

Bölgesel Kalkınmada Sosyal Boyut: Yazında Varolan Durum ve Öneriler

Oya Açıklalın*

Özet:

Türkiye’de Cumhuriyetin kuruluşundan beri tartışılan bölgesel kalkınma 2000’li yılların başında Kalkınma Ajansları olarak adlandırılan yeni bir kurum aracılığıyla ve yeni bir yaklaşımla ele alınmaya başlandı. Bu eski tartışma konusunun yeni aktörü hakkında ilgili yazında neyin nasıl söylendiğini bilmek, bundan sonraki çalışmaları yönlendirmek bakımından önem taşıyor. Bu çalışma, Türkiye’deki Ajanslara ilişkin yazında yer alan metinlerin niteliksel analizine dayanarak üç temel yaklaşım (savunucular, reformistler ve şüpheciler) belirleyip, Ajansların savunusu ve eleştirisinin ana hatlarını ortaya koyuyor. Analiz, Ajansların yapı ve işleyişinde sosyal boyutun nasıl ele alındığına odaklanıyor. Bulgular, bir yandan kuramsal, bir yandan da ampirik analizlerin yetersizliğine, bu kapsamda da, sosyal boyutun sorunsallaştırılmadan, dağınık biçimde ele alınmış olduğuna işaret ediyor. Toplum sayıltılarının netleşmesine ve devlet kuramları üzerinde daha ciddi durulmasına gereksinim olduğu vurgulanıyor. Bu çerçevede yapı-eylem ilişkilerini ve süreçteki çelişkileri önemseyen çalışmaların yapılmasının, yazının bilgi üretme ve uygulamalara girdi verme kapasitesini geliştireceği üzerinde duruluyor.

Anahtar sözcükler: Bölgesel Kalkınma Ajansları, sosyal boyut, yapı-eylem ilişkileri

Social Dimension in Turkey’s Regional Development: The Existing Situation in the Literature and Suggestions

Abstract:

Regional development, an old issue of discussion in Turkey, has been revitalized by the establishment of a new institution called Development Agencies in the early 2000s. This article identifies three approaches (supporters, reformists, and sceptics) based on a qualitative analysis of the texts in the relevant literature. The focus of analysis is the appearance of social dimension in the texts as an issue that affects the structure and functioning of the Agencies. The findings indicate firstly that theoretical and empirical analyses are inadequate in the literature, and secondly, that the social dimension is handled in an unsystematic way. The article concludes that there is a need for a clarification on the assumptions of society and the state, and for the relationships between the structure and action of actors in order to increase the quality of knowledge and the capacity of providing input for implementation.

Key words: Regional development agencies, social dimension, structure-action relations

* Yrd. Doç. Dr., Yüzüncü Yıl Üniversitesi, Fen-Edebiyat Fakültesi, Sosyoloji Bölümü

Giriş

Bu metinde¹, Bölge Kalkınma Ajanslarına² ilişkin yazını tarayarak, Ajansların analizinde ortaya çıkan bazı önemli kavramsal ve analitik sorunları belirleyip, sorunların aşılmasına katkıda bulunabilecek birkaç öneri geliştirmeyi hedefliyorum.

Küreselleşmeye ve Avrupa Birliği'ne (AB) uyum sağlamaya çalışırken Türkiye bir kez daha ve oldukça temkinli biçimde bölgesel eşitsizlikler sorununa eğilme gereği duydu. Bu kapsamda, Ajansları olabildiğince teknik ve ekonomik planlama-uygulama araçları olarak kurgulayıp hayata geçirme çabaları başladı. Ancak Türkiye'nin bugünkü konjonktüründe bölgeselleşme tartışmasının farklı boyutları Ajansları politize edici ve/veya tehdit edici olabilir. Bu risk altında soğukkanlı bir tartışmaya ne kadar hazırız? Hazırlıkla kastım; argümanlarımız ne ölçüde etnik, ulusal ve küresel politikalar çerçevesinde ezberlediğimiz kalıpların ötesine geçebilecek ve acil gereksinimlerimizi cevaplayacak nitelikte?

Uluslararası yazından öğrendiğimiz bilgiler bize Ajansların yapıları, işlevleri ve ne gibi sorunlarla karşılaşabilecekleri konusunda ışık tutuyor. Ajansları kapsayan yerel yönetim reformu ve Ajans yasası ise, farklı hukuki, teknik ve politik bakış açılarının bir şekilde uzlaştırılmasıyla sistemin bugün için Türkiye'de nasıl formüle edildiğini anlatıyor. Şimdiye kadarki dikkatimiz, sembolik yüklemeyi yaptığımız bu iki alana yönelmiş durumda. Benim davetim, bir başka alana daha sembolik önem atfetmek doğrultusunda; ki böylece dikkatlerimizi o alana ve o alanın diğerleriyle ilişkilerine de kaydırabilelim. Bu alan sosyal boyutla ilgili; sosyal boyut derken, bir yandan toplumdaki her tür yapıyı, bunların birbirleriyle ilişkilerini, fikir ve örgütlerin oluşturulma-kullanılma-değiştirilme dinamiklerini, bir yandan da toplumu anlamayı kolaylaştıracak kavramsal araçları kastediyorum.

Sosyal bilimciler, özellikle sosyologlar ve onların içinde de özellikle kalkınma sorunuyla ilgilenenler şunu çok iyi bilirler: Planlarla gerçekler ve retorikle eylem sıklıkla birbirlerinden ayrı düşerler; hele Türkiye'de! Buna basit bir açıklama getirmek olanaklıdır: Bütünle parça ve biçimle içerik kapitalizm gibi çok katmanlı, eşitsiz ve ürünü metalaştırmaya yönelik sistemlerde birbiriyle örtüşmez. Yapıya içkin olan çelişkiler ve niyetli veya niyetsiz eylemler, mükemmel bir hegemonya kurulmasını önlerler (küresel, ulusal veya yerel düzeylerde); yapıyı dönüştürürler; yeni yaşam ve eylem olanakları ve kimlikler yaratırlar. Bu olanakları yaratabilmek

1 Bu metin, ODTÜ Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Merkezi'nin 20-21 Eylül 2010'da düzenlediği I. Arama Konferansı'nda sunulan bildirinin yayın için düzeltilmiş halidir.

2 Okuma kolaylığı sağlamak amacıyla metnin bundan sonraki kısımlarında "Bölgesel Kalkınma Ajansları" yerine kısaca "Ajanslar" terimi kullanılacaktır.

ve onlardan yararlanabilmek için, dolayısıyla biçim ve içerik arasındaki köprüyü kurmak (veya yıkmak) için, yani gerçek eyleyiciler (aktörler) haline dönüşebilmek için en azından üç temel özelliğe gereksinimimiz bulunmaktadır. Bu özelliklerden birincisi, içine gömülü olduğumuz toplumsal yapı ve süreçlerden, bireysel ve kolektif düzeyde belli bir özerkliğimizin olmasıdır. İkincisi, stratejik ittifaklara (yani örgütlenmeye) önem vermemizdir. Üçüncüsü de, eleştirel olurken etik bir bakış açısını da içselleştirmemizdir; yani düşünömsellik geliştirmemiz, etkinlik ve eşitliği birlikte düşünebilmemizdir.

Öyleyse, yeni yeni filizlenen Ajansların özellikleriyle, neyi nasıl yapmaya çalıştıklarıyla, neyi neden yapmadıklarıyla ve bunlar için bir önlem alıp almadıklarıyla yakından ilgilenmeliyiz. Bölge kalkınması adına yaratılmış bu ilk önemli aktörü, sermayenin veya etnik bölünmenin aracı olarak elimizin tersiyle itmeden veya tüm bölgesel kalkınma sorunlarımızı çözebilecek bir mucize araç olarak kutsamadan önce, ona dokunacak bir yakınlığa gelmemiz, böylece de daha derinlikli ve isabetli bir anlama düzeyine ulaşmamız gerekiyor. Bunun ön koşulu da, isabetli bir akademik yaklaşım ve yöntemle sahip olmaktır. Bu metindeki analiz bu öneriler doğrultusunda ilgili yazına katkıda bulunmayı hedeflemektedir. Bu kapsamda öncelikle Türkiye’deki Ajanslara ilişkin ne söylenip nelerin ihmal edildiğini bilmemizde yarar bulunmaktadır.

Nitelikli ve yeterli *bilgi*, farklıyı ve yeniyi *anlama* gayreti ve eşitsizliklerle mücadeleyle yönelik ‘ortak’ iyiyi kurmak için *eleştiri* Türkiye’nin kıt kaynakları arasında. Bu nedenle, olan-biteni ve onun eyleyicilerini kalıp yargılar çerçevesinde değerlendirmek alışkanlığını sürekli yeniden üretiyoruz (Bourdieu’nun *habitus* kavramına daha iyi bir örnek bulunur mu?). Eksik bilgilerimizin ve eksik bilgiyle ancak alıştığımız şablonlara göre davranabileceğimizin farkına varabiliyorsak, düşünömsellik geliştirebilmek için yapılacak ilk iş, yargılamadan, eleştirmeden ve hatta açıklamaya çalışmadan önce itinayla anlamaya çalışmaktır. Üstelik en keskin eleştirinin en gürlü sesle ve kategorik reddiyelerle yapılmadığını hatırlayarak...

İşte böyle bir sorunsal çerçevesinde ve böyle bir metodolojik duruşla, tasarladığım üç aşamalı bir araştırma programının ilk aşamasının bulgularını sunacağım: 2005’den bu yana Türkiye’de Ajanslar üzerine yazılanları eleştirel bakışla değerlendireceğim. Bu analizde odaklandığım konu sosyal boyutun içerilme biçimi ve düzeyi. Böylece, bir araştırma programı çıkarılmasına ve disiplinler arası tartışma-işbirliği alanlarının belirlenmesine katkıda bulunacağımı umuyorum.

Yöntem

Yazın taramasında, yayınevlerinin web sayfaları, eserlerin kaynakçaları ve Ulakbim'den ulaşabildiğim, gazete ve popüler dergi yazıları dışında kalan, tüm metinleri kullandım. Ajanslara ilişkin yasa taslağının Meclis'e getirildiği 2005 yılını, üzerinde tartışılabilecek bir metnin ortaya çıkması bakımından önemli bir başlangıç tarihi olarak kabul edip, bu tarihten itibaren son beş yılı taradım. Ulaşamadığım eserler kaldığının bilincindeyim ama eksik bile olsa sistematik bir taramanın bulgularını aktarıyorum. Konunun çok önemli bir tamamlayıcı başlığı olan bölgesel politikalara ilişkin hatırı sayılır bir külliyat var. Bu külliyatı kapsam dışında bırakarak, araştırmayı yalnız Ajanslarla 'doğrudan bağlantı kuran' metinlerle sınırladım (bunlar politikalara da yer veriyorlar). Böylece toplam 30 metni analiz ettim. Eğer araştırmayı 'Ajans analizi' yapan metinlerle sınırlandırmış olsaydım, kapsamda en fazla beş metin kalacaktı. Bu durum, sembolik bakımdan anlamlı olan 2005 yılının araştırmalar açısından erken bir tarih olduğunu gösteriyor; bu çalışmanın ise, gelecekte yapılacak araştırmalar için yol gösterici olabilirse, önemine işaret ediyor.

Bu araştırma niteliksel metin analizine dayanmaktadır. Araştırma kapsamına aldığım metinleri, kurguları, alanları, yöntemleri, tutum alışları (yaklaşımları), savunma ve eleştiri konuları, eleştirel metinlerdeki sorun alanları ve önerilerine göre listeledim, kodladım ve sınıfladım. Yazında yaygın olan özellikleri öne çıkarıp, geri planda kalan sosyal boyut açısından önemli noktaları 'Değerlendirme' bölümünde vurguladım. Analizi, Ajansların olumlu olarak vurgulanan ve eleştirilen özelliklerine göre iki temel kategoriye bölerek sundum. Böylece üç kategoriye ayırdığım bakış açılarını yazarların kimliklerinden ve politik tercihlerinden kısmen sıyrarak, savunuları ve eleştirileri birbirini dışlayan cephelerin bütünlüklü görüşleri şeklinde okuma eğilimine işlevsel bir önlem almayı denedim.

Bundan sonraki bölüm, yaptığım niteliksel analizin çok özetlenmiş bir dökümünü raporluyor. Son bölüm ise, yazına ilişkin değerlendirmelerimi ve önerilerimi içeriyor.

Analiz

Yazın genellikle *politik ekonomi, kamu yönetimi veya planlama* odaklı çalışmalardan oluşmakta ve genellikle ikincil veri kaynaklarının (çoğunlukla ilgili yasanın) kullanımıyla gerçekleşen bir *yapısal analize* dayanmaktadır. Bu kapsamda analiz birimi olarak plan, yasa ve kurum kullanılmaktadır; analizler *sonuç yönelimli* ve çıkarımlar *determinist* niteliktedir. Metinlerin temel ilgi alanı *kurum oluşturmaktır*.

Dünya'daki ve/veya Türkiye'deki Ajans yapılanmalarının ve buna çerçeve oluşturan politikalar ile bunlarla ilgili süreçlerin ve belgelerin tanıtımına odaklanan (yani Türkiye'deki yapılanmalara ilişkin tutum alışması belirgin olmayan) çalışmalar³ dışında, metinlerde Ajanslara yönelik başlıca üç tutum alışması belirlemek olanaklıdır:

savunucular: olumlu bakış⁴

reformistler: umutvar ama temkinli, uyarıcı ve öneri geliştiren bakış⁵

- 3 Erol Çakmak (2006). *Yerel Ekonomi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları*. Ankara: İmaj Yayınevi. Zahid Sobacı (2009). 'Regional Development Agencies in Turkey: Are They Examples of Obligated Policy Transfer?' *Public Organization Review* 9: 51-65.
- 4 Ergüder Can ve Suna Yaşar (2008). "İzmir Kalkınma Ajansı: Kuruluşu ve Faaliyetleri", *Bölgesel Kalkınma Ajansları*. İstanbul: İstanbul Politikalar Merkezi içinde, s.61-74. Cesurhan Taş (2008). "Bölgesel Kalkınma ajanslarına Yönelik Eleştiriler ve Son Gelişmeler", *Gündem, Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Eylül, s.7-17. Ahmet Yaman ve Murat Kara (2008). "Türkiye'de Bölgesel Gelişme Politikasının Dönüşüm Sürecinde Kalkınmada Ajanslarının Kuruluş Çalışmaları: Son Durum ve Değerlendirmeler", *Bölgesel Kalkınma Ajansları*. İstanbul: İstanbul Politikalar Merkezi içinde, s.31-60.
- 5 Naci Akın (2006). "Bölge Kalkınma Araçları ile Kalkınma Ajanslarının Uyum, İşbirliği ve Koordinasyonu" *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, Eylül 2006*, Ankara: ODTÜ Mimarlık Fakültesi ve TEPAV içinde, s.295-304. Taylan Dericioğlu (2008). "Bölge Kalkınma Ajansları (BKA) ve Bölgesel Kalkınmada Ajanslar Arası İşbirliği: İstanbul-Marmara Örneği", *Bölgesel Kalkınma Ajansları*. İstanbul: İstanbul Politikalar Merkezi içinde, s.83-108. Murat Ali Dulupçu (2006). "Bölgesel Politikalar Kopyalanabilir mi? Bölgeselleşme Karşısında Bölgeselcilik" *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, Eylül 2006*. Ankara: ODTÜ Mimarlık Fakültesi ve TEPAV içinde, s.233-256. Murat Ali Dulupçu (2005) "Regionalization for Turkey: An Illusion or a Cure?" *European Urban and Regional Studies*, C.12, S.2, s.99-115. Sibel Ecemiş Kılıç (2009). "Proposals for Regional Administrative Structure and Planning in Turkey" *European Planning Studies*, C.17, S.9, s.1284-1301. Gülen Elmas (2006). "AB ve Türkiye'de Bölgesel Politikalar", *Bölgesel Kalkınma: Politikalar ve Yeni Dinamikler*. Aylan Arı (der.). İstanbul: Derin Yayınları içinde, s.149-174. Ayda Eraydın (2008). "Bölgesel Kalkınmanın Yönetişim Çerçevesinde Kurumlaşması: Kalkınma Ajansları", *Bölgesel Kalkınma Ajansları*. İstanbul: İstanbul Politikalar Merkezi içinde, s.9-30. Korel Göymen (2005). "Türkiye'de Bölge Politikalarının Evrimi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları", *Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar Uluslararası Konferansı, Nisan 2005*. İstanbul: İstanbul Politikalar Merkezi içinde, s.35-60. Volkan Güler (2010). "Bölgesel Kalkınma Politikası Aracı Olarak Bölgesel Kalkınma Ajansları: Türkiye Uygulaması", *Basılmamış Yüksek Lisans Tezi*. Ankara: HÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Ana Bilim Dalı. Arnoud Lagendijk, Serap Kayasu ve Suna Yaşar (2009). "The Role of Regional Development Agencies in Turkey: From Implementing EU Directives to Supporting Regional Business Communities?" *European Urban and Regional Studies*, C.16, S.4, s.383-396. Serap Kayasü ve Suna Yaşar (2006). "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Kalkınma Politikaları: Yasal ve Kurumsal Dönüşümler" *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, Eylül 2006*. Ankara: ODTÜ Mimarlık Fakültesi ve TEPAV içinde, s.199-214. Murat Pıçak (2007). "Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde Kurulacak Bölgesel Kalkınma Ajansları Üzerine Bir değerlendirme", *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İktisadi ve Ticari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.13, s.65-92. Filiz Tutar ve Mehmet Demiral (2007). "Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları", *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, C.2, S.1, s.65-83.

şüpheciler: sorumlu yönleri vurgulayarak bağımlılık, bölünme ve/ya eşitsizlik öngörüsünü öne çıkaran bakış⁶

Yapılan analiz Ajanslara ilişkin tutum alışların kutuplaşmamış olduğuna işaret etmektedir. Reformistlerin savunucular ve şüphecilerle paylaştıkları önemli değerlendirmeler olduğu gibi, şüpheciler içinde de öneri geliştirenler bulunmaktadır. Bu nedenle bazı metinlerin hangi kategoriye yerleştirilmesi gerektiği konusunda zorlandım. Konuya ilişkin bilgilenme arttıkça ve yaygınlaştıkça (artarsa ve yaygınlaşırsa!), özellikle reformistlerin, ama aynı zamanda şüphecilerin de kendi içlerinde çeşitlenmesi ve hatta tutum alabilmek için daha fazla bilgiye gereksinim duyduğunu düşünenlerin artması beklenebilir.

Tüm gruplar için AB'ye uyum süreci, küreselleşme, üretim teknolojileri ve üretim ilişkilerinde (post-fordizm) ve yönetimde (bölgeselleşme, yönetişim, vs.) oluşan yeni gelişmeler ile Türkiye'deki geçmiş bölgesel kalkınma uygulamaları Ajansların bağlamını oluşturmaktadır.

Her üç yaklaşım da Ajansların *ekonomik* nitelikteki kurumlar olduğunda görüş birliği içindedir. Bölge planlarının, kurum oluşturmanın ve uygulamaların bu nitelikle ilintisi kurulmaktadır.

6 Argun Akdoğan (2007). "Stratejik Planlama Yerine Planlama Stratejisi: Belediyelerin Stratejik Planlarının Karşılaştırmalı İncelemesi", *Yerel Yönetimlerde 'Dönüşüm' Sempozyumu, 17-19 Ekim 2007, Bildiriler Kitabı*. Ankara: TMMOB içinde, s.53-58. Faruk Atay (2005). "BKA Tasarımının 'Kalkınma' Anlayışı Üzerine", *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?* Menaf Turan (der.). Ankara: Paragraf içinde, s.15-34. Tekin Avaner (2005). "BKA, Siyasal Rejim Sorunu Yarattır mı?", *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?* Menaf Turan (der.). Ankara: Paragraf içinde, s.239-264. Zuhul Dönmez (2009). "Kalkınma Ajanslarımız Ne Yapıyor", *Memleket Mevzuat*, C.4, S.46, s.19-23. Fuat Ercan (2006). "Bölgesel Kalkınmada Değişim: Devlet Merkezli Bölgesel Kalkınmadan Piyasa Merkezli Bölgesel Birikime", *Bölgesel Kalkınma: Politikalar ve Yeni Dinamikler*. Aylan Arı (der.). İstanbul: Derin Yayınları içinde, s.45-116. Birgül A. Güler (2005). "Sunuş", *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?* Menaf Turan (der.). Ankara: Paragraf içinde, s.3-14. Hülya Kendir (2005). "TÜSİAD ve Bölge Politikaları", *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?* Menaf Turan (der.). Ankara: Paragraf içinde, s.281-288. Barış Övgün (2007). "Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları", *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.62, S.3, s.234-255. Deniz Sayın (2005). "Hizmette Yerellik ve Bölgecilik", *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?* Menaf Turan (der.). Ankara: Paragraf içinde, s.265-280. TMMOB ÇMO ve YAYED (2005). *Kamu Yönetim 'Reform'u, Çevre ve Bölge Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı Sempozyumu*. Ankara: TMMOB ÇMO ve YAYED. Menaf Turan (2007). "Kalkınma Ajansları Modeli Bölgelerarası Dengesizliği Giderebilir mi?" *Yerel Yönetimlerde 'Dönüşüm' Sempozyumu, 17-19 Ekim 2007, Bildiriler Kitabı*. Ankara: TMMOB içinde, s. 251-254. YAYED (2009). "Türkiye'de Bölge Kalkınma Ajansı Adımları" *Memleket Mevzuat*, C.4, S.46, s.3-12.

Savunuculara ve Reformistlere Göre Olumlu Özellikler

Savunucular ve kısmen de reformistler için Ajansların temel özellikleri ve Türkiye'nin bugüne kadar geliştirdiği bölgesel-yerel kurumlar ve kurallardan Ajansları ayırıcı özellikler, AB'den yapılan bir politika transferiyle, geçmişte yapılamayanlara ve küresel sisteme verilmiş kurumsal bir cevap olarak okunabilir. Bu çerçevede belirlenen olumlu özellikler şöyle özetlenebilir:

Kalkınma yaklaşımı, stratejik bakışla yerel gereksinim ve olanakları dikkate alarak içsel potansiyel ve dinamikleri harekete geçirmektir. Bu yaklaşım, özel sektör, piyasa ve ekonomi merkezli olarak kurgulanmıştır. Dolayısıyla yaklaşım rekabete öncelik vermektedir ve mekânsal özgünlüğü öne çıkarmaktadır. Bu kapsamda ağ oluşturmaya, öğrenmeye, uyum yeteneğine ve yenilikçiliğe önem verilmektedir.

Yeni temel roller olarak araştırma, planlama, eşgüdüm, canlandırıcılık, aracılık, destekleme ve izleme-değerlendirme-düzeltilme çalışmaları sıralanmaktadır.

Destek verilecek alanlardan en önemlileri, girişimcilik ve KOBİ'ler, cazibe merkezleri, küçük alt yapı, faaliyetlerin çeşitlendirilmesi, yatırımcının işini kolaylaştırma, girişimciye uygun ortam sağlama ve bölgelerin tanıtımıdır. Bunun yanında, beşeri, sosyal ve kurumsal sermaye ile yerel karar alma kapasitelerinin geliştirilmesi önemsenmektedir. Ayrıca, sosyal gelişmeye yönelik çalışmalar da ender olarak desteklenebilecek alanlardan biri olarak belirtilmiştir.

Finansman için ulusal, yerel ve gelecekte de AB kaynaklı olmak üzere anlamlı miktarda kaynak olduğu vurgulanmaktadır. Bu kaynakların, gereksinimlerin hepsinde gereken finansmanın tümünün sağlanması için değil, bölgesel veya yerel kaynakları harekete geçirmek ve yönlendirmek (kaldıraç rolü) için kullanılması öngörülmektedir.

Mekâna odaklı olma avantajları, etkinlik, verimlilik ve yerindelik ilkeleri açısından ortaya konmaktadır. Bu kapsamda vurgulanan noktalar şunlardır:

Bölgelerde plan ve projeleri sahiplenecek bir kurum oluşturuldu

Bölge planları ve uygulamalar ilgili ortamda eşgüdülerek gerçekleştirilecek

Plan ve uygulamaları yönlendirici verinin toplanması, bilgiye dönüştürülmesi ve dağıtımında etkinlik artacak

Yerel katılımcılar planlamaya ve uygulamaya katkı sunabilecekler

Uygulamaları izlemede, değerlendirmede ve düzeltmede etkinlik artacak

Ulusal düzenlemelere sunulacak geri-bildirimde gerçekçilik ve etkinlik artacak

Yatay ve kapsayıcı ilişkiler; ortaklık, paydaşlık ve yönetim kavramlarına gönderme yaparak formüle edilmektedir.

Plan ve uygulamaların kamu, özel sektör ve STK işbirlikleriyle gerçekleştirileceği ve kalkınma görevinin toplumun farklı kesimleriyle paylaşılacağı öngörülmektedir.

Böylece Ajansların kendi içine kapalı merkezî devlet kurumları olmak yerine bölgelerde halk tarafından benimsenen yerel kurumlar olacakları beklenmektedir.

Çok taraflı karar mekanizmaları olarak da Ajansların işleyişi için yönetim (karar alma) ve kalkınma (danışma, denetleme) kurulları oluşturulmaktadır.

Alışılmadık bir örgütlenme yapısı ile Ajanslar özel hukuk hükümlerine bağlı tüzel kişilikler olarak kamu hizmetleri görecekler ve ulusal ölçekte il ölçeği arasındaki bölge ölçeğinde iş yapacaklardır.

Ajanslar, hızlı karar alabilen, esnek, saydam, sorumlu, hesap verebilir, dinamik, sürdürülebilirliği önemseyen; bütünleşmeye, sosyal içermeye, yerinden yönetime ve katılıma odaklı yapılar olacaktır.

Esnek örgütlenme yapısı ile Ajanslar, iş alanları, personel ve harcama konularını da dikkate alarak yerel gereksinimlere uygun birimler oluşturulmasına olanak sağlayacaklardır. 2010 itibariyle tüm bölgelerde aynı örgütlenme yapısının geçerli olmasının nedeni, her bir Ajansın stratejik sektörlerinin belirlenme aşamasında olmasıdır.

Ajanslar küçük, etkin ve çekirdek bir kadroyla çalışılacaklardır. İnsan kaynakları kapasitesinin belirlenmesinde profesyonel alanlar, KPSS, İngilizce ve deneyim düzeyleri gibi özelliklere dikkat edilmektedir. Kapasitenin iyi bir düzeyde tutulabilmesi için de performans dayalı önlemler alınmaktadır.

Etki alanı bakımından eskisine göre daha çeşitli boyutlarda ve daha hızlı bir kalkınma öngörülmektedir. Böylece, bölgelerde etkinin tabana yayılması, gelir dağılımında düzelme, bölgeler ve kıır-kent arası eşitsizliklerin giderilmesi beklenmektedir. Bunun bir sonucu olarak da, ülkenin kalkınmasına katkıda bulunulacağı kaydedilmektedir.

Reformistlere ve Şüphecilere Göre Eleştiriler

Dünya'daki ve Türkiye'deki gelişmelere verilen bu kurumsal cevaba reformistlerin metinlerinde, eşitlik-etkinlik dengesi, bütüncül bakışın ihmali ve yerinden yönetimin kurgulanması ve uygulanması alanlarında eleştiriler geliştirilmektedir. Şüphecililerin metinlerinde ise, Türkiye'deki geçmiş uygulamaların eşitlik yaratmadığı belirtilmekle birlikte bunun analizi pek yapılmamakta ve Dünya'daki gelişmelere ayak uydurmak amacıyla Türkiye'nin yaptıkları eksik veya yanlış bulunmaktadır. Bu grupta eşitlik sorunu öne çıkarılıp, bu çerçevede merkezin, devletin ve kamunun etken (aktif) müdahalesini engelleyen ve çelişkili düzenlemeler eleştirilmektedir.

Bu iki grubun ana eleştiri konularını beş başlık altında toplamak olanaklıdır:

Politik ekonomi: Neo-liberalizm ve küreselleşmenin nitelikleri vurgulanarak AB dayatmalarına dikkat çekilmektedir. Sermaye, piyasa ve rekabet konularına öncelik verilmesi ile devletin eşitlikçi olmayan, düzenlemeci ve sermaye yanlısı yeni rolü eleştirilmektedir. Bu kapsamda sorunlu hale gelebilecek doğal, kültürel ve kentsel çevre ile emek, gelir ve iş güvenliği konularına dikkat çekilmektedir.

Yerinden yönetime merkezci eleştiri: Ulusal bakışın ihmali ve bölge odaklılık kapsamında, merkezin azalan buna karşılık çevrenin artan önemi, rolü, etkisi ve kontrolü üzerinde durulmaktadır. Kamu ile özel sektör ayırımının bulanıklaşması ve çelişkili düzenlemeler eleştirilmekte, kurumsal ilişki ve rollerde yaratılan karmaşa örneklenmektedir.

Yerinden yönetime liberal eleştiri: Merkezin, kamunun ve dolayısıyla bürokrasinin yapısının ve etki gücünün gerçekte değiştirilmemiş olması eleştirilmektedir.

Bütüncül bakışın ihmali: Koruma-kullanma, büyüme-dağılım, merkezi-yerel oluşumlar gibi çelişkili unsurların dengelenememesi üzerinde durulmaktadır. Hem planlama hem de uygulama aşamalarında, bölgeler ile ülkenin bütünü arasındaki bağlantıların yeterince kurulmamış olması ve ayrıca, bölge içi kurumsal ilişkilerde var olan veya belirebilecek sorunlara işaret edilmektedir. Bunlara ek olarak, bölge tanımının sorunlu yanları ortaya konmaktadır.

Politik kültür, yönetim kültürü (katılımcılıkla ilgili sorunlar): Devlet, toplum ve bireyler arasındaki ilişkilerin niteliği ile örgütlenme sorunları belirlenmektedir. Bu kapsamda, katılımcılık, sahiplenme ve kapasite sorunlarına, eyleycilerin etkenliği ve katılımcılığın niteliği ile işlevselliğine ilişkin sorunlara, merkezin

etkisinin yarattığı sorunlara, merkez ve çevredeki güç odakları ve ilişkilerine işaret edilmektedir. Bu çerçevede Ajansların yönetim ve kalkınma kurullarının yapısı ve işleyişi eleştirilmektedir.

Yukarıda sunulanlar, tutarlı ve sistematik beş yaklaşımın yansıması değil, analiz yapabilmek için yığılmalara göre oluşturulmuş bir sınıflamadır. İlk iki bakış açısı (politik ekonomi ve yerinden yönetime merkezci eleştiri) şüphecilerin ağırlıkta olduğu gruba, son üç bakış açısı ise (yerinden yönetime liberal eleştiri, bütüncül bakış ve politik kültür-katılımcılık), reformistlerin ağırlıkta olduğu ve savunucularla iletişim içinde olan veya iletişim kurmaya hazır gruplara karşılık gelmektedir. Politik ekonomi ve yerinden yönetimin merkezci eleştirileri karşılıklı etkileşim halindedir. Bütüncül bakış diğer tüm fikirlere dikkat etmektedir. Politik kültür-katılımcılık eleştirileri ise tüm yaklaşımların içine dağılmış durumdadır. Bu kapsamdaki sorunların görünür kılınabilmesi için bu metinde politik kültür ve katılımcılıkla ilgili eleştiriler ayrı bir maddede toplanmıştır.

Yukarıda özetlenen eleştirilere dayanarak yapılan çıkarımlar, öngörüler, yani bir anlamda başlıca potansiyel *sorun alanları* şöyle sıralanabilir:

Politik ekonomi: Sermaye iktidarı, eşitsizliklerin artması, üniter yapının bozulması ve çatışma,

Yerinden yönetime merkezci eleştiri: Kamu yararının ihmali, kontrolsüz yetki ve kaynak kullanımı, kaynak sağlayıcılara bağımlılık, kayırmacılık, etkinlikte azalma ve üniter yapının bozulması,

Yerinden yönetime liberal eleştiri: Merkezî, büyük, bürokratik, hantal ve otoriter yapının alttan alta kendini yeniden üretmesi,

Bütüncül bakışın ihmali: Kamu yararının ihmali, rekabetten yana eşitsizliklerin ihmali, yerinden yönetimde örgütlenme ve uygulama sorunları (analiz-plan-bütçe-program-proje sürecinde, izleme-denetlemede, değerlendirme-geri bildirimde ve eşgüdüm-iletişim-işbirliğinde etkinlik sorunları, dağınıklık ve tutarsızlık),

Katılımcılık-politik kültür sorunu: Eşitsizlik, katılım, kapasite geliştirme ve sahiplenmede sınırlılıklar, kayırma ve himayecilik, yerinden yönetimde etkinlik sorunları. Bu kapsamda en çok üzerinde durulan, Ajansların yönetim ve danışma kurullarının sosyal içermeyi yeterince sağlamaması ve işlevsellikleriyle ilgili sorunlardır.

Bu eleştiri ve çıkarımlara dayalı olarak geliştirilen *öneriler* ise şöyle sıralanabilir:

Politik ekonomi: Ulusal bakış ile merkezî düzenleme ve planlamanın yeniden ihyası; başlıca eyleyici olarak devletin yeniden öne çıkarılması; temel strateji olarak büyük sanayi ve alt yapının kurulması,

Yerinden yönetime merkezci eleştiri: Merkezin güçlendirilmesi ve tüm yapıda buna göre tutarlılık oluşturulması,

Yerinden yönetime liberal eleştiri: Merkezin ve kamu yapılanmasının etkisinin azaltılması; özel sektör bakışının egemen kılınması; yerel eyleyicilere önem verilmesi,

Bütüncülüğün ihmali: Eşitlik-etkinlik dengesinin öne çıkarılması; yerinden yönetimin gerçekten uygulanması fakat bu arada ulusal-bölgesel ve merkez-yerel bağlantılarının işlevsel biçimde kurulması; ilgili kurumların iletişimi, eşgüdümü ve işbirliğinin gerçekleştirilmesi; daha işlevsel bir bölge tanımlaması yapılması,

Katılımcılık sorunu: Daha içerikli ve işlevsel bir yapılanma ve uygulama ile sosyal içerme ve katılımcılığın sözde değil özde gerçekleştirilmesi.

Böylece reformistler, etkinlik ve/veya eşitlik yönünde iyileşme sağlayabilmek için kurum oluşturmada dikkate alınması gereken teknik özellikleri öne çıkarmaktadır. Şüpheciler ise, yeni küresel düzenin eşitlikleri sağlayamazken ulus-devletin egemenlik ve üniter yapı özelliklerini de aşındıracağını ortaya koyup, eşitsizliklerle mücadelenin (kapitalist sistemde) ancak kamu kurumları eliyle gerçekleştirilebileceğini, dolayısıyla, kamuyu temsilen devlet merkezli (ulusal ve kalkınmacı) yaklaşımın yeniden etkinleştirilmesini önermektedir.

Çoğunlukla ilkelere bazen de gerçeklere dayanarak ortaya konan bu kaygı alanları ve önerilerde, yazındaki tüm dağınıklığa rağmen şu noktaların birden fazla grup tarafından *paylaşıldığını* gözlemek olanaklıdır:

eşitsizliklerin giderilmesi; bu kapsamda bölgeler ve gruplar arasında pozitif ayrımcılık gözetilmesinin gerekliliği,

kaynakların kullanılırken korunması,

toparlayıcı bir üst veya ulusal bakışın oluşturulmasıyla ulusal bölge planları ve senaryolarının hazırlanması, böylece bölgelerin sistematik biçimde yönlendirilmesi,

mevzuatta belirginlik sağlanması, çelişkilerin giderilmesi ve kurumsal

ilişkilerin buna göre düzenlenmesi,

sorunları giderilmiş bir mevzuat ışığında kurumlar arası eşgüdüm, iletişim, işbirliği ve etkinlik sağlanması yönünde somut adımlar atılması,

katılımcı kurumsal mekanizmaların içeriğine ve işleyişine özel önem verilmesi,

tüm bu işleri yaparken, merkezde ve çevrede toplumun gerçeklerinin (yerinden yönetimi ve katılımı sınırlayan toplumsal, kültürel, politik ve yönetsel yapı ve dinamiklerin) dikkate alınması.

Politik ekonomi yaklaşımı farklı marksgil teorilerin izlerinin sürülebildiği, yerinden yönetimin merkezci eleştirisi ise belli bir normatif yaklaşımın öne çıktığı yaklaşımlardır. İki alandan gelen çözüm önerilerinin geçmiş kalkınma stratejileri ve yönetiminin yeniden ihyasını tercih etmeleri bakımından geriye dönük bir ‘ütopya’ kurdukları söylenebilir. Bütüncüllüğün ihmaline dayanan eleştirilerde teorik ve normatif bakış açıları daha geri planda durmakta, bunun yerine işlevsel yaklaşım belirginleşmektedir. Bütüncül yaklaşımın çözüm önerileri, yeni kalkınma stratejileri ve yönetim yapıları önermesi bakımından ileriye dönük bir ‘ütopya’ kurmaktadır. Yerinden yönetime liberal eleştiri yazında çok küçük bir yer tutmaktadır; bu yaklaşımda, örtük bir liberal teorinin izinde pragmatik bir bakış açısı öne çıkmaktadır. Politik kültür-katılımcılık sorununa ilişkin olarak yapılan eleştiriler ise metinlere serpiştirilmiş teorik bir bakışla desteklenmektedir. En ilginç, ampirik veri bir tek bu konudaki eleştirileri desteklemek için sistematize edilmese bile kullanılmıştır. Ayrıca yapısal analizi aşarak yapı-eylem ilişkileri üzerine çok yetersiz olmakla birlikte birkaç söz söylemek ve Ajansların örgütlenme yapıları veya işleyişlerine ilişkin somut öneriler geliştirilmesi böylece bir tek bu konuda olanaklı olmuştur.

Genel Değerlendirme ve Öneriler

Bu makalede yapılan analiz, Ajanslara ilişkin yazındaki tüm tanıtımlarda ve eleştirilerde sosyal boyutun yer almasına rağmen bu boyuta ilişkin yorumların metinlerin çeşitli yerlerine dağılmış olduğunu, sosyal boyutun sorunsallaştırılmadığını ve bir çerçeveden yoksun biçimde analiz edildiğini ortaya koymaktadır. Bu nedenle, metinlerde yer alan önerilerdeki dağınıklığı ve bağlantısızlığı aşmak güç olmaktadır. Bu sorunların giderilmesine katkıda bulunmak amacıyla, sosyal boyutun içini çok boyutlu biçimde dolduracak bir yaklaşımı ve araştırma alanlarını aşağıda sıraladım.

Metinlerdeki yapısal analiz örtük veya açık biçimde bir teoriyle desteklenmiş

olsa bile (ki çoğunlukla teorinin izlerinin bulunması güç oluyor), tümünden gelimsel bir mantıkla yapılan çıkarımlar hipotetik düzeyde kalmaktadır; özellikle de şüphecilerin metinleri en fazlasından ilgili yasa metninin analiziyle yetinmektedir. Bunun nedenlerinden biri, yapısal bir sayılıtının sorgulanmadan bırakılması olabilir. Bu sayılıtıyla göre, temel belirleyici değişken tutarlı bir bütünlük sergileyen yapılar olarak kurgulanırken, kolektif ve bireysel eyleyiciler edilgen, yaratıcılıktan ve değişim yaratmaktan uzak unsurlar olarak düşünülürler. Bu durumda, toplumsal grup ve örgüt düzeyi yapısal veya ilişkisel özellikler, dolayısıyla da süreçlere ilişkin veri ve bunlara dayanan analiz ilgi çekmez. Sonuçta, yeni bilgi üretmek yerine varolan kanılar çevresindeki kümelenmeler pekiştirilir. Buna ek olarak, eylem ve yapı-eylem ilişkileri merak alanının dışına itilir. Bu çizginin takibininin, kamplaşma ve ötekileştirmeye giden en kısa yol olduğunu düşünüyorum; bugün ihtiyacımız olan ise bunun tersidir.

Yapısal-kurumsal analiz planlarda, örgütlenmede, yasal düzenlenmelerde, uygulamalarda ve izleme-değerlendirme-denetlemede bir ana çerçeve çizer. Ama eyleyici-eylem analizi bu çerçeveyi hem netleştirir hem de düzeltir. Bunun nedeni, açıklayıcı öğelerin en azından bir kısmının ayrıntılarda gizli olmasıdır. İçsel dinamikler (yalnız yerel ortamdakileri kast etmiyorum), onları görsek de onlara gözlerimizi kapasak da, dışsal faktörleri veya yazılı kuralları işler kılan süreçlerdir. Bu nedenle, yapısal-kurumsal analiz ile eyleyici-eylem düzeyi analizi eklemlemeliyiz. Böylece, sonuç yöneliminden vazgeçmeden süreç yönelimine de sahip olacak analitik bir donanımına ulaşmış ve dinamik bir anlama-betimleme-açıklama yaklaşımı geliştirmiş oluruz.

Analizlerde ilgili kuramlara ve yazına göndermeler genellikle sistemli ve disiplinli biçimde yapılmamaktadır. Bu çerçevede, olumlu veya eleştirel, liberal veya marksgil ilhamlı, tüm yaklaşımların önemli sorunlarından biri, toplum sayılıtındaki belirsizlik olarak ortaya çıkmaktadır. Metinlerde sınıflar ve gruplar arası çatışma yaklaşımına mı yoksa bütünlükçü-toplulukçu yaklaşıma mı dayanıldığı belirgin değildir. Bana kalırsa, derinden derine ikinci yaklaşım her çevreyi etkilemektedir. Küresel kapitalist sistemde kalkınmanın sermaye yanına özel önem verme gereği, bütünlükçü-toplulukçu ve ataerki hakkaniyet duygularımızla çelişiyor olabilir. Bu duygu, sağ popülizm kadar devlet önderliğinde yürütülmesi önerilen ve eşitlik söylemini önemseyen sol popülizm için de geçerli gibi durmaktadır. Böylece, olumlu ve liberal ilhamlı yaklaşımlarda ekonomik temelli olan ve olmayan sınıf, tabaka ve bölgeler arası gerginlikleri çözmek için kısmen merkeze-devlete, kısmen de sistemle bütünleşmiş yerel güçlere dayanılarak, görünüşteki yerinden yönetim ve katılımcılığın içinin boşaltılması tehlikesi yaratılmaktadır. Şüpheli ve marksgil ilhamlı yaklaşımlarda

ise aynı gerginlikleri çözmek için, genellikle, görünüşü değiştiren bir düzenleme yapmadan merkeze-devlete dayanılması önerilmektedir; sınıfsal bir analiz yapılması gerekirken, toplumsal oluşumun tümüyle devlet kontrolüne alınabileceği varsayılıyor izlenimi verilmektedir. Bu noktada kapitalist dünya sisteminden kopma mı öneriliyor sorusuna net cevap veren bir makale bulunmamaktadır. Burjuvazi içindeki farklılaşma, gerginlik ve uzlaşmaların analiz edilmesini öneren veya ulus ötesi ve ulus içi çelişkili iletişimlere dikkat çeken kuramsal temeli güçlü yalnız üç makale saptanabilmiştir (Ercan, 2006; Dulupçu, 2005, 2006). Bütünlükçü eleştirel yaklaşım bu iki ana akımdaki sorunların farkında olduğu izlenimi vermekle birlikte onun da sayılıtlarını netleştirerek kuramsal bir zemine oturması gerekmektedir.

Yukarıdaki paragrafla bağlantılı bir diğer sorun devlet kuramlarına ilişkindir. İlginç şekilde, marksil okul tarafından geliştirilen devlet modelleri bileşüphecilerin metinlerinde tartışılmamaktadır. Tıpkı toplum yaklaşımında olduğu gibi devlet de parçalı ve iç çelişkilere sahip bir yapı olarak kurgulanmamaktadır. Devletin farklı sınıfların ve grupların mücadelesine göre şekillendiği gözden kaçmaktadır. Devlet-toplum-birey ilişkilerinin hangi çerçevede kurgulandığı bulanıklaşınca, metnin içinde yaklaşımlar arası kaymaların fark edilmesi zorlaşmaktadır. Ayrıca, genel olarak toplumda ve özel olarak da sınıfsal yapıda (üretim ilişkilerinde) oluşan tüm değişimlere karşın düzenleyicilikle yetinmeyecek bir devlet modelinin ne denli olanaklı olduğu tartışılmadan kalmaktadır. Eğer üretim, pazarlama ve finans gibi faaliyet alanlarının yayılmadığı bir bölgenin kalkınmasından kapitalist sistemde söz etmek olanaklı değilse, geriye, bunun merkezi eyleyicisi kim olacak sorusu kalmaktadır; devlet mi, özel sektör mü, yoksa ikisinin tamamlayıcı ilişkileri mi? Devleti ne kadar 'genel' kamunun çıkarlarını destekleyen, sınıf bağlantılarından arınmış yansız bir kurum olarak görüyoruz? Tarihte nasıldı? Sermaye dışı kesimleri öne çıkardığımızda da sınıfsal bir yaklaşım izlemiş oluyorsak, sınıflar arası mücadeleyi de kabul edeceğiz demektir. Eğer ulaştığımız nokta sosyal demokrasi ise (devlet sosyalizmi veya işçi iktidarı değilse), devleti merkeze koyan bir kalkınmayla hem sosyal demokrasinin sınıfsal hem de toplumsal boyutunu ihmal ederiz. Önerim, devletin sınıflar ve sınıf içi-dışı katmanlar ve gruplarla ilişkilerini gözden kaçırmadan analiz yapmamızdır.

Eğer bu üç alanda (yapısalcı sayıltı, toplum sayıltısı ve devlet kuramı) netleşme sağlanırsa, geçmişteki bölgesel planlamaların ve bugünkülerin sınıfsal-grup temelli (eleştirel gerçekçi) analizleri yeni bilgi üretmek ve daha isabetli biçimde yapılabilir. Bu yolla, yargılarımızın doğruluğunu da bir kez daha sorgulamış oluruz. Kuram ışığında yürütülen uygulamalı araştırmaları önemseriz; bu konuda deneyimimiz artar ve katılımcıları işlevsel olurken etik de olabilen bilgiyle desteklemiş oluruz.

Bunun teknik olmaktan önce politik bir tercih olduğunu, araştırma dahil tüm sürecin de politik bir boyutu olduğunu biliriz. Zenginden yoksula, erkekten kadına, bölgeden bölgeye faydaların damlamadığının, devletin mücadelelerle şekillenen bir kurum olduğunun ve sınıflı bir toplumda yaşadığımızın bilinciyle, kalkınmanın çelişkili boyutlarını dengelemeyi gündemde tutarız. Eşitlik-etkinlik dengelemesi ile yerinden yönetim-katılımcılık (yani demokrasi) için daha gerçekçi öneriler geliştirebilir, stratejik ittifak gruplarını daha isabetle belirleyebiliriz.

Yukarıda sıraladığım zaafardan dolayı yazında merkezin çok veya az istekliliği yorumlanmakta veya yargılanmaktadır; ama çevrenin istekliliği ve hatta kimlerden oluştuğu merak edilmemektedir. Yazın, sonuçları yaratacak olan eyleyicilerin özellikleri, kapasiteleri, isteklilikleri, çeşitli çıkar algıları ve kaygıları, kendi aralarındaki gerilimler ve ittifakları, bunların yaratabilecekleri tehditler kadar fırsatları da büyük ölçüde ilgi alanı dışında tutmaktadır (Ercan, 2006 ve Dulupçu, 2006'daki yaklaşım hariç). Oysa yazında dağınık biçimde, politik-kültürel yapının halen yeniden ürettiği himayecilik, kayırmacılık, cılız sivil toplum, kötü yönetim ve zayıf dayanışmanın (sosyal sermaye) kalkınma yönetiminde etkinliği ve eşitliği engelleyici olduğu az-çok ortaya konmuş durumdadır (Akın, 2006; Elmas, 2006; Eraydın, 2008; Dericioğlu, 2008; Dulupçu, 2005, 2006; Kendir, 2005; Güler, 2010; Lagendijk vd., 2009; Kayasü ve Yaşar, 2006; Pıçak, 2007; Tutar ve Demiral, 2007). Özellikle Ajanslar kendi başlarına iş yapacak kurumlar olmadığından, onların etkileşim içinde olduğu tüm kurumlardaki kapasite, yönetim anlayışı ve benzeri özelliklerin önemli olduğu da bu metinlerde belirtilmektedir. Dolayısıyla, iletişim, eşgüdüm ve işbirliği, hakkaniyet ve şeffaflık gibi konulardaki engelleyici faktörler ve dinamikler üzerinde daha fazla durulması gerekmektedir. Eğer bu konulara odaklanabilirsek, bölgelerdeki eyleyiciler güçleri ve güçsüzlükleriyle görünür hale gelecektir; bunda da akademisyenlere iş düşmektedir.

Metinlere dağıldığından kuvvetli bir ileti olarak belirmeyen bir boyutu özellikle vurgulamak istiyorum. Kaliteli ve kapsamlı bir katılım olmadan yerinden yönetim (veya ademî merkeziyetçilik) kalkınmaya olumlu bir etkiye bulunmaz. Katılım ne bir mucize ilaçtır ne de dikensiz gül bahçesi; eksik bilgiye ve deneyime dayandığında veya topluluk içi güç ilişkileri dikkate alınmadığında, katılım manipülasyonla sonuçlanabilir veya çatışmalara yol açabilir. Ama bu süreci korkularla geriye çekmeye çalışmak Türkiye'ye hiçbir grubun hedefleri açısından olumlu bir sonuç getirmez. Yazında, bir önceki paragrafta belirttiğim gibi, politik kültürle politik ekonominin ilişkisine odaklanan sınırlı sayıda çalışma kaydedilebilmiştir; yani bu sorun, daha çok bir yan unsur olarak ele alınmaktadır. Bu alanda daha fazla çalışma yapılırsa, eşitsizlikleri yeniden üreten bazı mekanizmaların niyetlenmediğimiz halde görünmez kılınmasını engelleriz.

Bölgeselleşme ve Ajanslarda veya AB'ye üyelikte de safdil bir yaklaşım içinde olunmasına gerek yoktur. İlk ikisi sermaye iktidarı veya bölünmeyle sonuçlanabilir. AB sisteminde ise iki çelişik yapı iç içedir; biri eşitlikçi diğeri hiyerarşik ve buyurgan. Toplumsal yapımız ise, ataerkinden epey etkilenen hiyerarşik bir niteliktedir. Ayrıca, hem AB'nin hem de Türkiye'nin yapısında teknoloji ve ekonomiyi merkeze oturtan yaklaşımlar baskındır. Tüm bunlar dikkate alındığında, bir yandan Türkiye'yi, 'bilen' ve 'karar verebilen' konumundan çıkarmaya yönelik eğilimler, bir yandan da sermayenin ve sosyal veya politik iktidarın dışındaki grupları iktidara yaklaştırmayan eğilimler söz konusu olacaktır. Ancak bu noktada Giriş'te vurguladığım iki gerçeği hatırlamakta yarar bulunmaktadır. Bunlardan birincisi sistemin çelişkileri, diğeri ise eyleycilerin gücüdür. Bunlar, istesek de istemesek de değişme yaratıcı mekanizmalardır; eğilimler ise yalnız birer olasılıktır. Eğilimlere nasıl müdahale edildiği sonuçları kayda değer biçimde etkilemektedir.

Yazında, kalkınmanın ekonomik-teknik olduğuna ilişkin sayıltı da sorgulanmadan bırakılmıştır (Övgün, 2007 haricinde). Üstelik bu ilgisizlik, bu sayıltının kavramsal düzeyde yeniden üretilmesine katkı sağlamaktadır. KOBİ'ler, tarım, turizm veya her ne ise; bu alanlar teknik olduğu kadar sosyal alanlardır. Kümelenmenin geleneksel biçimlerini bilmeden modern kümelenmeler için öneri geliştirilmesi etkin bir çözümü riske atar. KOBİ'lerin İstanbul'daki veya Van'daki farklı gereksinimlerini bilmeden yapılan stratejik planlar ve ona göre hazırlanmış gibi duran hibe programları sürdürülebilir olmaz (Lajendik vd., 2009'un başarılı sorun saptama araştırması örnek alınabilir). Hibe programları da, kapasite geliştirme programlarıyla desteklenmezse ya yalnız belli bir kapasiteye ulaşmış olanları daha ileri taşır (eşitlik ve hakkaniyet ilkelerinin ihlali) veya sürdürülemez sonuçlarla yetinir (etkinlik ilkesinin ihlali). Benzeri şekilde, yaratıcılığın, yaratıcı girişimcilerin, girişimci ağlarının ve bu alanlardaki eyleycilerin kapasitelerinin nasıl geliştirilebileceğine yönelik araştırmalar gerekmektedir. Ayrıca yazında yaratıcılıktan anlaşılan yalnız teknoloji geliştirmemiş gibi durmakta, ilişkilerde ve örgüt yönetiminde yaratıcılıktan söz edilmemektedir (bir istisna olarak Dulupçu, 2006'da yaratıcılığın sosyal boyutu vurgulanıyor). Daha yüzlerce örnek verilebilir ama özetle, tekniğe ve kurumlara can katanın insan, kültür ve toplumsal dinamikler olduğunu artık görmeliyiz veya bu yaklaşımı metinlerimize açıkça yansıtılabilmeliyiz. Kalkınmayı bir tek ekonomiye ve özel sektöre indirgemeyeceksek, diğer hangi boyutlara eş zamanlı olarak nasıl müdahale etmemiz gerektiğine odaklanmalıyız.

Ulus ve ulus-altı yapıların, belirli bir kurumun öncülüğünde ve bir üst plan aracılığıyla ilişkilendirilmesi politik ekonomi, yerinden yönetimin merkezci

eleştirisi ve bütüncül yaklaşımın eleştirilerinde yer almaktadır. İlk yaklaşımda buna yol açan temel kaygı küreselleşme ve sermaye iktidarının kontrolüdür. İkincisinde kamuyu temsilen devletin kontrolü ve üniter yapının korunmasıdır. Üçüncüsünde ise yerinden yönetimin himayecilik ilişkilerini aşarak, eşitlik-etkinlik dengesini sağlayıp işlevsel kılınması, yani bölgeye kendi dinamiklerini geliştirecek türde güçlenme olanakları sunulması veya bir başka deyişle bölgeye özerk bir alan sağlanmasıdır. Bu tartışmada bir dizi çelişki ortaya çıkmaktadır. Örneğin, Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) üstlendiği yönlendirici ve eşgüdümleyici rolü yetersiz bulanlar da, bunun fazlasıyla belirleyici olduğunu düşünenler de bulunmaktadır. Ama ikinci görüşte olup da, DPT'nin planlama ve eşgüdümde üzerine düşeni yerine getirmediğine işaret edenler de vardır. Ajansların yapısını ve rolünü de tehlikeli veya yerinden yönetimi gerçekleştirmede yetersiz bulanlar vardır. Katılımcılıkla ilgili birkaç ampirik bulgu ikinci görüşe destek vermektedir. Benzeri şekilde, valileri bugün için tarafsız addeden bir yaklaşım da, tersi de söz konusudur. Merkezi yönetimde tarafsızken, valilerin (ve belediye başkanlarının) Ajansların yönetim kurullarında yer almalarının küresel oyunlarda ve bağış kuruluşlarıyla ilişkilerde tarafsızlıklarını yitirmelerine yol açacağını kaydedenler de bulunmaktadır.

Tüm bu çelişkili iddialar, Ajansların neyi planlayıp uygulamaya yetkili oldukları (ve hele kapasitelerinin neye yetebileceği) konusunda herhangi bir çevrenin yeterince bilgili olduğu konusunda şüphe uyandırmaktadır. Dolayısıyla bu durum, hem DPT ve Ajans kaynaklarına hem de akademisyen ve uygulamacıların çalışmalarına dayanan daha fazla bilgiye gereksinimimiz olduğuna bir kez daha işaret etmekte ve ayrıca, bir hipotez belirlemeye yardımcı olmaktadır: DPT aslında endişeleri, talepleri ve çağın gerekliliklerini dengelemeye çalışmıştır. Ama bunu kapsamlı bir katılımı yapmamış ve devlet kontrolü ile üniter yapıya ilişkin kaygıları yatıştırmak DPT için daha ağırlıklı bir hedef olmuştur. Ne var ki, elde edilen sonuç hiçbir grubu tatmin etmemiştir. Belki de ana sorunu Göymen'in (2005) ortaya koyduğu gibi, yerinden yönetim ve yetki aktarımı konusundaki siyasi irade yetersizliği olarak düşünüp, bunun nedenleriyle daha açıkça yüzleşmek gerekmektedir. Kısacası, farklı görüşleri savunanların daha fazla ilişki içinde olması, iş yapma görevini üstlenenlerin de eleştirileri dikkatle irdeleyerek gereken düzeltmeleri yapması ve yapılmış olanları da sıkça paylaşması gerekiyor.

Bu noktaların kesiştiği yerde Ajanslara ilişkin uzak, soğuk ve yeterince anlamadan bir 'yaklaşım' sergilenmesi, Türkiye'nin kalkınma ufku açısından yararlı görünmüyor. Ajanslara dokunma mesafesine gelmemiz ve eleştirilerimizi kuram ışığında yorumlanabilecek ampirik bilgiyle desteklememiz, eleştireliliğimiz kadar düşünürselliğimizi de her kesim için daha işlevsel kılacaktır. Sorunu,

Ajansların zorunlu bir dış politika transferi olduklarıyla (Övgün, 2007; Sobacı, 2009) sınırlamamakta yarar var; nihayetinde, pek çok politika (Göymen, 2005) gibi İslamiyet, cumhuriyet ve demokrasi de dış transferdi ve tüm toplum kesimleriyle görüş birliği içinde içeri aktarılmamışlardı. Asıl sorun, ondan kim ve ne ölçüde yararlanacak ve bu süreçte Ajansların hizmet ettikleri kesimler nezdinde meşruiyetleri artacak mı? Belki ilk beş yılı veya ilk plan dönemini sabırla, dikkatle ve iyi niyetle değerlendirmeli; Ajansların görev ve yetkileriyle yapabildikleri veya yapabilecekleri arasındaki örtüşmeleri ve sorun alanlarını belirlemeli; örgütlenme, finansman, insan kaynakları, toplumsal kesimler ve merkezle ilişkiler vd. konularda öneriler geliştirmeli. Bu tür çalışmalar yeniden canlanmaya başlayan katılımcılık ve demokrasi deneyimlerinin çeşitlenmesine ve derinleşmesine de katkıda bulunacaktır.

Bu nedenlerle, tartışma platformlarının çoğaltılarak ve iletişimin sıklaştırılarak, yapılan araştırmaların, bulguların ve eleştirilerin paylaşılması, değerlendirilmesi ve gereken düzeltmelerin gerçekleştirilmesi gerekiyor. Böyle bir paylaşım katılımı etkinleştirmede ve Ajansların toplumca benimsenip benimsenmediklerini anlamada bu kurumların kendi tanıtımlarını (bir anlamda propogandalarını) yapmalarından daha etkili ve verimli olacaktır. Ajansları yok etmek yerine etkin eyleyiciler olarak sürdürülebilir kılmaya çalışmak, Türkiye'nin bugüne kadar sınırlı başarı gösterdiği bölgesel kalkınma, eşitlikçi ve etkin kalkınma / kamu yönetimi ve katılımcı demokrasi deneyiminde yeni ufuklar açabilecek denemeye değer bir alternatiftir.

Bu çerçevede, herkesi sürece katılmaya, süreci içinden, daha yakından, önce anlamaya sonra eleştirmeye davet ediyorum. Böylece Türkiye'nin lehine üç kazancımız olacak. Birincisi, değişmeyi durdurmaya değil biçimlendirmeye yöneleceğiz. İkincisi, düşünümsellik kazanacağız, yani kendi içimizde de değişmeye kapı aralayacağız. Üçüncüsü de, kimisi artık bağıra çağıra dile getirilen kimisi de kavga-dövüş arasında hala duyulmayan, görülmeyen hak ve gereksinim taleplerine hakkaniyetle yaklaşmış olacağız.

Kaynakça

- Akdoğan, Argun (2007). “Stratejik Planlama Yerine Planlama Stratejisi: Belediyelerin Stratejik Planlarının Karşılaştırmalı İncelemesi”, *Yerel Yönetimlerde ‘Dönüşüm’ Sempozyumu, 17-19 Ekim 2007, Bildiriler Kitabı*, Ankara: TMMOB içinde, s.53-58.
- Akın, Naci (2006). “Bölge Kalkınma Araçları ile Kalkınma Ajanslarının Uyum, İşbirliği ve Koordinasyonu”, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, Eylül 2006*, Ankara: ODTÜ Mimarlık Fakültesi ve TEPAV içinde, s.295-304.
- Ataay, Faruk (2005). “BKA Tasarımının ‘Kalkınma’ Anlayışı Üzerine” Menaf Turan (der.) *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?* Ankara: Paragraf içinde, s.15-34.
- Avaner, Tekin (2005). “BKA, Siyasal Rejim Sorunu Yarattır mı?” Menaf Turan (der.) *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?* Ankara: Paragraf içinde, s.239-64.
- Can, Ergüder ve Suna Yaşar (2008). “İzmir Kalkınma Ajansı: Kuruluşu ve Faaliyetleri”, *Bölgesel Kalkınma Ajansları*. İstanbul: İstanbul Politikalar Merkezi içinde, s. 61-74.
- Çakmak, Erol (2006). *Yerel Ekonomi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Dericioğlu, Taylan (2008). “Bölge Kalkınma Ajansları (BKA) ve Bölgesel Kalkınmada Ajanslar Arası İşbirliği: İstanbul-Marmara Örneği”, *Bölgesel Kalkınma Ajansları*, İstanbul: İstanbul Politikalar Merkezi içinde, s.83-108.
- Dönmez, Zuhul (2009). “Kalkınma Ajanslarımız Ne Yapıyor” *Memleket Mevzuat*, C.4, S.46, s.19-23.
- Dulupçu, Murat Ali (2006). “Bölgesel Politikalar Kopyalanabilir mi? Bölgeselleşme Karşısında Bölgeselcilik”, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, Eylül 2006*, Ankara: ODTÜ Mimarlık Fakültesi ve TEPAV içinde ss.233-256.
- Dulupçu, Murat Ali (2005). “Regionalization for Turkey: An Illusion or a Cure?” *European Urban and Regional Studies*, C.12, S.2, s.99-115.
- Ecemiş Kılıç, Sibel (2009). “Proposals for Regional Administrative Structure and Planning in Turkey”, *European Planning Studies*, C.17, S.9, s.1284-1301.
- Elmas, Gülen (2006). “AB ve Türkiye’de Bölgesel Politikalar”, Aylan Arı (der.) *Bölgesel Kalkınma: Politikalar ve Yeni Dinamikler*, İstanbul: Derin Yayınları içinde, s.149-174.
- Eraydın, Ayda (2008). “Bölgesel Kalkınmanın Yönetişim Çerçevesinde Kurumlaşması: Kalkınma Ajansları”, *Bölgesel Kalkınma Ajansları*, İstanbul: İstanbul Politikalar Merkezi içinde, s.9-30.
- Ercan, Fuat (2006). “Bölgesel Kalkınmada Değişim: Devlet Merkezli Bölgesel Kalkınmadan Piyasa Merkezli Bölgesel Birikime”, Aylan Arı (der.) *Bölgesel Kalkınma: Politikalar ve Yeni Dinamikler*, İstanbul: Derin Yayınları içinde, s.45-116.
- Göymen, Korel (2005). “Türkiye’de Bölge Politikalarının Evrimi ve Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *Yerel Kalkınma İçin Ortaklıklar Uluslar arası Konferansı, Nisan 2005*, İstanbul: İstanbul Politikalar Merkezi içinde, s.35-60.
- Güler, Birgül A (2005). “Sunuş”, Menaf Turan (der.) *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?* Ankara: Paragraf içinde, s.3-14.
- Güler, Volkan (2010). “Bölgesel Kalkınma Politikası Aracı Olarak Bölgesel Kalkınma Ajansları: Türkiye Uygulaması”, *Basılmamış Yüksek Lisans Tezi*. Ankara: HÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye Ana Bilim Dalı.
- Kayasü, Serap ve Suna Yaşar (2006). “Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinde Kalkınma Politikaları: Yasal

ve Kurumsal Dönüşümler”, *Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu, Eylül 2006*, Ankara: ODTÜ Mimarlık Fakültesi ve TEPAV içinde, s.199-214.

Kendir, Hülya (2005). “TÜSİAD ve Bölge Politikaları”, Menaf Turan (der.). *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?* Ankara: Paragraf içinde, s.281-88.

Legendijk, Arnoud, Serap Kayasü ve Suna Yaşar (2009). “The Role of Regional Development Agencies in Turkey: From Implementing EU Directives to Supporting Regional Business Communities?” *European Urban and Regional Studies*, C.16, S.4, s.383-396.

Övgün, Barış (2007). “Bir Politika Transferi Örneği: Kalkınma Ajansları”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C.62, S.3, s234-255.

Pıçak, Murat (2007). “Güneydoğu Anadolu Bölgesi’nde Kurulacak Bölgesel Kalkınma Ajansları Üzerine Bir değerlendirme”, *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi İktisadi ve Ticari Bilimler Fakültesi Dergisi*, S.13, 65-92.

Sayın, Deniz (2005). “Hızmette Yerellik ve Bölgecilik”, Menaf Turan (der.). *Bölge Kalkınma Ajansları Nedir, Ne Değildir?*, Ankara: Paragraf içinde, s.265-280.

Sobacı, Zahid (2009). “Regional Development Agencies in Turkey: Are They Examples of Obligated Policy Transfer?” *Public Organization Review*, S.9, s.51-65.

Taş, Cesurhan (2008). “Bölgesel Kalkınma ajanslarına Yönelik Eleştiriler ve Son Gelişmeler”, *Gündem, Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, S.Eylül, s.7-17.

TMMOB ÇMO (Çevre Mühendisleri Odası) ve YAYED (2005). *Kamu Yönetim ‘Reform’u, Çevre ve Bölge Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı Sempozyumu*. Ankara: TMMOB ÇMO ve YAYED.

Turan, Menaf (2007). “Kalkınma Ajansları Modeli Bölgelerarası Dengesizliği Giderebilir mi?” *Yerel Yönetimlerde ‘Dönüşüm’ Sempozyumu, 17-19 Ekim 2007, Bildiriler Kitabı*, Ankara: TMMOB içinde, s.251-254.

Tutar, Filiz ve Mehmet Demiral (2007). “Yerel Ekonomilerin Yerel Aktörleri: Bölgesel Kalkınma Ajansları”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, C.2, S.1, s.65-83.

Yaman, Ahmet ve Murat Kara (2008). “Türkiye’de Bölgesel Gelişme Politikasının Dönüşüm Sürecinde Kalkınmada Ajanslarının Kuruluş Çalışmaları: Son Durum ve Değerlendirmeler”, *Bölgesel Kalkınma Ajansları*, İstanbul: İstanbul Politikalar Merkezi içinde, s.31-60.

YAYED (Yerel Yönetim Araştırma, Yardım ve Eğitim Derneği) (2009). “Türkiye’de Bölge Kalkınma Ajansı Adımları”, *Memleket Mevzuat*, C.4, S.46, s.3-12.