cereyan Üretimi 8 Nisan 1956’da Başladı” başlıklı yazıda, Seyhan Barajı kenarındaki doğal güzelliklerin anlatıldığı bir bölüm bulunmaktadır. Bu bölümde özel bir kutucuk içinde aynen şu ifadeler yer almaktadır (AKK, Haziran 2009: 15):

Başkan Durak’tan sonra görüp yaklaşabildiğimiz bu şip-şirin koyların her biri, günün her saatinde farklı güzellikler yansıtıyor... İlki 3-4 Haziran 2006’da olmak üzere uluslararası off-shore yarışmaları, yelken ve kürek sporlarına defalarca sahne oldu gölümüz.

Gazetenin aynı sayısının sonlarında ise, Büyükşehir Belediyesi’nin faaliyetlerinin övüldüğü iki yazıya daha rastlanmaktadır. Bunlardan birincisinde, Büyükşehir Belediyesi tarafından inşa edilen Sabancı Merkez Camii’nin tanıtımı yapılmaktadır (AKK, Haziran 2009: 29-31). “Sabancı Merkez Camii’nin Konuştuğunu Bilir miydiniz?” başlıklı bu tanıtım yazısının başlığının üst tarafında bulunan büyükçe fotoğrafın sol üst köşesinde, “*İnşasına karar verdiğinde bu kadarını Başkan Durak da beklemiyordu*” ibaresi bulunmaktadır. İkinci övücü yazıda ise belediyeye bağlı Koza A.Ş.’nin yönetim kurulu başkanı ve Kent Konseyi’nin genel sekreteri olan Fevzi Acevit imzasıyla “*Büyükşehir Belediyesi-Altın Koza, Adana’yı Çukurova Bölgesi’nin kültür-sanat merkezi yapma yolundaki çalışmalarına hız kesmeden devam ediyor*” ifadeleri yer almaktadır (AKK, Haziran 2009: 27-28). Bu ifadedeki “Büyükşehir Belediyesi-Altın Koza” adlandırması bile başlı başına, Koza A.Ş. ile ve dolayısıyla Kent Konseyi ile Büyükşehir Belediyesi’nin “bir” olduğunu göstermeye yeterlidir. Gazetenin değişik sayılarından bu tür örnekleri çoğaltabilmek mümkündür. Burada önemli olan, Kent Konseyi’nin yayın organında belediyenin faaliyetlerinin ne denli olumlu bir içerikle ve ne sıklıkla yer bulduğudur. Bu durum bize Kent Konseyi ile Büyükşehir Belediyesi arasındaki “işbirliği haline” ve “bir olma biçimine” dair önemli ipuçları sunmaktadır.

Adana Kent Konseyi Gazetesi, Konseyin, kuruluşundan itibaren hangi alanlarda çalışma yaptığını dair de önemli bilgiler içermektedir. Gazetenin değişik sayılarından, Konseyin hazırladığı broşürlerden, Konsey tarafından

basılan kitapçıklardan ve Konsey katılımcıları ile yapılan görüşmelerden edinilen bilgiler doğrultusunda bu faaliyetlerin bazılarını şu şekilde sıralayabilmek mümkündür: Altınkoza Film Festivali çerçevesinde yürütülen faaliyetler, engelliler için düzenlenen festivaller, Ticaret Odası ve Sanayi Odası ile işbirliği içinde gerçekleştirilen projeler, kent içi ulaşım sorunlarına çözüm bulma arayışında olan çeşitli toplantılar ve planlamalar, çeşitli sanatsal aktiviteler, çeşitli spor aktiviteleri, çeşitli eğitim projeleri, girişimcilik projeleri, okullara geri dönüşüm kutuları koymak veya tabela kirliliğini önlemek gibi çevresel konular.

Kentlilerin yapabilir kılınması ve her düzeydeki karar mekanizmalarına aktif katılımının sağlanması gibi hedefleri olan Konseyi, bireyi ve bireyciliği temel alan neo-liberalizmin, yereli “demokrasinin beşiği” olarak görme eğiliminin bir parçası olarak değerlendirmek mümkündür. Bu anlayışa göre, yerel düzeydeki katılım, demokrasi için bir eğitim niteliğindedir. Yukarıda belirtilen faaliyetlerle varılmaya çalışılan bu hedef gerçekleştiğinde herkes yerel düzeydeki tüm mekanizmalara katılmayı öğrenecek, “aktif katılımcı” olacak ve bu sayede demokrasi yerleşecektir. Ancak yaklaşım, halkın merkezi düzeydeki karar-alma mekanizmalarına katılımı için herhangi bir model önermemekte olduğu gibi, iddia ettiği yerel katılım da daha önce belirtilen konularla sınırlı bir çerçeveye sahiptir. Kentteki kimi kitle örgütlerine göre Konsey, istenildiği zaman belediye yönetiminin işine gelen gündem maddelerinin Büyükşehir Belediye Meclisi’ne önerildiği bir mekanizma haline dönüştürülmüştür. Belediyenin belirleyici olduğu bu yapı zaman zaman bir gösteri alanına dönüşmektedir.

Kısacası, Adana Kent Konseyi, Adana Büyükşehir Belediyesi’nin bir uzantısı gibi çalışmaktadır. Bunda, Konseyin bütçesini karşılayan Koza A.Ş.’nin Büyükşehir Belediyesi’ne bağlı olması önemli bir etkiye sahiptir. Koza A.Ş.’nin bu durumu, doğal olarak Konsey ile belediye arasında bir bağımlılık ilişkisinin bulunmasına neden olmaktadır. Bu nedenle, genellikle zaten karara bağlanmış yerel politikaları gündemine alıp görüşen ve çoğu zaman da bu politikaları öven Adana Kent Konseyi’nin, Büyükşehir Belediyesi’nin katılımcılık efsanesiyle yarattığı ve kontrolünde tuttuğu bir oluşum olarak görülmesi yerinde olacaktır. Ayrıca, kentteki yerel erk sahipleri ile çatışan hiçbir girişimin içinde olmayan Adana Kent Konseyi’nin, yerel erk sahiplerini ve sermaye çevrelerini güçlendirmek gayesinin kurumsallaşmış bir göstergesi olarak değerlendirilmesi de mümkündür.

Adana Kent Konseyi, kendine özgü bir çalışma biçimi geliştirememiş ve kent konseyleri için öngörülen dar çerçeve içerisinde faaliyetlerini yürütmüştür. Bu nedenle Adana Kent Konseyi’ni, yerelliğin sosyal ve ekonomik boyutlarını belirleyecek-etkileyecek imar planları, kentsel altyapı yatırımları, borçlanma gibi önemli konularda herhangi bir “aktif katılımı” olamayan ve zaten böyle bir

derdi de olmayan bir kuruluş olarak değerlendirmek mümkündür. Konsey, ancak görüntü kirliliği, kadın hakları, çevre, spor, sağlık vb. konularda “katılımı” beklenen, ya da zaten karara bağlanmış yerel politikaları gündemine alıp tartışan -çoğu zaman bu politikaları öven- ve bu politikaların “estetik olarak” daha iyi nasıl yaşam bulacağına dair tartışma yapan bir oluşum olarak görülmeyi fazlasıyla hak etmektedir. Bununla birlikte, Kent Konseyi’nin, kent merkezinde yer alan Beyazevler Çamlığı arazisinin imar değişikliği ile iş merkezi ve otel yapımı amacıyla satılması girişimi konusunda ve Adana Havalimanı’nın önemini azaltacağı düşünülen, Mersin’e havalimanı yapılması girişimi konusunda gösterdiği farklı tavırlar Konsey’de hangi kesimlerin etkili olduğunu göstermesi bakımından dikkate değerdir. Adana Büyükşehir Belediyesi’nin, Adana Ticaret Odası’nın ve Adana Sanayi Odası’nın şiddetle karşı çıktıkları bir girişim olan Mersin’e havalimanı yapılması girişimi konusunda, Adana Kent Konseyi de bu oluşumlarla aynı tavrı benimsemiş ve uzun süren çalışmalar sonunda bir bildiri yayımlayarak Mersin’e havalimanı yapılmaması gerektiğini belirtmiştir (AKK, Haziran 2009: 4-5). Fakat Beyazevler Çamlığı’nın imarının değiştirilerek satılmaya çalışılması konusunda Kent Konseyi’nin herhangi bir girişimi olmamıştır. Büyükşehir Belediye Meclisi’nde, Ekim 2007’de, konu ile ilgili olarak yapılan görüşmelerde Adana Ticaret Odası ve Adana Ticaret Borsası temsilcileri Belediye Meclisi’nin imar değişikliği kararına destek olurlarken, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği’ne (TMMOB) bağlı meslek odaları bu duruma sert tepki göstermişlerdir (Evrensel, 10 Ekim 2007). Fakat kentteki sermaye çevreleriyle birlikte hareket ederek Mersin’e havalimanı yapılmaması gerektiğini belirten bir bildiriye imza atan Kent Konseyi, konu kentteki sermaye çevrelerinin aleyhine olan bir durum olduğunda herhangi bir karar almamıştır. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü’nden (DSİ) yeşil alan olması koşuluyla alınan Beyazevler Çamlığı’nın imarının değiştirilerek satılmaya çalışılması kentte büyük tepki toplarken Kent Konseyi bu konuda herhangi bir girişimde bulunmamıştır. Bu ikircikli tutum Konsey’in çevre konusundaki duyarlı görüntüsünün ciddi biçimde sorgulanabileceğini göstermekle birlikte, esasen Konsey’de hangi kesimlerin görüşlerinin egemen olduğu konusunu da aydınlığa kavuşturmaktadır. Kente ilişkin olarak belediye ile ve sermaye çevreleriyle çatışan hiçbir girişimin içinde olmayan Konsey, yönetişimci katılımcılığın, sermayenin daha etkin olması ve sermaye çevrelerinin çıkarlarının korunması anlamına geldiğinin kurumsallaşmış bir göstergesidir.

## Sonuç

Yoksulluk ve gelir adaletsizliği gibi temel toplumsal meseleler, hem merkezi hem de yerel iktidarların egemenlik alanları içinde müdahale

edilebilecek sorunlardır. Ancak farklı biçimlerde ele alınıp, farklı siyasi ve ekonomik uygulamalarla önlenebilecek sorunlar olmalarına rağmen, söz konusu iktidar odakları bu meseleleri -ortak bir tavırla- neo-liberal yaklaşımlar çerçevesinde ele alarak her geçen gün sermaye sınıfının güçlenmesine, yoksulluğun ve gelir adaletsizliklerinin derinleşmesine neden olmaktadır.

Hem ulusal hem de yerel düzeydeki politik güçlerin elbirliği ile desteklediği, hem yönetsel ilkeleri değiştirerek, hem de yeni kurumlar yaratarak uygulamaya konulmuş olan ve kamu yönetiminde, tüm yönetsel süreçler ve örgütlenme ilkeleri üzerinde kendisini hissettiren yönetim mekanizması, bölgesel düzeyde ajanslaşma, yerel düzeyde ise yerel gündem 21 uygulamaları ve konseyleşme ile etkinliğini sürdürmektedir. Dolayısıyla, karar verme mekanizmalarının açıldığı ve toplumsal eşitsizlikleri derinleştirici bir potansiyeli olan bu yeni kurumların incelenmesi ve sosyo-ekonomik işlevleri açısından önemle değerlendirilmeleri gerekmektedir.

Adana'nın bu çalışmada örnek olarak seçilmesinin birkaç nedeni vardır. Bunlardan ilki, Çukurova Kalkınma Ajansı ve Adana Kent Konseyi'nin kentteki yönetim mekanizmasını güçlendiren varlıklarıdır. Yapılan araştırmalardan edinilen bilgiler, Türkiye'de yönetim modelinin en fazla uygulandığı illerden birinin Adana olduğunu göstermektedir. Ayrıca kentteki büyükşehir yönetiminin uzun yıllardır aynı yönetici kadroların elinde bulunması ve kentte yürütülen belediyeçilik faaliyetlerinin arka planında yatan rant oluşturma kaygısı sonucunda, kentte nüfus grupları arasında büyük yarımaların ve alt yoksulluk bölgelerinin oluşmuş olması ve her geçen gün bu yarımaların daha da derinleşmekte oluşu, Adana'nın bu çalışmada örnek olarak seçilmesinin bir diğer nedenidir.

Neo-liberalizmin ve yönetim modelinin bayraktarlığını yapmakta olan Dünya Bankası'na göre, yoksullukla mücadele için paylaşımcı ve yardımsever davranışların geleneksel biçimlerini bünyesinde taşıyan yerel cemaat ilişkilerinin geliştirilmesi ve yerel kitle örgütlerinin desteklenerek güçlendirilmesi gerekmektedir. Dünya Bankası'na göre, yoksul grupların bu şekilde güçlendirilmesi, yeniden bölüşüm açısından 'toplumsal adalet' sağlayacaktır. Dünya Bankası, daha düşük ücretler önererek toplumun en yoksul kesimlerinin tespit edilebileceğini önermektedir; yani en düşük ücrete razı olanlar en yoksul kesimi gösterecektir. Bunun toplumsal adaletle ilgili kısmı şudur: Birtakım işlerde ücretler o kadar düşük belirlenir ki, bu ücrete çalışmayı sadece en yoksul olanlar kabul edecektir. Bayramoğlu'na göre, insanların açlık sınırında yaşamalarını sağlayarak "toplumsal adalet" in sağlanacağını öne süren bu düşünce, 21. yüzyılın insanlığa bir armağanı olarak, alt sınıfları toplumsal sefaletin en büyük nedeni olarak gören ve fakir halk

kesimlerine yardım yapılmasına karşı çıkan nüfusbilimci Malthus'u<sup>14</sup> bile mezarında ters döndürecek bir yaklaşımdır (Bayramoğlu, 2008: 77).

Karmaşık bir kent sisteminde gelirin yeniden dağıtılmasındaki mekanizmalar genellikle sosyal eşitsizlikleri azaltmaktan çok artırmaktadır. Piyasa güçleri ve sivil toplumda buna bağlı olarak gücünü artırmış olan kesimler yerelliğin ekonomik gelişimini toplumsal gelişiminin önüne koymaktadırlar. Özellikle 1980'li yıllardan itibaren, neo-liberal politikalar çerçevesinde, ağırlıklı olarak özelleştirme ve ihalecilik uygulamalarıyla kamu kaynaklarının sermaye kesimine aktarılması, burjuva demokrasilerindeki ezilen kesimler açısından zaten kısıtlı olan hareket alanlarını iyice daraltmıştır. Bu işleyişle sosyo-ekonomik sorunların, yoksulluğun ve gelir dağılımı adaletsizliklerinin giderilmesi mümkün değildir.

Çukurova Kalkınma Ajansı ve Adana Kent Konseyi gibi yönetişimci mekanizmalar eliyle uygulanan kalkınma stratejisinin, kentteki yoksulluk ve gelir dağılımı adaletsizliğine kör bir işleyişe sahip olduğu açıktır. Sadece yeşil kart sahibi olan kişilerin sayısı (322 bin kişi civarında) bile kentteki yoksulların ne denli ihmal edildiğini net biçimde ortaya koymaktadır. Neo-liberalizmin eşitsiz gelişme ilkesi çerçevesinde işleyen yönetim mekanizması, Adana özelinde ciddi dengesizlikler yaratarak uygulanmakta, sermaye çevrelerini her zaman olduğundan daha fazla güçlü kılmakta ve bu durum kentteki sosyo-politik süreçler tarafından göz ardı edilmektedir. Adana'daki yönetim uygulamaları, yönetişimci kalkınma anlayışının yereldeki işleyiş stratejileri hakkında önemli veriler sunmaktadır. Ucuz emek sömürüsü, sosyal adaletsizlikler, fırsat eşitsizlikleri ve yoksulluk gibi temel toplumsal meselelerin, bu türden neo-liberal kalkınma stratejileriyle halledilemeyeceği açıktır.

<sup>14</sup>İngiliz nüfusbilimci Thomas Robert Malthus, ilk kez 1789 yılında yayımlanan *Nüfus Prensiplerine Dair Deneme* başlıklı çalışmasında şu tezi savunmakta idi: *Salgın ve savaş gibi normal dışı bir durum yoksa, nüfus geometrik bir dizi biçiminde, yani 2, 4, 8, 16... şeklinde artmakta iken, besin maddelerinin üretimi aritmetik bir dizi biçiminde, yani 1,2,3,4,5... şeklinde artmaktadır. Haliyle üretilen besin, zamanla artan nüfusa yetmemekte ve sonrasında açlığa, sefalete ve ölümlere sebep olmaktadır.* Bu teorisi dolayısıyla Malthus, geç evlenmek, az sayıda çocuk sahibi olmak gibi hareketlerin teşvik edilmesi gerektiğini düşünüyordu. Ona göre toplumsal sefaletin en büyük nedeni alt sınıflardı, çünkü ona göre asıl kalabalık nüfus fakirlerinkiydi. Bu nedenle de bu tür bir nüfus planlaması üst sınıflardan ziyade alt sınıflara uygulanmalıydı. Malthus, fakir halk kesimlerine yapılan tüm yardım programlarına karşı çıkmış, her türlü toplumsal müdahaleye ve yardıma muhalif olmuştur (Malthus, 2010).

## Kaynakça

- Adana Kent Konseyi - AKK (2006), *Adana Sürdürülebilir Eylem Planı*, (Adana).
- Adana Kent Konseyi - AKK (2008), *Adana Kent Konseyi 2005-2007 Dönemi Çalışma Raporu*, (Adana).
- Adana Kent Konseyi - AKK (Ağustos 2008), *Adana Kent Konseyi Gazetesi*, 11, (Adana).
- Adana Kent Konseyi - AKK (Eylül 2010), *Adana Kent Konseyi Gazetesi*, 15, (Adana).
- Adana Kent Konseyi - AKK (Haziran 2009), *Adana Kent Konseyi Gazetesi*, 13, (Adana).
- Adana Kent Konseyi - AKK (Ocak 2008), *Adana Kent Konseyi Gazetesi*, 9, (Adana).
- Akdoğan, Argun (Aralık 2008), "Yeni Yerel Yönetim Yasalarında Katılım", *DOSYA-08: Yerel Yönetimlere Katılım, Bülten 64*, Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını, s. 17-27.
- Akın, Özden (2003), *Yönetişim ve Katılım: Yerel Gündem 21 Süreci ve Uygulamaları Üzerine Karşılaştırmalı Bir İnceleme (Türkiye-Almanya)*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, (Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Akyüz, Ferhat (2008), "Sosyal Yardımdan Sosyal Sigortaya: Bismarckyan ve İngiltere Sosyal Güvenlik Sistemlerinin Tarihsel Dönüşümü", *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 1 (5): 58-70.
- Alcock, Pete (2006), *Understanding Poverty*, (London: Palgrave Macmillan).
- Atkinson, Anthony B. (1975), *The Economics of Inequality*, (Oxford: Clarendon).
- Balisacan, Arsenio M. (1995), "Anatomy of Poverty During Adjustment: The Case of the Philippines", *Economic Development and Cultural Change*, 44 (1): 33-62.
- Bayındırlık ve İskan Bakanlığı (2009), *Kentleşme Şurası 2009: Kentsel Yoksulluk, Göç ve Sosyal Politikalar Komisyonu Raporu*, (Ankara).
- Bayramoğlu, Sonay (2002), "Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim", *Praksis*, 7: 85-116.
- Bayramoğlu, Sonay (2005), *Yönetişim Zihniyeti*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Bayramoğlu, Sonay (2008), "Yönetişim, Devlet ve Sivil Toplum", *Adana Kent Sorunları Sempozyumu (9-10 Mayıs 2008) Bildiriler Kitabı*, (Adana: TMMOB), s. 71-84.
- Beetham, David ve Boyle, Kevin (1998), *Demokrasinin Temelleri*, Çev: Vahit Bıçak, (Ankara: Liberte Yayınları).
- Chossudovsky, Michel (1999), *Yoksulluğun Küreselleşmesi: IMF ve Dünya Bankası Reformlarının İçyüzü*, Çev: Neşenur Domaniç, (İstanbul: Chiviyazıları Yayınevi).



- Coşkun, Mustafa Kemal (2007), *Demokrasi Teorileri ve Toplumsal Hareketler*, (Ankara: Dipnot Yayınları).
- Çukurova Kalkınma Ajansı - ÇKA (2006), *Çukurova Kalkınma Ajansı Ön Bölgesel Gelişme Planı (2007-2008)*, (Adana).
- Çukurova Kalkınma Ajansı - ÇKA (2011), *Mali Destek Programları Değerlendirme Raporu*, <http://www.cka.org.tr/dosyalar/CKA%20expost%20eval..pdf> , (Erişim Tarihi 22 Ocak 2012).
- Çukurova Kalkınma Ajansı - ÇKA (2012a), <http://www.cka.org.tr/main.aspx?id=203> , (Erişim Tarihi 24 Ocak 2012).
- Çukurova Kalkınma Ajansı - ÇKA (2012b), *Çukurova Kalkınma Ajansı 2009 Yılı Faaliyet Raporu*, [http://www.cka.org.tr/files/2009\\_faaliyet\\_raporu.pdf](http://www.cka.org.tr/files/2009_faaliyet_raporu.pdf) , (Erişim Tarihi: 10 Şubat 2012).
- Çukurova Kalkınma Ajansı - ÇKA (2012c), *Çukurova Kalkınma Ajansı 2009 Yılı Ara Faaliyet Raporu*, [http://www.cka.org.tr/files/2009\\_ara\\_raporu.pdf](http://www.cka.org.tr/files/2009_ara_raporu.pdf) , (Erişim Tarihi: 15 Şubat 2012).
- Çukurova Kalkınma Ajansı - ÇKA (2012d), *Çukurova Kalkınma Ajansı 2010 Yılı Faaliyet Raporu*, [http://www.cka.org.tr/files/2010FaaliyetRaporu\\_20\\_04\\_2011.pdf](http://www.cka.org.tr/files/2010FaaliyetRaporu_20_04_2011.pdf) , (Erişim Tarihi: 10 Şubat 2012).
- Dağdemir, Özcan (1992), *Türkiye Ekonomisinde Yapısal Değişim ve Gelir Dağılımı*, Basılmamış Doktora Tezi, (Eskişehir: Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü).
- Dahl, Robert Alan (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, (New Haven: Yale University Press).
- Dahl, Robert Alan (1993), *Demokrasi ve Eleştirileri*, Çev: Levent Köker, (Ankara: Türk Siyasi İlimler Derneği-TDV Yayını).
- Doğan, Ali Ekber (2002), "Yeni Bir Uluslararası Göç Dalgasının Eşiğinde: Dünya Kentlerine Göç", *Kentleşme, Göç ve Yoksulluk*, (Ankara: Türk Sosyal Bilimler Derneği).
- Duben, Alan (2002), *Kent, Aile, Tarih*, Çev: Leyla Şimşek, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Enlil, Zeynep Merey ve İclal Dinçer (2003), "Eski Kent Merkezinde Yeni Yoksullar: Tarlabası, İstanbul", *Yoksulluk, Kent Yoksulluğu ve Planlama*, 8 Kasım Dünya Şehircilik Günü, 26. Kolokyumu, 6-8 Kasım 2002, (Ankara).
- Erdoğan, Güzin (2002), "Türkiye'de ve Dünyada Yoksulluk Ölçümleri Üzerine Değerlendirmeler", Coşkun Can Aktan, *Yoksullukla Mücadele Stratejileri*, Ankara: Hak-İş, [www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/birinci-bol/kavramlar.pdf](http://www.canaktan.org/ekonomi/yoksulluk/birinci-bol/kavramlar.pdf) , (Erişim Tarihi: 18 Ocak 2012).
- Eş, Muharrem ve Tuncay Güloğlu (2012), "Bilgi Toplumuna Geçişte Kentleşme ve Kentsel Yoksulluk: İstanbul Örneği", <http://www.elelebizbize.com/ekutuphane/muharremes/Bilgitoplumunagecistekentilesme.pdf> , (Erişim Tarihi: 20 Ocak 2012).

*Evensel*, 10 Ekim 2007.

Fields, Gary S. (1994), "Poverty and Income Distribution Data for Measuring Poverty and Inequality Changes in the Developing Countries", *Journal of Development Economics*, 44 (1): 87-102.

Göktürk, Atilla (2006), "Bölgesel Dengesizliğe Küreselleşme-Yerelleşme Penceresinden Bir Bakış", Aylan Arı (Der.), *Bölgesel Kalkınma Politikalar ve Yeni Dinamikler*, (İstanbul: Derin Yayınları), s. 23-45.

Göktürk, Atilla (Aralık 2008), "Bugün Gelinek Yerde Kent Konseyleri ve Yerel Gündem 21", *DOSYA-08: Yerel Yönetimlere Katılım, Bülten 64*, Mimarlar Odası Ankara Şubesi Yayını, s. 6-16.

Gutmann, Ammy ve Thompson, Dennis (Winter 1998), "Deliberative Democracy: The Case of Bioethics", *Liberal Education*, 84 (1): 10-17.

Güler, Birgül Ayman (2003), "Devlette Reform", *Mimarlar Odası Sunuşu*, <http://www.mimarlarodasiankara.org/dosya/birgulaymanguler.pdf> Erişim Tarihi: 15 Nisan 2012.

Güler, Birgül Ayman (2003), "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye", *Praksis*, 9: 93-116.

Güler, Birgül Ayman (2005), *Devlette Reform Yazıları, Dünya'da ve Türkiye'de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi-İdari Liberalizasyona*, (Ankara: Paragraf Yayınevi).

Gündem 21 Nedir?, <http://www.kentkonseyleri.net/index.php?pages=topic&op=cat&cid=101&tid=259>, Erişim Tarihi: 20 Nisan 2012.

Güneşer Demirci, Aytül (2005), "Farklı Ülkelerde Bölge Kalkınma Ajansları", Menaf Turan (Der.), *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, (Ankara: Paragraf Yayınevi), s. 181-196.

*Güney Haber*, 24 Şubat 1984.

Güzelsarı, Selime (2003), "Neo-liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli", *Amme İdaresi Dergisi*, 36 (2): 17-34.

Habermas, Jürgen (2001), *İletişimsel Eylem Kuramı*, Çev: Mustafa Tüzel, (İstanbul: Kabalcı Yayınevi).

Işıkli, Alpaslan (2003), "Küresel Saldırı, Ulusal Devlet ve Sendikalar", [http://www.sendika.org/yazi.php?yazi\\_no=315](http://www.sendika.org/yazi.php?yazi_no=315), (Erişim Tarihi: 28 Aralık 2011).

Işıkli, Alpaslan (2010), *Kumarhane Kapitalizmi*, (Ankara: İmge Kitabevi).

Kalaycıoğlu, Sibel ve Helga Tılıç (2002), "Yapısal Uyum Programlarıyla Ortaya Çıkan Yoksullukla Başetme Stratejileri", *Kentleşme, Göç ve Yoksulluk*, (Ankara: Türk Sosyal Bilimler Derneği).

Kaynak, Erdener ve Bülent Ardanoç, "Çok Uluslu Şirketler ve Türkiye", *Amme İdaresi Dergisi*, 11 (1): 106-117.

- Kazgan, Gülten (2012), "İktisat ve Etik", *kazgan.bilgi.edu.tr/docs/iktisat\_ve\_Etik.doc* , (Erişim Tarihi: 26 Aralık 2011).
- Koç, Taylan (2010), *Yönetişim Sarmalında Bir Kent: Adana. Yerel Demokrasi ve Katılım Söylemiyle İktidarın Kullanımı*, (Ankara: Yargı Yayınları).
- Kovancı, Onur (2003), *Kapitalizm, Yoksulluk ve Yoksullukla Mücadelede Tarihsel Bir Deneyim: İngiliz Yoksul Yasaları*, (Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları).
- Kozanoğlu, Can (2001), *Cilalı İmaj Devri*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Kurşuncu, Hatice (2006), *Kentsel Yoksulluk: Diyarbakır Aziziye Mahallesi Örneği*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Ankara).
- Lenin, V. İ. (2001), *Kapitalizmin En Yüksek Aşaması, Emperyalizm*, Çev: Olcay Geridönmez, (İstanbul, Evrensel Basım Yayın).
- Malthus, Thomas Robert (2010), "Nüfus Prensibine Dair Deneme", Alev Atlı (Der.), *Batıya Yön Veren Metinler II & Rönesans/Protestan Reformu/Erken Modern Dönem/Bilim Çağı (1350-1650)*, (Nevşehir: İlke Eğitim ve Sağlık Vakfı Kapadokya MYO), s. 909-913.
- Marx, Karl ve Friedrich Engels (1998), *Komünist Parti Manifestosu*, Çev: Yılmaz Onay, (İstanbul: Evrensel Basım Yayın).
- Mingione, Enzo (1993), "The New Urban Poverty and the Underclass: Introduction", *International Journal of Urban and Regional Research*, 7 (3): 324-326.
- Mooders, Colin (1991), *Burjuva Avrupa'nın Kuruluşu*, Çev: Bahadır Sina Şener, (İstanbul: Dost Kitabevi).
- Önder, Harun ve Fikret Şenses (2011), "Türkiye'de Yoksulluk ve Yoksulluk Düşüncesi", <http://dusuncekahvesi.blogspot.com/2006/03/turkiyede-yoksulluk-ve-yoksulluk.html> , (Erişim Tarihi: 25 Aralık 2011).
- Rahnema, Macit (2009), *Sefaletin Yoksulluğu Kovduğu Bir Dünya*, (Ankara: Özgür Üniversite Yayınları).
- Resmi Gazete, *Bakanlar Kurulu Kararı*, Tarihi: 6 Temmuz 2006, Sayı: 26220.
- Resmi Gazete, *Kalkınma Ajanslarının Çalışma Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik*, Tarihi: 25 Temmuz 2006, Sayı: 26239.
- Resmi Gazete, *Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun*, Kanun Numarası: 5449, Resmi Gazete Tarihi: 8 Şubat 2006, Sayı: 26074.
- Resmi Gazete, *Kent Konseyi Yönetmeliği*, Tarihi: 8 Ekim 2006, Sayı: 26313.
- Resmi Gazete, *Kent Konseyi Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik*, Tarihi: 6 Haziran 2009, Sayı: 27250.
- Rosanvallon, Pierre (2004), *Refah Devletinin Krizi*, Çev: Burcu Şahinli, (İstanbul: Dost Kitabevi).

- Sartori, Giovanni (1996), *Demokrasi Teorisine Dönüş*, Çev: Tuncer Karamustafaoğlu ve Mehmet Turhan, (Ankara: Yetkin Yayınları).
- Sitembölükbaşı, Şaban (2005), "Liberal Demokrasinin Çıkmazlarına Çözüm Olarak Müzakereci Demokrasi", *Akdeniz İİBF Dergisi*, 10: 139-162.
- Şengül, Tarık (2001), "Sınıf Mücadelesi ve Kent Mekanı", *Praksis*, 2: 9-31.
- Şenses, Fikret (2001), *Küreselleşmenin Öteki Yüzü Yoksulluk*, (İstanbul: İletişim Yayınları).
- Tekeli, İlhan (2002), "Yoksulluğu Düşünme Biçimimiz Samimiyet Sınavını Geçebilir mi?", *Yoksulluk, Kent Yoksulluğu ve Planlama*, Dünya Şehircilik Günü 26. Kolokyumu, (Ankara: TMMOB).
- Tekeli, İlhan (2004), "Örgütlü Kentler", *Antakya Kent Kurultayı Bildiriler Kitabı*, (Ankara, Detay Yayıncılık), s. 23-28.
- Yerel Gündem 21 Nedir?, <http://www.kentkonseyleri.net/index.php?pages=topic&op=cat&cid=101&tid=260>, Erişim Tarihi: 20 Nisan 2012.