

Küreselleşme-Yerelleşme Sürecinde Kentsel Yönetişim: Kalkınma Ajansları ve İzmir Örneği

Dr. Fethi Ufuk ÖZİŞİK
ufuk.ozisi@marmara.edu.tr

Özet

Küreselleşme ve yerelleşme süreci uluslararası ve ulusal ölçekte olduğu gibi yerel düzeyde de klasik yönetim anlayışından yönetim modellerine geçişi beraberinde getirmektedir. Kentler, yerel düzeyde üretimin, tüketime, teknoloji yatırımlarının, sporun, kültürün, uluslar arası nitelikteki kongrelerin, festivallerin ve diğer birçok faaliyetin yoğunlaştığı mekânlar olarak ortaya çıkmaktadır. Küreselleşen dünyada, kentlerde yönetim olgusu incelenirken artık sadece devlete ve yerel yönetimlere odaklanmak yeterli değildir. Kentlerde, rekabet ve yerel kalkınma hedefleri doğrultusunda kamu-özel sektör ortaklıklarına, sivil toplumla iştişarelere dayanan yönetim yapıları giderek daha belirleyici olmaktadır.

Türkiye’de, 1980’ler sonrasında kentler hem modernleşme sürecinde daha hızlı dönüşmeye hem de küresel ekonominin aktörleri olma yolunda yeni dinamiklerle gelişmeye başlamışlardır. 1980’lerde ekonomide yaşanmaya başlanan liberalleşme, özellikle 2000’li yıllarda yönetsel alanda da yaygınlaşmıştır. Yerel yönetim reformları ve kalkınma ajanslarının kuruluşu bu liberalleşme süreci ile ilişkilendirilebilir. Kalkınma ajansları bölgesel kalkınma politikası kapsamında geliştirilen yeni araçlar olmakla birlikte, kuruldukları NUTS II bölgelerinde esasen kentlerle ilişkilidirler. Bu bağlamda, kalkınma ajansları ile kentsel yönetim kavramı yakın ilişki içindedir.

Bu çalışmada, kentsel yönetim kavramının temel nitelikleri ve bazı analitik araçları açıklandıktan sonra bu kavramın, Türkiye’de kalkınma ajanslarının getirdiği sistem ve model ile kent düzeyinde İzmir örneğinde tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Küreselleşme, Yerelleşme, Liberalleşme, Yönetişim, Kentsel Yönetişim, Kalkınma Ajansları, Kamu-Özel Sektör Ortaklığı, Rekabet, Yerel Kalkınma, Kolektif Aktör, Pro-kalkınmacı Kentsel Yönetişim.

GİRİŞ

Devlet-toplum-piyasa ilişkileri, 1980’li yıllarda başlayan ve günümüzde de etkisini hızla sürdüren bir dönüşüm sürecini yaşamaktadır. Küreselleşme ve onunla paralel ilerleyen yerelleşme eğilimleri, bu ilişkilerin incelenmesinde sadece ulusal ölçeğe ve yönetimin başat aktörü olarak devlete ve onun kurumlarına bağlı kalınmamasını gerektiriyor. Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası (DB), Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ), Birleşmiş Milletler (BM), Avrupa Birliği (AB) gibi ulus-üstü örgütler ve bunların politikaları ile birlikte son yıllarda küresel ekonomide önemli rol oynayan, rekabet eden yerel ekonomilerin ve toplulukların etkisiyle siyaset bilimi çalışmalarında devleti önceleyen yönetim kavramı yerine giderek yönetişim ve/veya çok düzlemli yönetişim kavramlarının ön plana çıkmaya başladığını söylemek olanaklıdır.

Küreselleşen dünya ekonomisinde kentler, yukarıda sözü edilen “yarışan” yerel ekonomilerin ve toplulukların yoğunlaştığı mekânlar olarak öne çıkmaktadırlar. Özellikle 1990’larda, AB’de “Bölgeler Avrupası” politikası tercih edilen bir yaklaşımdı. Bu politika, bölgelerin öncülüğünde küreselleşen dünyada fark yaratmayı hedeflemekteydi. Bu yaklaşım, AB’nin bölgesel politika araçlarıyla belirli ölçüde yaşatılmaya çalışılsa da, kentler, Avrupa için de küresel rekabette en uygun ve en dinamik mekânlar olarak kabul edilmektedir. Sadece Avrupa’da değil, küresel ekonomiyle bütünleşmiş dünyadaki birçok kent ve anakent, bir yandan üretimin ve tüketimin, teknolojik atılımların, sporun ve kültürün yoğunlaştığı mekânlar olurken, diğer yandan büyüyüp geliştikleri oranda sosyal, toplumsal, kültürel ve de ekolojik sorunlarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Yirmi birinci yüzyılda kentlerin içinde buldukları bu yeni koşullar, kentlerde kamunun özel sektör ve sivil toplum örgütleri ile bir arada hareket ettiği yönetişim süreçlerini gerekli kılmaktadır.

Türkiye’de kentleşme süreci, 1980 sonrası başlayan liberalleşme eğilimleri ve 1990’larda belirginleşen küreselleşme sürecinde iki temel olguyla karşı karşıya kalmıştır. Bunların birincisi,

yerel yönetim-kent ve kentleşme olgularının yakın ilişkisi bağlamında ele alabileceğimiz anakentleşme (metropolitanlaşma), diğeri ise kentlerin uluslararasılaşması bir başka deyişle dünya kenti niteliğinin öne çıkmasıdır[2]. Türkiye, 1980'den bu yana önemli bir değişim yaşamaktadır. Bu değişim, Türkiye'nin dünya ekonomisi ile olan ilişkilerinin yeniden yapılanmasıyla yakından ilişkilidir. Hızla küreselleşen dünya ekonomisiyle farklı bir düzlemde yeniden eklemlenen Türkiye, yol aldığı bu yeni mecrada dış dünyaya olan ilişkilerinde yaşanan değişimi doğal olarak ülke içerisine de taşımaktadır. İçeride de ekonomik, politik, sosyal, demografik alanlarda önemli değişimler gözlemlenmektedir[3]. Bu değişimlerin temel parametresini küreselleşme ve AB süreci oluştururken, değişmelerin en hızlı ve kapsamlı olarak yansıdığı alan ise kentler olmaktadır. Bu dinamikler, kentleri ve kentleşmeye ilişkin anlayış ve yapılanmaları, nitelikler ve sorunlar bağlamında dönüştürmektedir. Bu anlamda kent ve kentleşme ile ilgili gelişmelerin en yakından ilgili iki olgu ise yönetim ve kent yönetimleridir[4].

Türkiye AB'ye uyum sürecinde 2006 yılında kalkınma ajanslarının kuruluş sürecini başlatmıştır. Bugün itibariyle Türkiye'de NUTS II düzeyinde[5] 26 tane kalkınma ajansı kurulmuş ve çalışmaktadır. Üyelik müzakerelerinin 22. faslına tekabül eden Bölgesel Politika kapsamında hayata geçirilen bu reform ülkemizde uzun bir süre "Federasyon sistemine geçişin bir ön adımı mı? Üniter devlet yapımız bozuluyor mu?" gibi soru ve kaygıları gündeme getirmiştir. Hâlbuki kalkınma ajanslarının kuruluşu ne idari yapılanmada bir değişikliğe sebebiyet vermiştir, ne de sanıldığı gibi tek başına bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi amacını taşımaktadır. Kalkınma ajanslarının kuruluşunu bir AB dayatması olarak görmek de yanıltıcıdır. Bu reform, belli ölçüde AB'nin taleplerini karşılamaya yönelik olsa da, Türkiye'nin kalkınma dinamiklerinin küreselleşme ve yerelleşme ile olan kesişmesinin bir sonucudur. Reform, çekingen bir şekilde olsa da, bölgesel kalkınma politikalarının uygulanmasında yönetim modeline geçiş amacını taşımaktadır.

Ajanslar, kuruldukları NUTS II bölgeleri ve illerde, bölgesel kalkınma politikasında Devlet Planlama Teşkilatı'nda (DPT) yoğunlaşan iktidarın yerel aktörlerle paylaşılmasını hedeflemektedir. Gerçekte, ajansların kuruluşu devletin küreselleşme ve yerelleşme dinamiklerine uygun olarak gerçekleştirdiği yapısal bir müdahaledir. Bu müdahale, bölgesel kalkınma alanında yönetimin piyasa koşullarına uygun olarak yeniden yapılandırılmasının bir sonucudur. Bu yönden bakıldığında, ajanslar, yerel ekonomilerin yoğunlaştığı kentlerin

yönetiminin incelenmesinde, yeni bir bakışı zorunlu kılmaktadır. Birçok ili kapsayan ajanslar için “bölgesel yönetim” söz konusu olurken, İstanbul, İzmir ve Ankara’da kurulan ve bir ili kapsayan ajansları “kentsel yönetim” olgusu içerisinde incelemek gerekmektedir.

Bu çalışmada, ilk olarak, günümüzde modern Batı toplumlarında algılandığı şekilde, kentsel yönetim kavramının ve olgusunun genel bir değerlendirmesi yapılacaktır. Daha sonra, kalkınma ajanslarının Türkiye’de kentsel yönetime nasıl katkıda bulunduğu üzerinde durulacaktır. Bir yönetim modeli olarak, ajansların kentlerde var olan dinamikler ve küresel rekabet koşulları ışığında ne tür gelişimlere yol açtığı, İzmir örneğinde incelenecektir.

1. I. Kentsel Yönetişim:

I. I. Neden “Kentsel Yönetişim”?

Renate Mayntz’a göre, yönetim kavramının ortaya çıkışı, 1970’li yıllardan sonra hükümetlerin başarısız yönetimleriyle ve toplumların artan şekilde karşı karşıya kaldıkları “(iyi) yönetilememe” sorunuyla ilişkilidir[6]. Bir yandan, günümüz toplumlarında var olan alt-sistemlerin hızla farklılaşmaları ve özerklik eğiliminde olmaları, diğer yandan da sayıları durmaksızın çoğalan farklı sosyal ağların hükümetlerin emirlerine direnç göstermeye başlamaları sonucunda yönetilememe sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu durum, sadece hükümete, bunların iktidarına ve politika araçlarına değil, hükümetlerin yönetimini mümkün kılan farklı çıkar grupları, sosyal ağlar ve alt-sistemler arasında kurulan alternatif müzakere mekanizmalarına da odaklanmayı gerekli kılmıştır[7]. Yönetişim sorunsalı, devlet ve toplum arasındaki etkileşimleri ve hükümet etmeyi mümkün kılacak koordinasyon biçimleri üzerine dikkatleri çekmektedir[8]. Ulusal ve uluslararası ölçekte tartışma konusu edilen yönetişimin yereldeki yansımalarını kentlerde de görmekteyiz. Küreselleşen dünyada kentlerdeki yönetim biçimlerinin şekillenmesinde şehirlerde var olan iktisadi ve sosyal yapının ve bunların değişen işlevlerinin önemli bir yeri bulunmaktadır. Küresel düzenin en önemli iktisadi birimlerinden biri olan kentleri incelerken sadece devletin yerel yönetim kurumlarının işlev ve politikalarına odaklanmak, yerel seçilmişlere ve atanmışlara dikkati çekmek geçerli bir yaklaşım olmaktan çıkmıştır[9]. Zira bu kurum ve kişilerin de işlevleri ve görev tanımları da yeniden belirlenmektedir. Kentlerde yönetimin yeni ortakları bulunmaktadır: Kurumlar, firmalar, özel sektör kuruluşları, ticaret ve sanayi odaları, danışmanlık hizmeti veren kuruluşlar, üniversiteler, dernekler vb. Kısacası, bunlar

devlet-dışı olarak tanımlayabileceğimiz ve kentsel süreçte ağırlığı bulunan aktör ve kurumlardır. Bütün bu aktör ve kurumlar, birbirleriyle mücadele edebilir ya da müzakere yoluyla ortak çıkarlar etrafında birleşebilmektedirler. Devletin, bu oyunun dışında kaldığını söylemek de doğru değildir. Devlet, giderek üretim işlevlerini terk etse de, kentsel yönetişimin işletilmesi ve rollerin dağıtılması konularında, Fransa ve İngiltere örneğinde olduğu gibi, önemli işlevlere sahip durumdadır. Bunun yanında, devlet çeşitli alanlara kaynak aktarımı yapmaya da devam etmektedir. Bütün bu etkileşimlerin varlığı bize yerel bir toplumun varlığını işaret etmektedir. Yönetişim, aslında, bu yerel toplumun bileşenleri arasındaki etkileşimleri, müzakere biçimlerini, ortak hedef belirleme süreçlerini, farklı çıkarların düzenlenmesini incelemek amacıyla ortaya atılan bir kavramdır. Ayrıca, kent yönetimlerinin yaşadığı değişimleri, devletin yaşadığı dönüşüm süreçlerinden ya da piyasanın dayatmalarından bağımsız olarak ele almak da yanlış olur[10]. Ancak yönetişimi sadece neo liberal projenin Truva atı olarak görmek ya da “iyi yönetim” modellerinin peşine düşmek, bu kavramın siyaset bilimine analitik ve sosyolojik açıdan getirebileceği önemli bir katkıyı ortadan kaldırabilir.

I. II. Yerel Kalkınma ve Rekabetin Biçimlendirdiği Kentsel Yönetişim

Kentsel yönetişim kavramının temel varsayımlarından biri kentin sadece yerel seçilmişler ve yerel bürokrasinin hâkim olduğu bir mekân olmamasına dayanmaktadır. Günümüzde, bir kentteki “kentsel kamusal yarar”ın belirleyicileri arasında yukarıda sözünü ettiğimiz farklı grup, kurum ve aktörler de yer almaktadır. Buradan hareketle, 1980’li yıllardan itibaren kentlerin yönetimini incelerken tekçi (üniter) yaklaşımlar yerine çoğulculuğu ve ortak iradeyi ön plana koyan yaklaşımlar ortaya çıkmaya başlamıştır. Günümüzde, küreselleşme ve yerelleşme sürecinde kentlerdeki bu çoğul yapıyı ve bu yapının ortak iradesini belirleyen temel faktörler nelerdir? Kentlerdeki çoğulcu yapı ne ölçüde yönetişim mekanizmalarında temsil edilmektedir? Yönetişimin iktidar sorunuyla olan ilişkisi nedir?

Küreselleşen dünyada, modern Batı toplumlarının kentlerinde iki ana ortak hedef bulunmaktadır: yerel kalkınma ve rekabet[11]. Devletin iktisadî alandaki Keynesyen müdahaleleri azaldıkça, kentler istihdam, vergi ve kalkınma gibi konularda şirketlere daha bağımlı hale gelmektedirler. Neo liberal ideoloji ve piyasaya dayalı yeni düzenlemeler kentleri de “rekabetçi toplumlar” haline getirmektedir[12]. Hedefler, yerel kalkınma ve diğer kentlerle rekabet olunca, “girişimci kent”,

“uluslararası kent” gibi kavramlar ortaya çıkıyor[13]. Girişimci kenti tanımlayan üç temel unsur bulunmaktadır:

- Kentin imajını belirlerken rekabetçi ve piyasacı bir söylem uygulamak
- Ekonomik kalkınmaya, yatırım ve görece müreffeh olan sosyal grupları kente çekmeye dayalı politikalara öncelik vermek
- Klasik yerel yönetim anlayışından kamu-özel sektör ortaklıkları gibi yönetim anlayışlarına geçişi sağlamak ve bunu yaparken de özel sektöre kentteki yerel kamu yararının, önceliklerin, yönetim biçimlerinin belirlenmesinde, projelerin tayini ve uygulanmasında imtiyaz vermek[14].

Bu şekilde kentler kendilerini gelişmiş tüketim ve cazibe merkezlerine (AVM'ler, büyük eğlence alanları, gösteri alanları, devasa şehir projeleri, kültür merkezleri, uluslar arası organizasyonlara ev sahipliği...) dönüştürmeye çalışmaktadırlar. Amaç, her an yerli-yabancı yatırımları çekebilir durumda olmaktır. Bu politikaları seslendiren ve uygulayanlar da kentlerdeki yönetici seçkinlerdir. Bu yönetici seçkinleri de genelde kent ileri gelen kamu ve özel sektör yöneticileri oluşturmaktadır. Bir başka deyişle, daha önce Keynesyen devletin müdahaleleri ve sanayi kapitalizmi tarafından şekillenen kentler günümüzde küresel kapitalizme uyum sağlamaya çalışan, küresel kuruluşların sunduğu imkânlardan faydalanmaya yönelik, diğer kentlerle hem rekabet edebilen hem de ortak projeler yürüten ve rekabete göre tanımlanan ortak aktörler olmak durumundalar[15]. Küresel rekabette iyi bir yer edinmenin diğer şartı da yerel kaynaklar ve sosyal sermaye girdilerini en iyi şekilde değerlendirerek yerel projeler geliştirmektir. Kuşkusuz, bunu yaparken hem devletten hem de uluslar arası kuruluşların finansman kaynaklarından azami ölçüde istifade etmek gerekmektedir.

Yerel kalkınma ve rekabet hedefinde olan kentlerin yönetim süreci iki boyutta şekillenmektedir. Kentsel yönetişimin *dâhilî* bütünleşme boyutunda yönetim, şehrin içindeki farklı örgütleri, sosyal grupları, aktörleri ve farklı çıkarları ortak paydada birleştirmeyi anlatmaktadır. Bazı şehirlerde, bu unsurları belirli stratejik bir hedef etrafında birleştirmek ve ortak politikalar üretmelerini sağlamak olanaklıyken, bazılarında bunun gerçekleşmesi uyuşmazlıkların varlığı ya da yerel kaynaklarla sosyal sermayenin yapısal sorunları nedeniyle gerçekleşmemektedir. Diğer yandan, *dâhilî* bütünleşme boyutunda, bütün paydaşların eşit katılımı öngörülmemektedir. Sınırlı

sayıda aktörün birleşmesi ve ortak hedefin ortaya çıkışı bazı sosyal grupları dışlayabilmektedir. Kentsel yönetişimin *haricî* bütünleşme boyutu ise, kentin çeşitli kaynak ve girdilere ulaşmak amacıyla, devlet, AB ve diğer şehirler karşısında kendi çıkar ve stratejilerini savunabilmesini, kendini iyi temsil edebilmesini ifade etmektedir. Bunun gerçekleşmesi kimi zaman stratejik planlar aracılığıyla kimi zaman da kentin gelecek vizyonunun oluşturulması ile olanaklıdır[16].

I. III. Bir Kentsel Yönetişim Modeli Olarak Büyüme Artırıcı Yönetişim (*Progrowth Governance*) ve Kalkınma Ajansları:

Jon Pierre, kentsel yönetişimin kurumsal incelemesini yaparken dört farklı kentsel yönetişim modeli üzerinde durmaktadır: İşletmecî model (*managerial governance*), korporatist model (*corporatist governance*), büyüme artırıcı model (*progrowth governance*) ve refahçı model (*welfare governance*)[17]. Türkiye’de kalkınma ajansları ile getirilen kentsel yönetişim modeli, büyüme artırıcı model ile ciddi benzerlikler taşımaktadır. Bu modele göre, kent kalkınmasında tercih edilen politikaları, kent yönetiminde söz sahibi olan kamu aktörleri ile önde gelen piyasa güçlerinin ortaklaşa tasarladıkları öncelikler belirlenmektedir[18]. Clarence Stone’a göre de kentsel ekonomik kalkınmada esas olan, şehirde devleti temsil edenler ile şehrin ileri gelen piyasa güçleri arasındaki uzlaşmalar ve ortak hareketlerdir[19].

Jon Pierre’e göre, büyüme artırıcı yönetişimde, kamu ve özel sektörün çok yakın ilişki ve etkileşimleri belirleyicidir. Bununla birlikte, kamu-özel sektör ortaklığının ön şartlarını, yapısını ve işlevlerini, devletin geleneksel iktidarının özellikleri ve devletin ekonomideki varlığının düzeyi belirlemektedir.[20]. Büyüme artırıcı yönetişimi yapılandıran yerel politika tercihlerini, farklı aktörlerin bu süreçlere katılımı ya da dışlanması, kısa veya uzun vadeli hedefler, şehrin ulusal ve küresel düzey ile olan ilişkileri şekillendirmektedir. Ayrıca, kentin uluslar arası arenada kendine çizdiği yol haritası da bir diğer belirleyici unsurdur[21]. Bu yönetişim modeli, sürekli istişare halinde olan kamu ve özel sektör temsilcilerinin ortak politikaları ile yerel ekonominin gelişiminin hızlandırılmasını ifade etmektedir. Bu model, diğer üç modele göre katılımın karar alma süreçlerinde en az gerçekleştiği modeldir. Aşırı katılım, belirlenen kalkınma stratejisinin siyasallaşması riskini taşıyabilir. Karar alma süreçlerine önde gelen kamu ve özel sektör aktörlerinin dışında farklı çıkarları olan diğer gruplar dâhil edilirse, kalkınma stratejisinin öncelikleri arasında olmayan alanlarda (sosyal politika harcamaları vb.) harcamalar yapılabilir.

Hâlbuki bu yönetim modelinde esas amaç ekonomik büyümedir. Büyüme, uzun vadeli ve sürdürülebilir olmalıdır. AR-GE'ye, inovasyona ve KOBİ'lere dayalı bir kalkınma modeli önceliklidir. Bu amacı gerçekleştirmek üzere gerekli temel araçlar arasında stratejik plan, bölgesel, ulusal ve küresel ölçekten elde edilecek finansal kaynaklar ve projelerle, altyapı yatırımları yer almaktadır[22].

J.-C. Padioleau'ya göre, bu durumda, kent politikasını belirleyen ana unsur ekonomik rekabet olduğundan, sermaye dışındaki farklı sosyal gruplarının çıkarlarının da çıktılar içinde kendine yer bulduğu bir yönetim modelinden bahsetmek mümkün değildir. Sosyal sınıflar arasındaki gerilimler göz ardı edilmekte, ekonomi, sosyal olanın önüne geçmekte ve bunun sonucunda kentsel yönetim kavramının içi boşaltılmakta ve yerine yeni "kent oligarşileri" ortaya çıkmaktadır[23].

Türkiye'ye getirilen kalkınma ajansı modelinin belirleyici özellikleri, yukarıda sözünü ettiğimiz büyümeyi artırıcı yönetim modeli ile neredeyse birebir örtüşmektedir. Kalkınma ajanslarının işlev ve amaçları, ihracata dayalı ve kalkınmada özel sektöre öncülük görevi veren ekonomi politikasının bir sonucu olarak görülebilir. Ajanslar ile ortaya çıkan yeni yerel/bölgesel kalkınma politikasının temel bileşenleri arasında yerli-yabancı yatırım çekme, KOBİ'ler, turizm, sosyal kalkınma, yumuşak (soft) olarak tabir edilen altyapı ve çevre projeleri, inovasyon ile sürdürülebilir, uzun vadeli stratejiler bulunmaktadır. Ajansların finansmanını büyük oranda merkezi bütçeden aktarılan kaynaklar oluştururken belediyeler, il özel idareleri ve ticaret ve sanayi odaları da bütçeye katkıda bulunmaktadır. Belirlenen stratejik plan doğrultusunda AB'nin ortaklık ilkesine dayanan yerel kalkınma projeleri ve bölgelere çekilen yerli-yabancı yatırımlar da ajansların hedeflerine ulaşmak için kullandığı araçlar olarak belirlenmektedir. Kalkınma ajanslarının kuruluş kanununun gerekçesinde bölgesel eşitsizlik bir bağımsız değişken olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte, amaç, bu sorunu top yekûn ortadan kaldırmak değildir. Bunun yerine, bölgeler ve kentler arası farklılıkların birer üstünlüğe dönüştürülmesi, yerelliklerin hem ulusal sınırlar içinde birbirleriyle hem de küresel düzeyde diğer yerelliklerle rekabet ederek ulusal ve küresel ekonomide kendilerine üstünlük sağlamaları hedeflenmektedir. Eşitsizlik sorununa çözüm olarak rekabet kavramına vurgu yapılmaktadır. Rekabet edebilirliğin ise yereldeki sosyal ve maddi kaynakların harekete geçirilmesi ile mümkün olacağı iddia edilmektedir. Bütün Türkiye'yi kapsayan bu politikanın yükselen Anadolu sermayesi ile bir

bağlantısı olduğunu söylemek de olanaklıdır. Ajansların belli ölçüde, iç piyasadan giderek daha büyük paylar alan ve ihracata dayalı olarak büyüyen Anadolu kaplanlarının ihtiyaçlarını karşılamak için tasarlandığı düşünülebilir.

Bu noktada, Ajansların nasıl yönetildiğine değinmek, kent yönetimine nasıl katkıda bulunduğunu ortaya koymak, kentsel ve bölgesel yönetişimin Türkiye'deki uygulamalarını açıklamak için yararlı olacaktır. Bu çalışma, İzmir örneğini incelendiğinden, tek ilde oluşan ajansların yönetim yapısına odaklanmayı tercih ediyoruz. Tek ilden oluşan Ajansların karar alma birimlerini yönetim kurulları oluşturmaktadır. Yönetim kurulu, kentin valisi kurulun başkanı olmak üzere, büyükşehir belediye başkanı, ticaret ve sanayi odaları başkanları, il genel meclisi başkanı ve kalkınma kurulu tarafından seçilen üç özel sektör veya sivil toplum örgütü temsilcilerinden oluşmaktadır. Özel sektör, sivil toplum ve kamu kurumlarından temsilcilerden oluşan, yüz üyeli kalkınma kurulları da yönetim kurullarına tavsiyelerde bulunan danışma kurulları olarak tasarlanmıştır. Genel sekreterlik ve ona bağlı olan diğer birimler de ajansların bürokrasisini oluşturmaktadır. Bu birimler arasında en dikkati çeken, yatırım çekmek amacıyla kurulan ve de Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansı ile ortaklaşa hareket eden Yatırım Destek Ofisleridir. Bu birimlerde istihdam edilen personelin önemli bir bölümünü özel sektör kurumlarından bu göreve atanalar oluşturmaktadır. Ajansların yol haritasını ise katılımcı bir şekilde hazırlanan stratejik kalkınma planı belirlemektedir. Merkezi hükümet, DPT -yeni haliyle Kalkınma Bakanlığı- aracılığıyla ajanslar üzerinde sıkı bir denetim ve vesayet uygulamaktadır.

Görüleceği gibi, tasarlanan yönetişim ve kalkınma modelinde, devletin ağırlığı yadsınamaz. Ancak devletin bu varlığı 1960'lardan itibaren uygulanan merkeziyetçi, tepeden inme ve devletçi bölgesel politikadaki rolünden farklıdır. Devlet, hem Kalkınma Bakanlığı hem de yereldeki vali aracılığıyla bu yönetişim yapısında yerini almaktadır. Devlet, bir yandan, yönetişimin kurallarını belirlerken, diğer yandan sistemin finansmanını da sağlamaktadır. Buna karşın, devlet, iktidarını yönetim kurullarında görüldüğü gibi öncelikli olarak özel sektör temsilcileri ile paylaşmaktadır. Kalkınma kurullarında görüldüğü üzere de sivil toplumun sisteme dâhil olması sağlanmaktadır.

Aşağıda, bu yönetişim ve kalkınma modelinin yerel ölçekte nasıl yaşama geçirildiği ve şekillendiği İzmir örneğinde açıklanacaktır.

II. İzmir’de Kentsel Yönetişim: İzmir Kalkınma Ajansı Uygulaması ve Diğer Dinamikler

İzmir örneği ele alınırken, yukarıda sıralanan analitik kavram ve araçlardan faydalanılacaktır. İzmir’in bir örnek olarak sunulmasının birkaç önemli nedeni bulunmaktadır. İzmir, kalkınma ajanslarının kuruluş sürecinde önemli bir rol oynamış bir kenttir. Ayrıca, kuruluş sürecinden önce, 1990’lı yıllarda ajansların, politik ajandaya eklenmesinde de İzmir’in rolü yadsınamaz. 1990’lı yıllardan itibaren İzmir Ticaret Odası (İZTO) ve Ege Ekonomiyi Geliştirme Vakfı (EGEV) kalkınma ajanslarının kurulması için merkezi yönetime, DPT’deki planlama bürokrasisine baskılar yapmış, bunlarla istişare ve müzakere süreçlerinde bulunmuştur. Özellikle, EGEV’in aşağıdan yukarı bir modeli benimseyerek, sadece İzmir’i değil bütün Ege’yi kapsayacak şekilde geliştirdiği yerel kalkınma girişimleri, İzmir’de güçlü bir sivil toplum, özel sektör ve kamu ortaklığının varlığına işaret etmektedir. EGEV’in ortaya koyduğu yerel kalkınma girişimlerini yönlendiren platformlarda İzmir ve komşu Ege illerinin önde gelen kamu, özel sektör ve sivil toplum aktörlerinin bir arada bulunduğunu söylemek gerekmektedir. Bu sosyal altyapı ve girişimci rolü sayesinde İzmir, ilk kalkınma ajansı uygulamasının bu kentte hayata geçirilmesini de başarmıştır. Bu durum, İzmir’in “ortak aktör” kavramının içini dolduran sosyal sermayeye sahip bir kent olduğunu göstermektedir. Bu ortak aktör kimliğinin bir diğer bileşeni de 1990’lı yıllardan itibaren ayda bir kez gerçekleştirilen “Başkanlar Kurulu[24]” toplantıları olmuştur. İzmir valisinin ve belediye başkanının da düzenli olarak katıldıkları bu toplantılarda şehrin “yönetici seçkinleri” bir araya gelmekte ve kentsel yönetişimin kurumsallaşmasına katkıda bulunmaktadır. Ayrıca, EGEV’in yerel kalkınma anlayışının ana unsurlarını, İzmir’e ve Ege’ye yerli-yabancı yatırım çekme faaliyetleriyle stratejik kalkınma stratejisinin belirlendiği bir plan oluşturmuştur. Çeşitli sektör ve arama toplantıları sonucu EGEV, İzmir’in Güçlü ve Zayıf Yanlar, Fırsat ve Tehditler (GZFT) analizlerini gerçekleştirmiş ve bunlar doğrultusunda kalkınma hedeflerini belirlemiştir. İzmir’in küresel rekabette üstün bir konum kazanması da bu hedeflerden biridir. Buradan hareketle, İzmir’deki kentsel yönetişim yapısına baktığımızda, dâhilî ve hariçî bütünleşmenin sağlandığını görüyoruz. Diğer yandan, İzmir, daha İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA) kurulmadan büyümeyi artırıcı yönetim modelindeki tanımlayıcı özellikleri taşıyan bir kent olarak kendini göstermiştir. İzmir’de 2006 yılında kurulan ve 2008’de tam kapasite ile faaliyete başlayan İZKA, bu sosyal ve ekonomik altyapının üzerine oturmuştur ve hali hazırdaki kentsel yönetişimin devletin de desteğiyle kurumsallaşmasını sağlamıştır. Devletin sağladığı finansal

kaynak ve meşruiyet ile İzmir'deki kentsel yönetim yeni bir boyut kazanmıştır. İZKA'nın Yönetim Kurulu'nun başkanı validir. Diğer üyeler ise İzmir Büyükşehir Belediye Başkanı, İl Genel Meclisi Başkanı, İzmir Ticaret Odası Yönetimi Kurulu Başkanı, Ege Bölgesi Sanayi Odası Yönetim Kurulu Başkanı, İzmir Ziraat Odası Yönetim Kurulu Başkanı, İzmir Esnaf ve Sanatkârlar Odası Birliği Yönetim Kurulu Başkanı, Batı Anadolu Sanayici ve İşadamları Dernekleri Federasyonu Yönetim Kurulu Başkanı'dır. Sıralanan son üç üye kalkınma kurulundaki seçim sonucu belirlenmiştir. İZKA'nın yüz üyeli kalkınma kurulu üyeleri arasında ise İl Genel Meclisi temsilcileri, bakanlıkların il genel müdürlüklerinden temsilciler, üniversitelerden öğretim üyeleri, Organize Sanayi Bölgeleri temsilcileri, özel sektör dernekleri ve bazı sivil toplum ve sendika temsilcileri bulunmaktadır. Katılım boyutunda, karar mercii olan yönetim kurulu üyelerini şehrin yönetici seçkinleri oluşturmaktadır. Yönetim kurulunda herhangi bir sivil toplum temsilcisi veya sendikacı bulunmamaktadır. Bu eksiklik sınırlı da olsa kalkınma kurulunun çoğulcu yapısı ile giderilmeye çalışmış görünüyor. Bununla birlikte, yönetim kurulunda, devletin ve yerel yönetimlerin özel sektör ile yakın dirsek teması bulunmaktadır. Her ne kadar valinin yönetim kurullarına başkanlık etmesi Ajansların kuruluş sürecinde özel sektör nezdinde ciddi hoşnutsuzluklara yol açmış olsa da, valinin korkulduğu gibi devletçi bir anlayışla değil, işleri özel sektör ve diğer sivil toplum örgütlerinin işini kolaylaştıran bir yaklaşımla adeta bir orkestra şefi gibi hareket ettiği gözlemlenmektedir. Bu noktada, valinin “devleti yerelde temsil etme” işlevi giderek “yereli birleştiren ve yerelin çıkarlarını merkezi hükümet ve kurumlar karşısında savunma” işlevine kaymaktadır. Valinin bir diğer yeni niteliği ise “girişimci vali” tanımına uygun olarak yerel ekonominin geliştirilmesini sağlamak olarak tanımlanabilir. Aynı şekilde, büyükşehir belediye başkanı da benzer girişimci nitelikleri göstermekte ve geleneksel yerel yönetim anlayışının dışına çıkarak daha işletmecî ve ekonomik kalkınmaya yönelik politikalar izlemektedir. İZKA'nın büyümeyi artırıcı yönetim modeline uygun olarak geliştirdiği hedef ve araçlar da incelemeye değer niteliktedir. Yerel paydaşların etkin katılımını sağlayarak hazırlanan İzmir 2010-2013 bölge planının vizyonu “Koruyarak Gelişen, Üreterek Büyüyen Yenilikçi İzmir” olarak belirlenmiştir. Gelişme eksenleri ise, işletmelerde rekabet edebilirlik, istihdam ve sosyal bütünleşme, sürdürülebilir çevre ve güçlendirilmiş altyapı ve üstyapı olarak tasarlanmıştır. Bu vizyon ve gelişme yaklaşımlarının, küresel ekonominin anahtar kelimesi olan rekabet kavramıyla olan bağlantısı hemen göze çarpmaktadır. Bunun yanında, sosyal kalkınma, çevre ve altyapı yatırımları da ihmal edilmemiştir. Ayrıca, bölge planı

yönetişim ve katılım boyutuyla önemlidir. Bilindiği üzere, 1960’lardan itibaren bu planlar DPT’nin tekelinde tepeden inmece ve kısıtlı katılım mekanizmaları ile hazırlanmaktaydı. Plan, temel stratejik kalkınma dokümanı olarak tanımlanırsa, İZKA’nın uyguladığı aşağıdan yukarı ve yerel katılıma dayanan planlama anlayışı, Türkiye için yeni bir olgudur ve kentsel yönetişimin içini dolduran bir uygulamadır. Bir diğer yenilik ise, bölge planının, mali destek programları kapsamında gerçekleştirilen projelerle ve yatırım destek ofisi aracılığıyla planda öncelik verilen sektörlere çekilen yatırımlarla “yaşayan” bir belge haline gelmesi olarak görülebilir. Büyüme artırıcı yönetişim modeli ve haricî bütünleşme boyutu ile paralel giden diğer uygulamalar arasında ise İzmir’in uluslar arası görünürlüğünü ve saygınlığını artırmayı hedefleyen EXPO 2015 adaylığı ve yatırım çekmeyi, küresel rekabette üstünlük sağlamayı amaçlayan “İzmir Tanıtım Stratejisi” ve “Invest in İzmir” gibi uygulamalar sıralanabilir. İZKA’nın bu hedef ve işlevleri ile paralellik gösteren bir diğer yönetişim mekanizması da İzmir Büyükşehir Belediyesi Başkanı’nın öncülüğünde kurulan İzmir Ekonomik Kalkınma ve Koordinasyon Kurulu’dur (EKKK[25]). Önde gelen sektörlerin temsilcilerini, özel sektör kuruluşlarını ve ticaret ve sanayi odalarını bir araya getiren bu kurulun üyeleri arasında İZKA’nın genel sekreteri de bulunmaktadır. EGEV’in başkanı İZKA’da yer aldığı gibi bu kurulda da bulunmaktadır. Gerek İZKA, gerek Başkanlar Kurulu, gerekse de EKKK olsun, İzmir’deki kentsel yönetişim mekanizmalarının, Türkiye için ideal-tip oluşturabilecek düzeyde gelişmiş olduğu söylenebilir. İzmir, bu mekanizmaları harekete geçirerek, hem yerelde bütünlüğü sağlamaya çalışmakta hem de kentin çıkarlarını ulusal ve uluslararası ölçekte savunmaya çabalamaktadır. Kuşkusuz, zamanın ruhu da İzmir’de kendini hissettirmektedir. Bu yönetişim mekanizmalarında, iktidar, büyük ölçüde, kentin kamu ve özel sektör temsilcilerinin oluşturduğu yönetici seçkinler arasında paylaştırılmış durumdadır. Yönetici seçkin için öncelikler, ekonomik kalkınma ve küresel rekabette üstün konum elde etmek olarak belirlenmiştir. İZKA ile ortak aktör statüsü resmiyet kazanan İzmir, bir yandan kendi içinde yönetişim yapıları oluşturmak, diğer yandan bölge planı, büyük proje ve tanıtım faaliyetleriyle merkezi yönetim ve küresel piyasalarla yeni ilişkiler geliştirmek arayışındadır.

SONUÇ

Yönetişim, küreselleşme ve yerelleşme dinamiklerinin gerekleri doğrultusunda şekillenen yeni bir yönetim anlayışı olarak görülebilir. Bu haliyle, yönetişim bir olgudur. DB, AB ve BM gibi

uluslararası kurumların da yönetişimin pazarlanmasında ve yaygınlaştırılmasında önemli bir rolü bulunmaktadır. Kentlerde de, yukarıda değindiğimiz üzere yönetişim yapıları klasik kent yönetimlerinin yerini almaktadır. Ancak yönetişimi sadece neo liberal ekonomi politikalarının bir sonucu olarak düşünmek doğru değildir. Yönetişim, devletin yeniden tanımlanan işlevlerinin ve yine devletin piyasa güçleri ve sivil toplumla olan ilişkilerinin açıklanmasında analitik bir kavram olarak da ele alınmalıdır. Bu bağlamda, yönetişim mekanizmalarını incelerken ekonomi-politik analizlerine ve siyaset sosyolojisine daha sık başvurulmalıdır. Kentsel yönetişim yapıları ve ilişkilerini incelerken, bir yandan küresel ve ulusal ölçekten kaynaklanan değişim dinamiklerinin kent üzerindeki etkilerine, diğer yandan da kentsel yönetişimde yer alan kurum ve aktörlerin bu dinamikler ışığında geliştirdikleri stratejilere odaklanmak gerekmektedir.

Türkiye’de, kalkınma ajanslarının sunduğu kentsel yönetişim modelinden yola çıkarak şu değerlendirmelere ulaşabiliriz: Bölgesel kalkınma politikasının bir aracı olarak gördüğümüz ajansların kuruluşuyla, bu alanda devletçi anlayıştan liberal anlayışa belli ölçüde bir geçişin olduğunu söylemek olanaklıdır. Bu liberalleşme, devletin ve planlama bürokrasisinin kentlerdeki özel sektör ve sivil toplumla işbirliği kurması sayesinde gerçekleşmektedir.

Ajansların getirdiği modelde kentsel yönetişim kavramını mı yoksa kent oligarşisi kavramını mı kullanmak gerekir? Yani Ajanslar ile getirilen modelde iktidar ve demokrasi sorunu nasıl ele alınmalıdır? Devletin karar mekanizmalarında ve temsil yapılarında özel sektör ve sivil toplumla iktidarını paylaşmaya başlaması, liberal kıstaslar düşünüldüğünde, demokratikleşme yönünde atılmış bir adım olarak görülebilir. Elbette, şu an için sistemde sendikalara ve toplumun diğer sosyal katmanlarına fazla yer verilmemiş olması bir eleştiri konusu olabilir. Olmalıdır da. Yerel ölçekte ulusal ölçüğe göre bir baskı unsuru olarak daha zayıf kalan işçi ve memur sendikalarıyla, mimar ve mühendis örgütlerinin kentsel yönetişimin önemli aktörleri olması, bunlara yönelik yeni yasal düzenlemelerle mümkün kılınabilir. Diğer yandan, yönetimde liberalleşme eğilimleri gösteren Türkiye’de, yönetişim mekanizmalarında bu sosyal grupların daha adil şekilde temsil edilmesi için devletçi anlayışa geri dönmenin yapıcı olmayacağı kanısındayız. 2000’li yıllarda yapısal dönüşümleri beraberinde getiren ekonomik büyüme, gelirin daha adil dağılımıyla ve toplumda egemenler dışında kalan sosyal grupların sisteme dâhil edilmesiyle desteklenmelidir. Bu amaçla sosyal demokrasi dengeleyici bir unsur olarak düşünülebilir. Bu şekilde daha demokratik yönetişim mekanizmalarının oluşması da mümkün olabilecektir. Kentlerde de

rekabete dayalı stratejilerin hegemonyası ancak bu şekilde kırılabilecektir ve bu yönde politikalar geliştirilebilecektir.

KAYNAKLAR

- Jouve, Bernard (2005), “*La Démocratie En Métropoles: Gouvernance, Participation et Citoyenneté*”, Revue Française de Science Politique, 2005/2 Vol.55, p.317-337
- Le Galès, Patrick (2003), “*Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*”, Paris: Presses de Sciences Po.
- Le Galès, Patrick (1999) “*Régulation, Gouvernance et Territoire*”, (içinde) B. Jobert et J. Comaille, sous la direction de, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ.
- Le Galès, Patrick (1995), “*Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*”, Revue française de science politique, 45e année, no:1, p. 57-95
- Ökmen, Mustafa - Parlak, Bekir, “Modernleşmeden Küreselleşmeye Türk Kent Yönetimleri: Temel Nitelikler, Sorunlar ve Projeksiyonlar”, KMU İİBF Dergisi, Yıl:10 Sayı:15, Aralık/2008
- Özışık, Fethi Ufuk (2012), “*L’européanisation de la politique de développement régional en Turquie*” (Türkiye’de Bölgesel Kalkınma Politikasının Avrupalılaşması) – Doktora Tezi, Aix-Marsilya Üniversitesi, Aix-en-Provence Siyasal İncelemeler Enstitüsü, Fransa
- Palabıyık, Hamit (2004), “Yönetimden Yönetişime Geçiş ve Ötesi Üzerine Kavramsal Açıklamalar”, *Amme İdaresi Dergisi*, TODAİE, Cilt 37, Sayı 1 Mart, 63-85
- Pierre, Jon (1999), “*Models of Urban Governance, The Institutional Dimension of Urban Politics*”, Urban Affairs Review, Vol.34, No.3, January 1999, Sage Publications, p. 372-396
- Pinson, Gilles, “*La Gouvernance des Villes Françaises, Du Schéma Centre-Périphérie Aux Régimes Urbains*”, Pôle Sud, no:32, p.73-92

[1] Doktor (Dr.), Siyaset Bilimi. Aix-Marsilya Üniversitesi, Aix-en-Provence Siyasal İncelemeler Enstitüsü (Fransa)

[2] Mustafa Ökmen, Bekir Parlak, “Modernleşmeden Küreselleşmeye Türk Kent Yönetimleri: Temel Nitelikler, Sorunlar ve Projeksiyonlar”, KMU İİBF Dergisi, Yıl:10 Sayı:15, Aralık/2008, s. 242

[3] *Ibid.*, s. 242

[4] *Ibid.*, s. 242

[5] (NUTS Fransızca olarak: *nomenclature d'unités territoriales statistiques* – Türkiye’de İstatistikî Bölge Birimleri Sınıflandırması, -İBBS- olarak kullanılmaktadır) Geleneksel olarak kullanılan beş coğrafi bölgeye ek olarak, 22 Eylül 2002 günü yeni bir bölge sınıflandırılması oluşturulmuştur. Türkiye’nin Avrupa Birliğine uyum süreci doğrultusunda, 2002/4720 no’lu kanun gereğince, [Devlet Planlama Teşkilatı](#) ve [Türkiye İstatistik Enstitüsü](#) üç ayrı düzeyde İBBS bölgesi oluşturmuşlardır. Üç düzeyden oluşmaktadır. İlk aşamada idari yapıya uygun olarak 81 il, 3. düzeyde bölge birimleri olarak tanımlanmıştır. Ekonomik, sosyal, kültürel ve coğrafi yönlerden benzer illerin belirli bir nüfus büyüklüğü de dikkate alınarak gruplanması ile 26, 2. düzeyde bölge birimleri tanımlanmıştır. Yine aynı kritere göre 2. düzey bölge birimlerinin gruplanması sonucu 12 birim 1. düzeyde bölge birimleri tanımlanmıştır.

[6] Patrick Le Galès, “*Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine*”, Revue française de science politique, 45e année, no:1, 1995, s.59. (Ayrıca bakınız: R.Mayntz, “Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm” içinde J. Kooiman, 1993.)

[7] *Ibid.*, s.59

[8] *Ibid.*, s.59

[9] *Ibid.*, s.58

[10] Patrick Le Galès, “*Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*”, Paris: Presses de Sciences Po, 2003, s.27

[11] *Ibid.*, s.285

[12] Patrick Le Galès, “*Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*”, Paris: Presses de Sciences Po, 2003, s.287

[13] *Ibid.*, s.287-291

[14] *Ibid.*, s.287

[15] *Ibid.*, s.37-41

[16] Patrick Le Galès, “*Régulation, Gouvernance et Territoire*”, (içinde) B. Jobert et J. Comaille, sous la direction de, *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, 1999, s.30-31

[17] Jon Pierre, “*Models of Urban Governance, The Institutional Dimension of Urban Politics*”, *Urban Affairs Review*, Vol.34, No.3, January 1999, Sage Publications, s.372

[18] *Ibid.*, s.384

[19] *Ibid.*, s.383

[20] Jon Pierre, “*Models of Urban Governance, The Institutional Dimension of Urban Politics*”, *Urban Affairs Review*, Vol.34, No.3, January 1999, Sage Publications, s.384

[21] *Ibid.*, s.384

[22] *Ibid.*, s.385

[23] Patrick Le Galès, “*Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*”, Paris: Presses de Sciences Po, 2003, s.294-295

[24] Başkanlar Kurulu bazı üyeleri: İzmir Ticaret Odası Meclisi Başkanı, Ege Bölgesi Sanayi Odası Başkanı, İzmir Borsası Yönetim Kurulu Başkanı, İzmir İhracatçılar Birliği Başkanı, İzmir Ziraat Odası Başkanı, İzmir Sanatkârlar Birliği Odası Başkanı, EGEV Başkanı, Batı Anadolu Sanayici ve İşadamları Derneği Başkanı

[25] EKKK'nın bazı üyeleri: MÜSİAD İzmir Şubesi Yönetim Kurulu Başkanı, Dokuz Eylül Üniversitesi Rektör Yardımcısı, İZSİAD Yönetim Kurulu Başkanı, İzmir Büyükşehir Belediye Başkanı, İzmir Kalkınma Ajansı Genel Sekreteri, Dimes Genel Müdürü, TMMOB İzmir İl Koordinasyon Kurulu Başkanı, Deniz Ticaret Odası İzmir Yönetim Kurulu Başkanı, İzmir Ticaret Odası Yönetim Kurulu Başkanı

