

YEREL KALKINMADA BELEDİYELERİN ROLÜ

- uluslararası sempozyum -

YEREL KALKINMADA BELEDİYELERİN ROLÜ

- uluslararası sempozyum -

Koordinatör

Kenan Çamurcu

Danışma Kurulu

Hulusi Şentürk

İbrahim Ciminli

Osman Danış

Salih Kenan Şahin

Sami Şimşek

Yusuf Şahin

Medya İletişim

Ekrem Okutan

Organizasyon

Ahmet Hilmi Arısoy

Ayser Saltı

Emre Gedik

Gül Başak

Hanife Üstün

Kemal Kaya

Münevver Yıldız

Sedat Dalçık

Teknik Hizmetler

Yusuf Kaya

“Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü” kitabı, 24 Ocak 2004 Cumartesi günü gerçekleştirilen uluslararası sempozyumun bildiri ve tartışmalarından oluşmaktadır.

YEREL KALKINMADA BELEDİYELERİN ROLÜ

KATILIMCILAR

Binali Yıldırım
Ulaştırma Bakanı

Mehmet Sekmen
İstanbul Milletvekili

Erol Kaya
Pendik Belediye Başkanı
Türk Dünyası Belediyeler Birliği Başkanı

Salim Uslu
Hak-İş Genel Başkanı

Prof. Dr. Korel Göymen
Sabancı Üniversitesi Öğretim Üyesi
İstanbul Politikalar Merkezi Yürütme Kurulu Üyesi

Fikret Toksöz
İstanbul Politikalar Merkezi Yürütme Kurulu Üyesi

Prof.Dr. Ersin Kalaycıoğlu
Sabancı Üniversitesi Öğretim Üyesi
İstanbul Politikalar Merkezi Yürütme Kurulu Üyesi

Prof. Chris Game
Birmingham Üniversitesi Öğretim Üyesi

Claude Casagrande
Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Eski Başkan Yardımcısı

Arno Keller
Friedrich Naumann Vakfı Akdeniz Ülkeleri - Yakın ve Ortadoğu Bölge Direktörü

Dr. Ugo Rossi
Napoli Orientale Üniversitesi Öğretim Üyesi

Prof.Dr. Francesc Morata
Barselona Özerle Üniversitesi Öğretim Üyesi

Doç.Dr.Cemil Arıkan
Sabancı Üniversitesi Araştırma, Lisansüstü Politikaları Direktörü

Sunuş

Türkiye'de belediyelerin, bazı kentsel hizmetler sunmalarının ötesinde, yerleşim biriminin genel anlamda, sosyo-ekonomik gelişmesinin de itici gücü olarak algılanmaları aslında yeni değildir. 1930 tarihli ve 1580 sayılı yasada da aynı mantık vardır. Fakat, sonradan yeni bakanlıklar kuruldukça ve merkeziyetçi eğilimler arttıkça bu görev ve yetkiler belediyelerden alındı. Günümüzde, klasik ve kısıtlı bir yerel yönetim anlayışı yerini, belediyeleri, "sürdürülebilir kentleşmenin" ana aktörü olarak gören "yerel yönetim" mantığına bırakmaktadır.

Yerel yönetim, merkezi hükümetle yerel yönetimler, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasında, eşitliğe dayanan, yeni bir toplumsal işbirliği öngörmektedir. Bütün bu kesimlerin hiyerarşik olmayan ilişkiler içinde, bir yörenin/kentin çok-boyutlu (ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel) gelişmesini sağlamaya dönük bir "paydaş" işbirliğine girmeleri amaçlanmaktadır. Bu bağlamda belediyeler, "yerel kalkınma koalisyonunun" önemli paydaşlarından birisi olup, çoğu zaman, süreci başlatan, destekleyen, diğer paydaşların kapasitelerini arttırmalarını gözetten bir konumdadır.

Avrupa Birliğindeki çok-düzeyle yönetim (multi-level governance), yerel, bölgesel, ulusal ve ulus-üstü düzeylerde, aynı paydaşlık anlayışı çerçevesinde, bir kalkınma süresi öngörmektedir. Buna bir de, hizmetlerin uygun ölçekte ve tercihan yurttaşa (tüketiciye) en yakın yönetim kademesinde sunulmasını hedefleyen yerindenlik (subsidiarity) ilkesi eklenmektedir. Bu ilke, kalkınma süreçleri içinde "yerelin" önemini arttırmakta ve yerel faktörler (yerel sermaye, girişimcilik, kapasite, işbirliği düzeyi, teknoloji/yenilikçilik birikimi) öne çıkmaktadır. Bu durum, belediyelerin bir orkestra şefi gibi, paydaşlar arasındaki işbirliğini en üst düzeyde sinerji yaratacak şekilde örgütlemelerini gerekli kılmaktadır.

İşte, metropol İstanbul'un ilçe belediyesi Pendik, kendisine bu mantık ve beklentiye uygun bir rol belirleyerek, Pendik Yerel Kalkınma Platformu'nun kurulmasına öncülük etmiştir. Bu çok-paydaşlı girişim, Pendik'in çok-boyutlu kalkınmasına katkıda bulunmak temel amacıyla harekete geçmiştir.

Platformun ilk etkinliklerinden birisi, bölge Üniversitesi Sabancı ile birlikte, "belediyelerin yerel kalkınmadaki rolü" konulu uluslararası bir toplantı düzenleyip, Avrupa Birliğindeki ve Türkiye'deki birikimleri birlikte değerlendirmek olmuştur. 24 Ocak 2004 tarihinde düzenlenen konferansın bildirileri bu kitapta toplanmıştır. Bu yayının, hem Pendik Platformu paydaşlarına hem de Türkiye'nin diğer bölge ve yörelerinde benzer uğraşlar içinde olanlara yarar sağlaması umut edilir.

Erol Kaya

Pendik Belediye Başkanı &

Türk Dünyası Belediyeler Birliği Başkanı

Prof. Dr. Korel Göymen

Sabancı Üniversitesi Öğretim Üyesi

İstanbul Politikalar Merkezi, Yürütme Kurulu Üyesi

YEREL KALKINMADA BELEDİYELERİN ROLÜ

- uluslararası sempozyum -

AÇILIŞ KONUŞMALARİ

Binali Yıldırım
Ulaştırma Bakanı

Değerli konuklar, değerli katılımcılar, değerli basın mensupları, hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Yerel kalkınmada yerel yönetimlerin, belediyelerin rolü başlığı altında yapılan bu toplantı Pendik Belediyemizin ve Sabancı Üniversitesi'nin müşterek olarak başlattığı önemli bir proje. Ancak ağır kış şartları münasebetiyle Sabancı Üniversitesi yerine bugün burada gerçekleştirilmiş oluyor. Aslında bu olay bile yerel yönetimlerin rolünü ve önemini en iyi açıklayan bir örnek olarak önümüzde duruyor. Ben konuşmama başlamadan önce değerli konuklara hoş geldiniz diyorum ve burada bugün gerçekleştirilecek olan seminerin yerel kalkınmada belediyelerin rolü konusunda önemli ufukların açılmasına vesile olmasını temenni ediyorum.

Merkezi yönetimden yerel yönetimlere geçiş, yani adem-i merkezîyetçilik hareketi Avrupa'da bizden daha önce başlayan bir faaliyet ve hala bazı ülkelerde bu süreç devam ediyor. Belediyeler kalkınmada hangi alanda daha etkin rol alabilirler? Belediyelerimizin zaten altyapı hizmetleri, yol, su, elektrik ve imarla ilgili halen devam eden faaliyetleri var. Bugün dile getirilmesi uygun olan diğer bir konu da yerel yönetimlerin yerel kalkınmada bölgede yaşayan insanların katkısını ve katılımını ne kadar başarabiliyor olduğudur. Ben bu soruya da dikkat çekmek istiyorum. Çalışmaların bu noktada yoğunlaştırılmasının problemin veya konunun çözüme kavuşmasında yardımcı olacağını düşünüyorum.

59. hükümet olarak 14 aylık görev süremiz içerisinde yaptığımız birçok çalışmalar içinde Kamu Temel Reformu ve Belediyeler İl Özel İdaresinin yeniden yapılandırılmasına ilişkin yasal düzenleme çalışmalarımız son noktaya gelmiştir. Kamu Reformu Temel Yasası'na göre amaçlanan, merkezde toplanan hizmetleri ve yetkileri yerel yönetimlere devretmektir. Merkezde, bakanlıklarda toplanan yetki, yerel hizmetlerin görülmesinde hem zaman kaybına neden olmakta hem de yerel idarelerin ve o bölgede yaşayan insanların probleme karşı katkısı ve ilgisi gerektiği kadar olmamaktadır. Ayrıca merkezden belirlenen çözümler de her zaman yerelin ihtiyaçlarını karşılamaya yetmemektedir. Birinci adım Kamu Temel Reformu Yasası, ikinci adım

ise buna uyum sağlayacak olacak Belediye ve İl Özel İdaresine ait mevzuatın tekrar elden geçirilmesidir. Birinci bölüm, yani Kamu Temel Yasası TBMM'ye sevk edilmiş ve komisyondaki görüşmeler tamamlanmıştır. Ondört icracı bakanlıktan beş veya altı tanesinin taşra teşkilatları muhafaza edilmekte, diğer bakanlıkların taşra teşkilatları yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Yerel yönetimlerde de merkezi yönetimin taşra teşkilatı niteliğindeki valilikler, il özel idaresi, il genel iradesi ve yerel yönetimler, yani belediyeler, belediye meclisleri olarak öngörülmektedir. Büyük şehirlerde, örneğin İstanbul'da ağırlıklı olarak devredilen yetkilerin İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne diğer illerde de İl Özel İdaresine devrinin gerçekleştirilmesi öngörülmektedir.

Bu yasayla ilgili uzun süren bir hazırlık çalışması yapıldı. Bu hazırlık çalışmalarında konu enine boyuna uzmanlarca, belediye başkanları, valiler, bürokratlar ve sivil toplum kesiminin uzmanlarının katıldığı toplantılarla görüşüldü. En fazla konuşulan, yetkilerin merkezden yerel yönetimlere devrini gerçekleştirmenin federatif bir yapıya geçişin başlangıcı mı olacağı ve üniter yapının bu konudan olumsuz etkilenip etkilenmeyeceğiydi, bu konu çok fazla ön plana çıktı. Yetkiyi yerel idarelere devretmiş olan ülkelere baktığımızda buna benzer endişelerin yersiz olduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz.

İki gün önce Romanya'daydım. Romanya'da sayıları 30.000 civarında olan ve topluluk olarak en küçük sayıya sahip olan Türklerin parlamentoda bir tane temsilcisi var. Macarlar en büyük azınlığı oluşturmakla beraber nüfusun %1.5'ünü teşkil ediyorlar ancak parlamentodaki temsil oranları %7. Dolayısıyla bir bölgede kalkınmanın gerçekleştirilmesini temin edebilmek için orada yaşayanların muhakkak aktif katılımlarının sağlanması gereklidir. Üniter yapıya belki aykırı olabilecek düzenleme yerel yönetimlere yerel idare hakkının verilmesiyle mümkündür. Yani bir yerel idare vergi ihdas edebiliyorsa, vergi koyabiliyorsa o zaman Amerika veya benzer bir ülkedeki gibi federal devlet sisteminden söz edebiliriz. Bizim Türkiye'de gerçekleştirmeye çalıştığımız böyle bir şey değildir. Amacımız merkezde toplanan ve artık uygulama kabiliyetini yitirmiş bazı işlerin yerel idarelere bırakılmasıdır.

Size ilginç, trajikomik bir örnek vermek istiyorum. Göreve geldiğimde arkadaşlar önüme bir evrak getirdiler. Evrak Diğor ilçesine bağlı bir köye PTT konteyneri konulmasıyla ilgiliydi. PTT konteynerinin konulabilmesi için başbakanlık onayı istenmekteydi. Bir köye PTT'deki gönderilerin alınması, verilmesi ve gönderilmesi için bir konteynerin alınması iznini dahi bakan olarak biz başbakanlıktan almak zorundayız. Buna benzer örnekler bütün bakanlıklarda var. Dolayısıyla hizmetler hem gecikiyor hem de gerekli verimlilik sağlanamıyor ve devlete daha pahalıya mal oluyor.

Artık malumunuz kağıt devletinden elektronik devlete geçiş başladı ve birçok ülke bunu başardı. Diğer birçok ülke de bunu gerçekleştirmek için çaba sarf ediyor. Vatandaşın devletle münasebetleri ve iç yazışmalar artık bilgisayarlar başında halledilir hale geldi. Elektronik devlet (e-devlet) adıyla anılan bu proje için DPT sekreteryası, başbakan yardımcısı, bizim de içinde bulunduğumuz üç bakanlık ve sivil toplum kuruluşlarının oluşturduğu e-devlet, e-Türkiye icra komitesi oluşturduk ve bu komite projeyi hayata geçirmek için çalışmalarına devam ediyor.

Konuşmalar devam ettikçe görüşler şekillenecektir ama konuşmamın başında da belirtmiştim, yerel kalkınmanın önemi bu toplantıya da yansdı. Mesela kış şartlarında iyi organize olamadığımız için ciddi bir kaos yaşandı. Elbette herkes kendine göre haklı açıklamalar yapmaya çalışıyor fakat mühim olan bu açıklamaların sıkıntıyı çözmeye yetip yetmediğidir ki yetmemiştir. İstanbul'da ulaşımdan ve altyapıdan sorumlu onyediyane farklı otorite var ve üstelik bunların bir kısmı merkezi idareye ait kurumlardır. Diğer bir gariplik ise Karayollarının Bayındırlık Bakanlığı'na bağlı olmasıdır. Sektörel olarak ulaşım denince akla Ulaştırma Bakanlığı gelmekteyken Türk Havayolları Özelleştirmeye bağlıdır. Buna benzer yetki dağınıklıkları otoritenin etkinliğini azaltıyor ve yapılamayan hizmetlerde sorumlu arayışına gidiliyor. "Ben yaptım, o yapmadı, o yaptı, olmadı" türü mazeretler ortaya çıkıyor ve sorunların mesulleri bulunamıyor.

Yerel kalkınmayla ilgili uzmanların dikkatine sunmak istediğim bir şey var. Bölgesel dengelere çok dikkat etmek gerekmektedir. Türkiye'ye baktığımız zaman zenginlik noktalarının Marmara, Ege ve Akdeniz'in batı tarafında oluşturulduğunu ve Ankara'nın doğusundaki nüfusun buralara akın akın geldiğini görüyoruz. Böyle bir yapı içerisinde etkin bir kalkınma planı gerçekleştiremezsiniz ve ancak olayların arkasında sürüklenir, günübirlik çözümlerin peşinde koşarsınız. Örneğin Erzincan'ın Ilıç İlçesi'nde bir zenginlik noktası oluşturabilirsek, orada doğan insanların ömrünü, eğitimini, günlerini orada geçirecek şekilde gerek ulaşım, gerek iletişim, gerek altyapı ve iş imkanları açısından cazip hale getirebilirsek o insanlarımız hayatlarına orada devam edecek ve daha iyi bir gelecek için buralara koşma arzusunda olmayacaklardır. Bölgesel kalkınma farklılıklarının azaltılması için bölgesel kalkınma ajanslarını da hükümetimiz programına aldı ve gerçekleştiriyor. Yine bu amaca yönelik olarak milli geliri 1.500 doların altında olan illerde bir dizi ekonomik teşvik tedbirlerini de yürürlüğe koyacak olan yasa komisyonlardan geçti ve genel kurula indirilmek üzere.

Ben bu toplantının yerel yönetimlerin yerel kalkınmadaki rolü konusuna hakikaten ciddi katkılar sağlayacağını düşünüyorum. Bu projeyi başlatan başta Pendik Belediye Başkanı Sayın Erol Kaya'ya ve Sabancı Üniversitesi'nden Sayın Korel Göymen Hocama teşekkür ediyorum. Katılımcılara da şimdiden çok teşekkür ediyorum ve seminerin hayırlı olmasının diliyorum. Saygılar sunuyorum.

Mehmet Sekmen
İstanbul Milletvekili

Sayın divan, çok kıymetli bakanım, çok kıymetli konuklar, öncelikle hepinizi böyle güzel bir günde en kalbi saygı ve sevgilerimle selamlıyorum. Bu toplantımızın hayırlara vesile olmasını diliyorum.

Günümüzde artı belediye denince sadece yol yapan, kanal yapan, asfalt döken, kültürel faaliyet yapan kurumlar değil aynı zamanda sosyal faaliyet yapan ve ekonomik gelişmelere katkı sağlayan kurumları da anlamamız gerekiyor. Bugün gelişmiş olan ülkelere baktığımızda yerel yönetimlerin ekonomik gelişmelerde büyük katkı sahibi olduğunu, yönlendirme yaptığını ve orada birçok kuruma öncülük yaptığını görüyoruz. Ülkemizde de Avrupa Birliğine uyum sürecinde konuyla ilgili önemli gelişmeler olacağı kanaatindeyiz.

Üzerinde durulması gereken önemli konulardan bir tanesi de üniversitelerimizin sadece oralardan birilerini mezun etmek değil, mezun edeceği öğrencileri donanımlı ve o çevrede faaliyet gösteren kurumlarla işbirliği yaparak geleceğe hazır hale getirmesidir. Bunun yanısıra diğer bir önemli konu da üniversitelerimizin mutlaka çevresindeki kurumlara katkı sağlaması gerekliliğidir, onlara yol göstermesi ve onlara destek vermesidir. Üniversiteler açısından iş kurumları birer laboratuvar konumundadır ve mutlaka onlardan istifade etmesi gereklidir. İş kurumlarımız açısından da üniversiteler bilginin üretim kaynağıdır. Bundan dolayı ben Sabancı Üniversitemize buradan teşekkür etmek istiyorum, böyle önemli bir görevi yerine getirmek üzeredir.

Ülkemize baktığımız zaman bilhassa çevremizdeki birçok kuruluşun küçük ve orta çaplı kuruluş oldukları görülür. Bu tip kuruluşlarda ar-ge kurumları yoktur, rekabete açık değillerdir ve yeni gelişmelere hazırlıksızdırlar. Bunların değişmesi gerekmektedir ve bu konuda hem üniversitelerimizin hem de oradaki yerel birimlerin desteği önemli katkılar sağlayacaktır. Çevremizdeki şirketlerin kimisi aile şirkettir. Aile şirketlerinde kalite ve yönetim anlayışında mutlaka eksiklikler bulunmaktadır ve bunların eğitimle geleceğe hazırlanması çok önemli bir konudur.

Ben, Türkiye'de bu çalışmalara öncü olması dolayısıyla Pendik Belediyemize, değerli başkanına ve ekibine teşekkür etmek istiyorum. İnşallah bu çalışmaların ülkemize ve aydınlık yarınlarımıza vesile olmasını diliyor, hepinize saygılar sunuyorum.

Salim Uslu
Hak-İş Genel Başkanı

Sayın bakanım, sayın başkanlar, değerli konuklar.

Bu seminere başarılar diliyorum. Zamanlaması son derece önemli. Özellikle kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın ve yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelerin yapıldığı bir dönemde gerçekleşiyor. Tıpkı zamanlaması gibi konunun başlığı da çok isabetli seçilmiş, Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü. Klasik belediyecilik anlayışının, rutin belediyecilik faaliyetlerinin ötesinde belediyecilik hizmetlerine ve anlayışına yeni anlamlar yükleyen, yeni sorumluluk alanları getiren bu yeni kimliği şüphesiz belediyelerimiz yakından takip edecekler ve inanıyorum ki gereğini yerine getirme konusunda bundan böyle daha fazla gündemlerinde tutacaklar.

Eskiden ülkenin kalkınmışlık ve refah düzeyi daha çok fert başına düşen milli gelire ölçülürdü. Oysa şimdi Birleşmiş Milletler kriterlerinde de daha ciddi gelişmeler ve değişimler var. Kalkınmışlık daha çok sosyal gelişme kriterleriyle ölçülüyor. Fert başına düşen milli gelirin ötesinde, istihdam, çocuk ölüm oranları, çevreye yapılan yatırımlar, sosyal korunma sistemlerine ve sosyal korunmaya yönelik harcamalar bir ülkenin kalkınmışlık düzeyini gösteriyor. Bu anlamda bizim yerel yönetim anlayışımızın ve belediyecilik hizmetlerimizin de Birleşmiş Milletlerin yeni kalkınma kriterlerini dikkate alacak düzeyde gelişmesi, toplumsal refahın artması ve toplumsal refah artarken özellikle istihdam imkanlarının geliştirilip adalet kavramının gereklerinin yerine getirilmesini amaçlayan yeni bir konsept geliştirmemiz gerekiyor. İnanıyorum ki bu yeniden yapılanma yasası ve bu yasayla birlikte çıkarılacak diğer düzenlemeler bu amaca hizmet edecek şekilde gerçekleştirilir.

Yeniden yapılanma yasa taslağının yanıbaşında belediyeler ve il özel idaresiyle ilgili düzenlemeler var ama şüphesiz bu yeterli değil. Bununla beraber kamu personel rejimini de yeniden düzenlemek gerekiyor. Eğer belediyeler gerçekten burada ifade edilen hizmetleri yerine getireceklerse merkezi idarenin vesayeti altında olmaktan ve hatta alacakları personelin nitelikleri ve sayısına varıncaya kadar merkezi idareden izin almak gibi bir ucubeden kurtulmak durumundalar. Biraz daha ileri gidip sadece belediye işçilerini değil, belediye memurlarını da kapsayan geniş bir personel politikasını kendi yerel ihtiyaçlarına göre oluşturmak durumundalar. Belediyelerin gerçek anlamda daha özgün, daha özerk kurumlar haline getirilmesi gerekiyor.

Az önce de ifade edilmişti, ben de aynen paylaşıyorum, yerel yönetimleri güçlendiren ve yerel yönetimlerin imkanlarını artıran düzenlemelerden ülkenin üniter yapısı bozulacak diye korkmamamak lazım. Daha fazla demokrasi ve daha fazla özgürlükten dolayı dünyada yıkılmış tek bir ülke örnek olarak gösterilemez, aksine daha fazla yerelleşme, daha fazla katılım ve daha

fazla demokrasi sayesinde ülkelerin gelişmişlik katsayısı hızla artmaktadır. Kaldı ki Türkiye Cumhuriyeti Devleti yasalarla, kılık kıyafetle, düşünceyle kırılganlık gösterecek bir zafiyet içinde değildir. Tersine, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, halkın daha çok kendi hemşerisi olduğu kentin, ilin veya ilçenin karar süreçlerine katılması halkın sisteme olan güvenini fazlalaştıracağı gibi aynı zamanda birey-devlet ilişkilerinde de yaşanan güven sıkıntısının aşılmasına katkı sağlayacaktır. Karar süreçlerine katılanlar aynı zamanda karar sonuçlarının değerlendirilmesinden, karar süreçlerinin eleştirilmesinden denetlenmesine kadar birçok safhada görev alacaklar için burada tam bir güven ortamı sağlanmış olacaktır. Sonuçta bundan Türkiye ve toplum karlı çıkmış olacaktır.

Ben bu seminerin bu anlamda çok ciddi bir zihinsel değişime altyapı oluşturacağına inanıyorum. Hem Pendik Belediyesini hem de Sabancı Üniversitesi'ni böyle güzel bir çalışma için kutluyor ve saygılar sunuyorum.

Erol Kaya

Pendik Belediye Başkanı

Saygıdeğer katılımcılar, değerli konuklar

Pendik Belediyesi Başkanlığı olarak Sabancı Üniversitesi ile birlikte düzenlediğimiz "Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü" konulu uluslararası sempozyuma hoşgeldiniz diyor, hepinizi saygıyla selamlıyorum. Sempozyuma yurtdışından ve ülkemizden katılan değerli bilim adamlarını, böyle zorlu bir kış gününde misafir etmekten mutluluk duyuyoruz. Özveri gösterip sempozyuma katkı sunmayı kabul ettikleri için ayrıca müteşekkirim. Bu sempozyum sayesinde oluşacak birikimin, ülkemizdeki belediyeler için ufuk açıcı olmasını diliyorum.

Gelişmiş ülkelerde giderek önem kazanan "yerel kalkınma" konusu, Türkiye'de henüz çok yeni bir çalışma alanıdır. Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyelik sürecinde önemli noktalardan biri olan "yerel kalkınma", ülkemizde yerel yönetimlerin yeni kimliğinin vazgeçilmez bir parçası olacaktır. Ülkemizde, yerel yönetimlerin görev ve rollerinin yeniden tanımlandığı bir süreçten geçiyoruz. Özellikle "Yerel Yönetimler Reformu" yasasının hayata geçmesinden sonra, belediyelerimiz, altyapı hizmetleri ve rutin belediyecilik faaliyetlerinden fazlasını yapmak durumunda kalacaklardır. Belediyelerimiz, yönettikleri bölgelerde sosyal, kültürel ve ekonomik hayatının tümünde etkili bir fonksiyon yüklenecilerdir. Hatta, bu düzenlemelerden sonra belediye yönetimleri hizmet verdikleri kentlerin ekonomik gelişiminden de sorumlu olacak, başarı ölçümlerinde bu kriter önemli bir yer tutacaktır.

10 yıldır İstanbul'un en büyük ilçelerinden birinde görev yapan bir belediye başkanı olarak, ilçemizin yerel ekonomisi üzerine düşünmeyi diğer hizmet alanlarından ayırmadığımızı söylemek isterim. Türkiye'nin yeni hedefi olan "yerel kalkınma", belediyecilik ajandamızın sürekli üst sıralarında yer almıştır.

İlçemizin yerel ekonomisini geliştirmeye dönük çalışmalarımızdan söz etmeden önce belediyemizin yapılanmasında gittiğimiz köklü değişiklikten biraz bahsetmek istiyorum. Yönettiğimiz ilçeyi dönüştürebilmek için öncelikle belediye yönetiminde hakim olan bürokratik yapının dönüştürülmesinden işe başladık. Kent kaynaklarının etkin kullanımı, hizmet önceliklerinin belirlenerek yatırımların bu öncelikler doğrultusunda gerçekleştirilmesi, insan kaynaklarının en verimli biçimde kullanılarak performansın artırılması yönünde yaptığımız çalışmalar şunun için çok önemlidir: yerel kalkınmanın taşıyıcısı ve motor gücü olacak bir yerel yönetim, öncelikle kendi idari yapısında rasyonel olabilmelidir. Yerel yönetimin, yerel kalkınmada lider rolü oynayabilmesi için uluslararası kalite standartlarında yapılanması gerekir.

1994 yılında göreve geldiğimizde yıllık bütçesinden fazla borcu olan, yani irrasyonel mali yapısı olan bir belediye yönetimi devraldık. Buna paralel olarak, Pendik ilçemizin altyapısı yok denecek kadar azdı. Pendiklilerin büyük çoğunluğunun sosyal ve ekonomik hayat kalitesi de umut kırıcıydı. Kriz yönetimi sayabileceğimiz ilk yıllarda, hızla belediye yönetiminde yeniden yapılandırma ve toplam kalite yönetimi programlarını hayata geçirdik. Kısa süre sonra, borç stoklarını eritmiş ve yıllık bütçesinden daha fazla paraya çevrilebilir kaynağı bulunan bir belediye ortaya çıkardık.

Kendi yönetim yapımızı rehabilite etmeyi başarmanın verdiği özgüvenle Pendik'in altyapısını neredeyse yeniden kurmaya giriştik. Bugün Pendik ilçemiz %98 oranında altyapı sorunlarından kurtulmuş bir yerdir.

Bu yenilenme projeleri sayesinde Pendik'in kabuk değiştirdiğini gözlemliyoruz. İlçemizde sosyal ve kültürel hayatın kalitesinde gözle görülür bir değişim yaşanmaktadır. Bu olumlu gelişmeleri taçlandırarak olan, insanımızın mutluluğunu artırıcı, huzurunu sağlayıcı çalışmaların başarılmasıdır. Bu da ancak diğer kentsel hizmetlerin yanı sıra yerel ekonomik kalkınmasının da başarılması, insanımızın refah düzeyinin artırılması ile mümkündür. Bir kent, orada yaşayanlara gelecek vademedebilmelidir. Sakinlerine refah ve istihdam fırsatları sunamayan kentlerde, aidiyet sorunu kolaylıkla krize dönüşebilmektedir. Kentlilik bilinci ile kentin yerel ekonomik kalkınması arasında ilişki kuran modeller bu bakımdan haklıdır. Yerel yönetimler, kentin sosyal barışını korumada en çok yerel kalkınmanın sağlayacağı desteğe ihtiyaç duyacaklardır.

Kentin sakinlerinin kente sahip çıkmasını sağlamada belki hiyerarşinin en üst sırasında kentin ekonomik yeterliliği gelmektedir. Türkiye'de 1999 depremi ve ardından 2001 ve 2002 yıllarında yaşadığımız ekonomik krizler sonrasında, artan oranda sosyal yardım talepleriyle karşılaştık. Bu olumsuz gelişme, yaklaşımımızın haklılığını doğrulamaktadır.

Kentin risk alanlarının daraltılması ve güvenli bir kent oluşturulabilmesi için kalıcı çözüm, "yerel ekonomik kalkınma" olarak gözükmektedir. Kent kimliğini üzerine kuracağımız üç balansı birbirine kenetlemeliyiz:

- Kentin direncini ve çeşitliliğini korumak
- Ekonomik gelişmeyi sağlamak
- Sosyal kapsayıcılığı kalıcı hale getirmek

Kenti yöneten bir yerel aktör, kentin ritmine kulak vermelidir. Orada faaliyet gösteren ekonomiyi, ancak bu ritmi doğru okuyabildiği takdirde kentin yerel kalkınmasının hizmetine sokabilir. Hem aktif yerel ekonomiyi, hem de kentin boş vakit ekonomisini harekete geçirebilen bir yerel yönetici, kentlilik bilinci ve dayanışmasına sığrama yaşatabilir.

Sözünü ettiğim ekonomik krizler, kente yönelik aşırı göç ve kentin güvenli bir yer olmaktan çıkması yerel kalkınmanın önemine bir kez daha vurgu yapmamızı gerektirmektedir. Pendik Belediyesi olarak belediye hizmetlerini üç ana başlık altında ele almaktayız. Bunlar;

Kente yönelik hizmetler

Kentliye yönelik hizmetler

Vizyon projeleridir.

Kentliye yönelik hizmetler kapsamında yerel kalkınmanın sağlanarak, refah düzeyinin artırılması, istihdam sahalılarının genişletilmesi ve sonuçta insanımızın mutluluğunu, toplumun barışını sağlamak için yerel kalkınma projesini başlattık. Pendik Yerel Kalkınma Platformu isimli projemize TÜSİAD, TOBB, İTO, İSO, MÜSİAD ve KOSGEB proje ortağı olarak katıldı. Sanayi Bakanlığımız, bölge Milletvekillerimiz, yerel esnafımız ve işadamlarımızın da içinde yer aldığı Platform çalışmalarına başladı. Pendik Yerel Kalkınma Platformu, ilçenin ekonomik parametrelerini göz önünde bulundurarak ilçenin gelecek vizyonunu ve bu vizyona ulaşmak için yapılması gereken çalışmaları belirleyecektir. Pendik'teki işkollarında kapasite ve verimlilik artışı için eğitim, bilgilendirme, iletişim ve proje destekleri verecektir.

Pendik; 400 bin nüfuslu bir ilçedir. 203 km² yüzölçümü ve kara-deniz-demir-hava yolları seçeneklerinin bulunduğu ulaşım imkanları vardır.

Pendik Türkiye'nin GSMH'nin binde dördünü üretmektedir. İlçemizde 12 bine yakın ticari işyerine ve 4 adet sanayi sitesi vardır. Pendik'in 130 bine yakın işgücününün 22 bine yakını işsiz, 107 bin kadarı ise istihdam edilmiş durumdadır.

Pendik Yerel Kalkınma Platformu, bir konsept programı olarak ülkemizde ilk kez uygulanmaktadır. Bu uygulamanın, bundan sonraki örnekler için model oluşturacağı bile söylenebilir. Pendik'te uygulanan proje, beklentileri karşılayacak kapasiteye ulaştığında Pendik'i çevreleyen diğer ilçeleri de kapsamına alacak bir bölgesel programa dönüştürülecektir. Proje, giderek İstanbul'un tüm Anadolu Yakası'nı faaliyet alanı haline getirecektir.

Pendik Yerel Kalkınma Platformu'nu uygulamaya koyduğumuz bugünlerde, yerel kalkınma konulu uluslararası bir sempozyum düzenliyor olmamızın bizim için büyük yararlar sağlayacağını söylemek isterim. Sempozyuma katılan saygıdeğer konuşmacıların kendi ülkelerindeki tecrübeleri bu bakımdan ilgi ve merakla dinleyeceğim. Sempozyumumuzun hem Pendik Yerel Kalkınma Platformu için, hem de ülkemizdeki benzeri yeni girişimler için paha biçilmez bir birikim üreteceğine inanıyor, hepinizi saygıyla selamlıyorum.

Prof. Dr. Korel Göymen

Sabancı Üniversitesi Öğretim Üyesi

İstanbul Politikalar Merkezi, Yürütme Kurulu Üyesi

Aslında bu toplantı ağır kış koşulları nedeniyle şanssız başladı ama şanslı bir şekilde devam ediyor. Yabancı konuklarımızla konuşurken bu toplantıya ne kadar önem verildiğini ve ne kadar üst düzey bir katılımın olduğunu belirttim. Bu toplantı Pendik Belediyesi ile Sabancı Üniversitesinin işbirliği ile başlayan bir projenin halkası. Toplantının amacı, paydaş diye nitelenen Pendiklilere ve İstanbullulara olayın ana çerçevesini çizmektir. Bu proje yalnız Türkiye'de, İstanbul genelinde, Pendik özelinde neler yapılabileceği değil de başka ülkelerde de nelerin yapıldığı, benzer çalışmaların içeriğinin ne olduğu konusunda egzersiz yapmak amacıyla başlatıldı. Bizim bu egzersizde yalnız olmadığımızı mutlulukla ifade edebilirim. Ortada yalnız Pendik Belediyesi, yalnız Sabancı Üniversitesi yok, tam tersine çok geniş bir paydaşlar ve hemşeriler grubu var. Biraz önce de belirtildiği gibi Pendik Yerel Kalkınma Meclisi'nin üyeleri görev yapmaya başladılar. Bu nedenle gayet ilginç bir deneyimin ortasındayız. Daha doğrusu ilginç bir deneyimin başlarındayız.

Sayın Bakan'ın söylediği bir şey ile ilgili olarak kişisel bazı kanaatlerimi başlıklar halinde dile getirmek istiyorum.

Arkadaşlarım ve ben Mayıs ayından beri Kamu Reformu diye nitelenen taslağı çeşitli şekillerde hem bu komisyon üyeleriyle birlikte hem kendi bilimsel toplantılarımızda çok yönlü değerlendirme imkanı bulduk. Hemen belirtiyim ki biz çoğumuz kamu temel reformu taslağına egemen olan temel yaklaşımın ve temel değerlerin doğru yönde olduğuna inanıyoruz.

Bunların dünyadaki genel eğilimle ve Avrupa Birliği'ndeki egemen eğilimlerle uyumlu olduğu düşüncesindeyiz. Hatta yasanın bazı önemli eksikliklerini, aksaklıklarını bir kenara bırakırsak, bu yasanın kişisel olarak yeteri kadar ileri gitmediğini söylemek istiyorum. Yani taslağın bölgecilikle ve bölücülükle bir alakası olmadığı gibi üniter devletlerde de yerinden yönetim ve merkezin çoğu yetkisini yerele devretmesi hakim bir eğilimdir.

Avrupa Birliğinden yıl sonunda tarih alıp alamamız ayrı bir konu ama günün birinde Avrupa Birliğiyle müzakereler başladıktan sonra paralel olarak Avrupa Birliğinde şu gelişmeler olacak. On yeni ülkenin eklenmesi sonucunda Avrupa Birliğinin kaynak tahsisinin yöntemleri değişecek, başta yapısal fonlar, sosyal fonlar ve bölgesel fonlar olmak üzere yeni arayışlar olacak. Çünkü eldeki mevcut kaynaklar bile yetmezken on yeni ülke daha ekleniyor. Bu da beraberinde eldeki kaynakların kullanımıyla ilgili yeni ölçütler getiriyor. Yerel katkı payı diye adlandırılan bir pay var.

Yani konudan konuya değişmekle birlikte, %30 ile %70 civarında değişen oranlarda Avrupa Birliği fonlarının belirli bir projeye katkısı söz konusu. Bir taraftan da yerel katkı payı diye nitelendirilen o projenin başında hangi yerel kuruluş varsa onların da kendi yerel kaynaklarını seferber etmeleri gerekiyor. Eskiden ilgili bir bakanlık böyle bir projede yerele, bir belediyeye, il özel idaresine veya bir paydaşlar grubuna kaynak aktardığı zaman bu yerel katkı yerine geçebiliyordu.

Şimdi ise tartışılmakta olan husus yerel katkının yerel vergiler sonucunda, en azından alt ve üst limitleri Bakanlar Kurulu tarafından belirlense dahi, onun arasındaki dilimlerin ve katsayının seçilmiş meclisler ve seçilmiş organlar tarafından bu limitler içerisinde değiştirilebilmesidir. İleride, Türkiye'nin sosyal ve yapısal bir sürü fonları ufukta görmesi fakat yerel finansmanla ilgili bazı hususları düzenlemediği takdirde bu fonlardan yararlanamama riski bile doğuyor. O nedenle bu yaklaşımın olumlu olduğunu ama bazı yönlerinin eksik ve geliştirilmesi gerektiğini vurgulamak istedim.

Her şeyden önce dünyadaki gelişmeler sonucunda yöre veya bölge kavramının çok hızla değiştiğini vurgulamak istiyorum.

Geçtiğimiz dönemlerde yöre veya bölge tanımlanabilen fiziki sınırları olan yer olarak tarif edilirken bugünkü gelişmelerle birlikte küreselleşme ve yerelleşme gibi ilk bakışta zıt görünen ancak aslında dikkatli bakıldığında birbirini tamamlayan iki kavramın ortaya çıkardığı dinamikler sonucunda sınırları kaybolmuş bir kavramdır.

Bir bölge veya yöredeki firmalar sadece kendi bölge veya yörelerindeki firmalarla ve diğer paydaşlarla değil çok uzakta, başka kıtalardaki firmalarla, ekonomik birimlerle, kurum veya kuruluşlarla işbirliği yapabiliyorlar, ortaklıklar kurabiliyorlar ve rekabet edebiliyorlar. Bu anlamda artık bu iki kavram fiziki sınırları olan bir kavram olmaktan çıkmıştır.

Artık rekabet ön plana çıkmış durumdadır ve rekabet konusunda bir adım öne geçebilmek için yerel insan gücünün, sosyal sermayenin kalitesinin, teknoloji kullanmada yerel faktörlerin ne denli önemli hale geldiği açıktır. Yarışlar artık ulus devletler ve ülkeler arasında değil bölgeler ve hatta bölgelerin kendi içinde olmaktadır. Bazen biz bunu hissetmekteyiz, bazen yeteri kadar hissetmemekteyiz. Örneğin, biraz önce sayın bakanın da vurguladığı gibi, biz ülkemizin bazı bölgelerini yıllardır az gelişmiş olarak biliriz. Bu bölgelerden biri Güneydoğu Anadolu'dur.

Fakat Güneydoğu Anadolu'daki gelişmeleri belirli ölçütlere göre değerlendirdiğimiz zaman görüyoruz ki artık bölgeye bir bütün olarak yaklaşmak zorlaşmıştır. Çünkü o bölge içerisindeki bazı kentler, bazı alt bölgeler, alt yöreler diğerlerinden kişi başına düşen milli gelir, geliştirebildikleri sosyal sermaye, insan gücünün nitelikleri bakımından öne sıçramıştır. Dolayısıyla bizim okuldaki coğrafya derslerinde öğrendiğimiz Türkiye'nin yedi bölge oluşu ve bunlardan Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgelerinin diğerlerinden daha az gelişmiş olduğu mantığı kanımca yeniden gözden geçirilmeye muhtaç hale gelmiştir.

Üçüncü olarak, bütün bu gelişmeler ışığında bazılarının iyi yönetim olarak ifade ettiği bizim ise yönetim yaklaşımı olarak niteleyebileceğimiz ve biraz evvel vurguladığım gibi kamu reformu tasarısına ve onunla birlikte mecliste ele alınacak olan diğer yasalara da hakim olan temel mantık ön plana çıkmıştır. Yani klasik bir kamu yönetimi anlayışından yönetim anlayışına kayış hem dünyanın diğer ülkelerinde hem de üyesi olmayı planladığımız Avrupa Birliğinde egemen bir eğilim haline gelmiştir.

Kısaca özetlemek gerekirse; klasik kamu yönetim anlayışı hiyerarşik iken yönetim anlayışında gönüllü yaklaşımlar, eşitler arasında ortaklıklar ve paydaşlar arasında işbirliği mantığı vardır. Paydaş sözcüğünü bir cümleyle açıklamakta fayda var.

Bir kentin veya yerleşimin geleceğinde payı olan ve o kentte olabilecek olumlu veya olumsuz bütün gelişmelerden etkilenme durumunda olan insanlara paydaş diyoruz. Bir anlamda bir şirketin hissedarları gibi düşünülebilir fakat örneğin İstanbul kentinin paydaşları hem hakları olan hem de aynı zamanda sorumlulukları olan kişilerdir.

Klasik kamu yönetimi anlayışında emir-komuta zinciri ve belirli bir buyuruculuk söz konusu iken yönetim kavramı içinde birlikte karar vermek ve ikna yöntemlerini kullanmak var. Birincisinde merkeziyetçilik varken ikincisinde yerinden yöneticilik (adem-i merkeziyetçilik) var. Birinde genel kuralcılık, tek tipçilik varken, yani yöresel farklılıkları hesaba katmadan tek-tip düşünme alışkanlığı varken öbüründe farklılıklara ve yerel önceliklere saygı duymak ve onları dikkate almak vardır. Birinde genel hizmet standartlarını belirlemek ve bununla yetinmek mantığı varken öbüründe tüketicinin ve yurttaşın özel eğilimleri ile tercihlerine saygı ve duyarlılık vardır.

Klasik yönetim mantığı devlet odaklıdır, yönetim mantığı ise toplum odaklıdır. Birinde genel denetim mekanizmaları söz konusudur, öbüründe yerel hesap verebilirdik, yüz yüze ilişkiler ve her kurumun kendi faaliyetleri ile ilgili olarak saydamlığı söz konusudur ki bu özelliklerin tümünü yeni kamu reformu taslağında hem giriş maddelerinde hem de ruhu itibarıyla diğer maddeler arasında bulmak mümkün. Birinde gizlilik, sınırlı bilgi paylaşımı esası vardır, öbüründe şeffaflık, bilgiye ulaşmada kolaylık vardır. Son olarak, klasik kamu yönetimi anlayışında bizzat yapma ve doğrudan üretim alışkanlığı vardır, yönetim mantığında ise paydaşların kapasitelerini arttırmak suretiyle onları yapabilir kılmak mantığı vardır.

Yerel yönetişimin üç temel boyutundan söz edilebilir. Bir tanesi, tıpkı kamu reformu taslağının öngördüğü gibi merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasında yeni bir toplumsal iş bölümünün söz konusu olmasıdır. Kamu reformu taslağının eski yasalardan farklı olarak temel mantığı merkezin yapacağı görevlerin tadat edilmesi gerisinin yerel yönetimlere, il özel idarelerine bırakılmasıdır. Bir tersine çevirme vardır. İkinci olarak, merkezi hükümetin bir yerel yönetim mantığı içinde bazı yetkilerini yerel yönetimlere devretmesi de tek başına yeterli değildir, çünkü bu bir başlangıçtır.

Yeni yetkileri alan yerel yönetimlerin de paydaşlarla bu yetkilerin uygun olanlarını ikinci kademedeki paylaşımları söz konusudur. Üçüncü olarak hem merkezi hem de yerel yönetimlerin birlikte yapmaları gereken işin uluslararası boyutudur. Dünyaya hakim olan bir takım kavramlar ve eğilimler var. Teknik bir deyim kullanmak gerekirse eskiden hepimizin bildiği kamu malları kavramı vardı, şimdi ise uluslararası kamu malları kavramı hakim. Uluslararası kamu malları kavramı öyle bir nitelik taşımaktadır ki bir bilmece gibi, tükettikçe azalmıyor aksine artıyor.

Özgürlükçülük, insana saygı, insan odaklı kalkınma, çevrecilik gibi bir takım değerler var ki bunlar artık uluslar arası kamu malları olarak adlandırılıyor. Merkezi hükümetlerin ve yerel yönetimlerin birlikte yapmaları gereken görevleri arasında bu değerleri yerel kalkınmanın belirleyicileri ve iticileri olan paydaşlar arasında yerleştirmeleri, tanıtmaları, popülerize etmeleri ve içselleştirmeleridir. Özgürlük tükettikçe artar. Çevrecilik yalnız bugünkü gelişmeyi garanti altına alan değil gelecek nesillerin de gelişmesinin ön koşullarını garanti altına almayı amaçlayan bir sürdürülebilirliktir. Dolayısıyla bu üçlü yaklaşım son derece önemli.

Yerel kalkınmanın temel ilkeleri ve belediyelerin bu konudaki misyonuna bakmak gerekirse her şeyden evvel kalkınmanın insan odaklı olması gerektiğini belirtmeliyiz. Dünyada da Türkiye'de de yakın zaman kadar kalkınmayı biz rakamlarla ölçme eğilimindeydik. Rakamların çoğu da kişi başına düşen milli gelir ve benzeri göstergelerden ibaretti. Halbuki kamusal kesiminde çalışan bürokratları, değerli milletvekilleri ve hepimiz rakamların iyileşmesinin önemli olduğunu ama bunların tıpkı enflasyon rakamları gibi halka yansımalarının zaman aldığını ve başka mekanizmaların devreye girmesi gerektiğini iyi biliyoruz. Bu nedenle kalkınma planları hazırlanırken, örneğin Pendik için bir strateji hazırlanırken olayın özünde ve odak noktasında insan unsuru olmak zorundadır. Yani hangi projeyi, hangi stratejiyi geliştiriyorsak insanların refahının artmasını gözetmeliyiz ve bunların insanlara doğrudan yansımalarına dikkat etmeliyiz. Bu nedenle büyümenin rakam odaklı olmaktan ziyade insan odaklı olması son derece mühim.

Hepimizin iyi bildiği bir diğer husus da yerel kalkınmanın çok boyutlu olduğudur ve sosyal, kültürel, siyasal ve ekonomik öğeleri içerdiğiidir. Kalkınma hem eşitlikçi hem de kapsayıcı olmalıdır. Sayın Bakan da bunu vurguladılar. Eşitlikçi ve kapsayıcı olmadığı takdirde bölgeler arası dengesizlik ve bu dengesizliğin ortadan kaldırılması için zaman kaybı ortaya çıkar ki o zaman bütün ülke bundan etkilenir. Bir anlamda belediyeler yerel kalkınmanın önderliğini üstlenirlerken tüm bu boyutları gözetmek durumundadırlar.

Belediyelerin kalkınma alanındaki misyonunun dört tane önemli boyutu vardır. Bu dört boyutun demin vurguladığım anlayışa uygun olarak dördünün birden gözetilmesi, dördünün birden paralel geliştirilmesi gerekiyor. Bunlardan bir tanesi ekonomik gelişmedir. Ayrıntısına girmeyeceğim. İkincisi sosyal paylaşım ve kapsayıcılıktır. Yani belediyelerin buradaki rolü doğal olarak merkezi hükümet ile işbirliği içinde toplumda eşitlik, paylaşım, dayanışma, gönüllülük, gönüllü hizmet, ortak gelecek ve ortak sorumluluk gibi bir takım değerleri bu kalkınma süreci içinde paydaşlarla ve halkla paylaşmak ve mümkün olduğu kadar yaymaya çalışmaktır.

Üçüncü boyut siyasal katılımıdır. Yerel kalkınmanın boyutu yalnız ekonomik ve sosyal değil ama bunların bütünleyicisi siyasal katılımıdır da. Eğer siyasal katılım sağlanamaz ise, yani bazı atasözlerinin aksine her koyunun kendi bacağından asılmaması gerektiği bilinmez ise, tüm bu çabalar boşa olur. Mesela biz Pendik yerel kalkınma meclisinde ve komisyonlarında çalışmalarımız sırasında İstanbul bütününi unutmaksızın bir Pendiklilik ruhu yaratamazsak ve Pendikli olarak haklarımız ve beklentilerimiz olduğu ve birleşerek işbirliği halinde olmamız gerektiği mantığını yerleştiremezsek bir paydaşlık ruhu oluşturamayız. Çalışmalarımızın başarılı olması da mümkün olmaz ve çoğu şey kağıt üzerinde kalır.

Dolayısıyla insanların belediyelerden, kamudan ve toplumun diğer kuruluşlarından beklentileri ve bazı hakları vardır. Bu haklar katılımcılık, bilgiye kolay ulaşabilme, hakkını arama hakkı ve bir Pendiklilik ruhuna uygun olarak kendi evinin eşiğinin hemen bir adım ilerisinde başlayan, eviyle sınırlı olmayan ciddi ortak sorumluluklar olduğuna dair bir inancın yerleşmesidir. İki gün boyunca malum olağandışı kış koşulları hakkında herkes birbirini eleştirdi ama aslında paydaşların kendi kendilerini ciddi şekilde eleştirmeleri gerekiyor. Hiçbir kuralı tanımazsak, anayollarda giderken diğerlerini enayi sanıp sadece kendimizi akıllı görerek emniyet şeridini ihlal etmek suretiyle yolları kaparsak ve cankurtaranların, kurtarma ekiplerinin geçişini engellersek, günlerce önce bu soğuk havanın uyarısı verildiği halde herhangi bir ön hazırlığımız olmazsa, yani kısacası yurttaş olmayı öğrenemezsek ve bunun bizimle başlayan ve bizimle biten bir olay olmadığının aksine çok geniş yansımaları olacağına ayırdına varamazsak paydaş olmamız mümkün değildir. Bu sorumlulukları üstlenmemiz mümkün değildir. Sonra tek çıkar yol acizane bir şekilde başkalarını suçlamak olur.

Dördüncü boyut kültürel çoğulculuk boyutudur. Bu boyut da son derece önemlidir. Türkiye'nin bir mozaik olduğunu ve bu mozaığın bütün kentlere yansıdığını biliyoruz. Ülkemizde ciddi kültürel ve inanç farklılıkları , dil ve etnik köken farklılıkları olduğunu biliyoruz ve bunları inkar etmenin manasız olacağını da bilmeliyiz. Fakat önemli olan yerel kalkınma mantığı içinde yerel yöneticilerin bunlara birer sorun veya potansiyel sıkıntı değil de bu farklılıklardan yararlanma mantığıyla bakabilmeleridir. Diğer paydaşların da bu duruma aynı mantıkla bakabilmeleri sağlanabilirse farklılıklar bölücü, ayırtıcı ve sorun yaratıcı olmak yerine birleştirici ve kültürü zenginleştirici birer potansiyel olacaktır. Yerel kalkınmanın özünde başlangıç olarak ekonomik kalkınma vardır. Ama kültürel gelişme, kültürel çoğulculuğun yerleştirilmesi, cinsler arası eşitlik, kadın-erkek eşitliği, ekonomik ve sosyal anlamda güçsüzlerin örneğin çocukların, kadınların, özürülülerin ve işsizlerin özel projelerle desteklenmesi ve gözetilmesi yerel kalkınma mantığının bütünleyicisi ve zaman zaman da özüdür.

Son olarak bir konuya değinerek sözlerimi bitiriyorum. Bütün bu misyona ve temel amaçlara dönük olarak yerel kalkınmayı sağlamak ve hızlandırmak maksadıyla yerel yönetimlerin neler yapabileceğini konuşacağım. Aslında hepimizin bildiği şeyler ama hatırlatmak için söylüyorum. Yörenin ekonomik kalkınmasına özellikle belirli altyapı hizmetlerini sunarak veya uygun görüldüğü takdirde başka paydaşların, özel sektörün, özelleştirme mantığı içinde ortaklıkların, birlikteliklerin, kooperatiflerin ve hatta yurtdışında çok yaygın olduğu üzere sendikaların da katkıları sağlanarak bu hizmetlerin sunulmasını sağlayarak katkı sağlamalıdır. Yurtdışında sendikalar altyapı hizmetlerinde bile aktif roller üstlenmektedirler. Yerel yönetimler diğer paydaşları yapabilir veya edebilir kılmalıdır.

İkinci olarak yörenin yerli ve yabancı yatırımcılar için daha cazip hale getirilmesini sağlamak ve yöredeki işadamlarını yeni iş yatırımları hususunda özendirmek Bu mantık çerçeve yasa olarak nitelendiren taslakta da var, aynı zamanda belediyeler yasasında ve il özel idarelerinin yasa taslaklarında da var. Belediyeler yasasının 12. ve 14. maddeleri bu görevlerin geniş bir serbestiyet içinde belediyeler öncülüğünde yapılabilmesini mümkün kılıyor. Bana göre son derece yerinde ve olumlu bir özelliktir bu. Önemli bir diğer görev de sürdürülebilir kalkınmanın koşullarını hazırlamaktır. Yöredeki sosyal sermayenin, nitelikli insan gücünün ve aynı zamanda yöredeki bütün yurttaşların örneğin yetişkin olup çeşitli nedenlerle okuma-yazma öğrenememiş, erken yaşlarda okulu terk etmiş, genel bir eğitim almış ama belirli bir teknik beceriye sahip olamamış dolayısıyla işe alınabilir niteliği olmayan kişilerin de özel bir hedef kitle olarak belirlenip bazı özel tedbirlerle desteklenmesi gerekmektedir. Diğer önemli kavram ise yörenin öğrenen bölge, şirketlerin de öğrenen şirketler olmasını sağlamaktır.

Teknolojiye, yeni bilgi ve beceriye nasıl erişilebileceğini belediyelerin öncülüğünde göstermek, eğitim programları sunmak, internet ortamında belirli bilgileri erişilebilir kılmak suretiyle şirketleri tek tek öğrenen şirketler, bölgeyi de bir bütün olarak sürekli öğrenen bölgeler haline dönüştürmek. Bu da son derece önemli ve birbirleriyle ilintili iki tane kavramdır. Yöredeki ekonomik ve sosyal kalkınmaya dönük işbirliğini, paydaşlar arasında her türlü işbirliğini, yatay olarak uluslar arası işbirliğini belediyenin öncülüğüyle sağlamak, bilgi ve becerilerin paylaşılmasını gözetmek ve dünya ile iletişim kurmak. Mesela bizim rica edebileceğimiz şeylerden bir tanesi ve yabancı konuklarımızla akşamdan beri konuştuğumuz şu ki bizim başka ülkelerden de öğrenebileceğimiz çok şey var.

Biraz sonra değerli profesör arkadaşımız Morata anlatacaktır, kendisi Barselona'dan geliyor. Barselona dünyada metropol yönetimin klasik örneklerinden birisidir.

İlçe yönetimlerin, yani iki kademeli yönetimin birbiriyle olan iletişimi ve bunların beraberce yerel kalkınmaya Katalanya ve Bask bölgesinde nasıl katkıda bulunduğu ve yerel kalkınmayı sağlamak suretiyle milli birlik ve bütünlüğü bozmak değil aksine pekiştirmeyi nasıl sağladığını anlatacaklar. İspanya'nın da bu tür sorunları hala var, ama bölgesel yönetimi tercih ettiler. Yani üzerinde durmamız gereken bir sürü örnekler mevcut.

İtalya neredeyse iki asırdan beri önce kentler sosyalizmi diye başlayan bir şehircilik hareketine sonra kademeli bir şekilde biraz önce bahsettiğim yenilikçi ve buluşçu yaklaşımlara geçiş yaptı.

Değerli profesör Game'in geldiği ülke, İngiltere (Birleşik Krallık) yakın zamana kadar en az Türkiye kadar merkezîyetçi olmasına karşın çok köklü bir yerel yönetim geleneği olan ülkedir, gerçi hala merkezîyetçilik bir ölçüde devam etmekte. Ama yönetişimin dinamikleri orayı da sardı, İşçi Partisi hükümeti son yıllarda ülkede bölgesel yönetim kurdu. Sayın Bakanın az önce vurguladığı gibi her bir bölgesel yönetimin içinde mesela metropol bir bölge olarak Londra'da ayrı bir bölge yönetimi ve her birinin içinde bölgesel kalkınma ajansları var. Her birinin içinde tıpkı bizim yapmaya çalışacağımız gibi bütün paydaşların temsil edildiği "yenilikçi" yapılar var. Onun için bu üç ülkeden öğrenebileceğimiz çok şey var ve yatay ilişkilerde geliştirmekte bu sebeple fayda var.

Son sözümü Pendik yerel kalkınma platformuyla ilgili olarak söylemek istiyorum. Vizyonu olan bir belediye başkanı kalktı tüm az önce bahsettiğim kavramları irdeleyen bu konularla ilgili iki tane kitap yazmakla kalmadı kendisini ve çalışma arkadaşlarını bu konuya yönlendirdi, bir paydaş olarak en yakınındaki üniversiteyi gördü, Sabancı Üniversitesine yaklaştı, sabancı Üniversitesi de bunu büyük bir memnuniyetle karşıladı ve şimdi iki kurum elbirliğiyle çalışmalarını gerçekleştiriyor. Pendik elbette bir başlangıçtır ama daha sonra civarındaki ve elbette İstanbul'un diğer bütün paydaşları olan belediyeleri ve sayın başkanlarını da görmek, bunu yaymak ve oradaki değerli belediye başkanları ile işbirliği yapmak gerekiyor.

Önce Anadolu yakasına bir bütün olarak bakmak, paydaşlık anlayışını bu şekilde yaymak gerekiyor. Pendik bir başlangıç noktasıdır ve önemli bir noktadır. İstanbul'la ilgili hazırlanmış sayısız taslak ve seçenek var, bence bu da gündeme gelmeli, yeni bir metropol anlayışı nasıl olmalı, bunlar üzerinde çalışmak gerekmektedir. Kendi ölçeği ve büyüklüğü Avrupa Birliğine üye olan ve mevcut üyelerin çoğundan daha fazla bir nüfusa sahip olan bir İstanbul kentinin yönetilmesi için özel bir yaklaşım gereklidir. Avrupa birliğine yeni katılacak ülkelerin de birçoğu İstanbul'dan daha küçük, bu nedenle çok özel yaklaşılması gerekiyor. Sözünü ettiğim gibi Pendik bana göre gayet olumlu bir başlangıçtır.

Bir paydaşlık ve katılımcılık anlayışı içinde iyi bir başlangıç yapmış olduğumuzu ve daha sonra olayı genişletmeye ve yaymaya hep birlikte çaba göstereceğimizi ümit ederim.
İlgileriniz için teşekkür ederim.

BİLDİRİLER

YEREL KALKINMA ÖNDERİ VE PAYDAŞI OLARAK BELEDİYELER

Prof.Dr.Korel Göymen
Sabancı Üniversitesi, Sanat ve Sosyal Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi
İstanbul Politikalar Merkezi, Yürütme Kurulu Üyesi

Giriş

Günümüzde, küreselleşme ve yerelleşme gibi, ilk anda birbirine zıt, bağdaşmaz gibi gözükebilecek kavram ve süreçler yoğun bir etkileşim halinde. Küresel yarışmanın güçlü yerel süreçlerle kazanılabileceği veya ön alınabileceği düşüncesi yaygınlaşmakta. Bu bağlamda, yerel / bölgesel aktörlerin elindeki insan gücü kalitesi; bilgi / teknoloji düzeyleri ve öğrenme / yenilikçilik potansiyelleri; işbirliği arzu ve düzeyleri ile yaratabildikleri sinerji küresel başarı için önemli faktörler olarak nitelendirilmekte. Ülkelerin rekabetinin genel anlamda devam etmekte olduğu, fakat bölge, yöre ve kentlerin taşıdıkları farklı özellikler ve potansiyel nedeniyle esas yarışın buralara kaydığı düşüncesi artık yaygın kabul görmekte.

Bu nedenle, bölge, yöre ve kentlerin yalnızca ulus devlet çerçevesinde tanımlanması dönemi de geçiyor. Ayrıca bölge kavramı artık yalnızca fiziki sınırlarla betimlenmiyor. Aynı şekilde, bir kentin fiziki sınırları olmakla birlikte, yerleşimler artık çevreleri ile birlikte ele alınıyor ve üretilen politika ve projeler bir bütünsellik içinde düşünülüyor.

Fiziki sınırların aşındığı günümüzde, bir bölge veya kentteki yönetimler, firmalar, kurum ve kuruluşlar çeşitli örgütlenme ve ağlar içinde, hem aynı kent ve yöredeki, hem de dünyanın herhangi bir yerindeki kuruluşlarla işbirliği, ortaklık, rekabet ilişkisine girebiliyorlar. Bütün bu yapılar, farklı düzeylerde hareket yeteneğine sahip olmak zorundalar. Bir yandan yerel koşulları özümseme ve gereklerini yerine getirme durumundalar. Öte yandan, bölge ve ulusal düzey dinamiklerini izlemek; küresel eğilimleri hesaba katmak; kendi ilgi alanları ve sektörlerdeki özel koşulları planlamalarında gözetmek zorundalar.

Bu küresel, ulusal, bölgesel ve yerel ilişkiler ağı içinde belediyeler önemli roller üstlenmekte. Bu kuruluşların klasik bazı kentsel hizmetleri (çöp toplamak, temiz su getirip pis su götürmek gibi) sunmakla yetinmeyip kentin ve kentlinin bütün gereksinimlerinin karşılanmasında rol alma istekleri bir yandan belediyelerin ve yerel politikacı / yöneticilerin önemini artırmakta, öte yandan, bu kuruluşların mevcut mali - yönetsel kapasitelerini zorlamakta. Yerel yönetimlerin genelde, belediyelerin özelde, sorumluluk üstlenmeye başladıkları göreceli yeni alanlardan birisi yerel kalkınma konusu. Kentteki olumlu - olumsuz çoğu gelişmeden belediyeleri sorumlu / yetkili görme alışkanlığı Türkiye’de kentliler arasında yaygın. Bu nedenle çoğu Türk kentinde belirgin olan işsizlik ve kent yoksulluğunun hafifletilmesi / giderilmesi konusunda belediyeden de bazı beklentilerin olması olağan. Bu beklentiler yakın zamana kadar, belediyelerde ve/veya belediye iktisadi teşekküllerinde (BİT) iş arama biçimindeydi.

Bu olanakların iyice daralması sonucu, beklentiler daha ziyade, kentte yeni ekonomik faaliyetlerin başlatılması suretiyle istihdam yaratılmasına dönüştü. Bu noktada, merkezi ve yerel yönetimlerden beklenen, devletin ekonomik yatırım ve üretim alanlarından hızla çekilmekte olduğunun bilinciyle doğrudan kamu yatırımı yapılması değil belirli bir bölgede veya kentte yatırımların özendirilmesi; yöredeki üretken güçler arasında “aracılık” yapılması; “ortak” bulunması ve sinerji yaratacak şekilde, işbirliğinin sağlanmasıdır. Burada belediye diğer kentli aktörler veya paydaşlarla (yani bir kentin ‘hissedarları’, potansiyel olarak tüm sakinleri) birlikte, yerel kalkınma alanında sorumluluk üstlenmekte ve bir “katalizör” (süreçleri kolaylaştırıcı, hızlandırıcı, etkinleştirici) rolüne soyunmakta. Amaçlanan, bir “yerel kalkınma koalisyonu” oluşturmak suretiyle, tüm üretken güçleri harekete geçirmek ve kentin / bölgenin küresel / ulusal yarışta ön almasını mümkün kılmak. Çoğu yerde, belediye ve belediye başkanı, bu koalisyona önderlik yapmak için yeterli bir temsil gücüne, meşru bir zemine sahip olarak nitelendirilebilir. Fakat, bu “koalisyon” içindeki ilişkinin türü hiyerarşik olmayıp, eşit paydaşlar arasında, gönüllü işbirliğine dayalı olma durumundadır. Bu birlikteliği ve olması gereken işleyiş biçimini en iyi açıklayabilecek kavram “yönetişim” (governance) olmaktadır. Şimdi, klasik kamu yönetimi ile yönetim arasındaki fark üzerinde durabiliriz.

II. KLASİK YEREL YÖNETİMDEN YEREL YÖNETİŞİME

Bu iki kavram arasındaki fark şematik olarak gösterilebilir.

Klasik yerel yönetim Yerel yönetim

Devlet odaklı Toplum odaklı

Yönetim katmanları arasında Eşitlerarası, paydaşlar arası hiyerarşik ilişki gönüllülük esasına dayalı işbirliği Emir kumanda zinciri, Birlikte karar oluşturma, buyurma - itaat etme ilişkisi demokratik katılım,proje demokrasisi Merkeziyetçi Yerinden yönetimci Bizzat kendi yapan, Başkalarını (paydaşları) doğrudan üreten yapabilir kılan, onlara yönlendirici destek veren Genel kuralcı / tek tipçi Farklılıklara, yerel önceliklere duyarlı Gizlilik eğilimli, sınırlı Saydam, bilgiyi erişilebilir bilgi paylaşımı kılan Genel üretim ve hizmet Hizmet tüketicisinin ve standartlarını katı, tepeden yurttaşın tercih ve indirmeci belirleyen önceliklerine duyarlı Şekilci ve genel denetim Çok - yönlü yerel hesap verebilirlik Yerel yönetişimin temel boyutları:

1) Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yeni işbölümü

2) Merkezi yönetim, yerel yönetimler ve paydaşlar arasında işbölümü

3) Uluslararası bazı kavram ve değerlerin (küresel kamu mallarının) ulusal ve yerel düzeylere taşınması ve yaygınlaştırılması için hem uluslararası kuruluşlar, hem merkezi ve yerel yönetimler, hem de paydaşlar arasında işbirliği

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında yeni bir işbölümünün yapılması ve çoğu görev ve yetkinin, kullanılacak kaynaklarla birlikte yerele devredilmesi hem evrensel bir eğilim hem de Türkiye'nin üye olmayı hedeflediği Avrupa Birliği'ndeki (AB) temel uygulama. Ayrıca, hükümetin hazırladığı Kamu Reformu Temel Yasasına egemen olan yaklaşımda yerel yönetim çerçevesiyle genelde uyumlu. Bu anlamda, yerinden yönetime geçiş olumlu fakat yeterli sayılmıyor. Yerel yönetimlerinde devraldıkları bazı görev, yetki ve sorumlulukları kentteki paydaşlarla paylaşmaları bekleniyor. Ancak, bu suretle demokratik, katılımcı bir kent yönetiminin gerçekleştirilebileceği düşüncesi yaygınlaşıyor. Bu işbirliğinin kent demokrasisine kazandırabileceklerinin ötesinde, paydaşların kurum ve kişi olarak sahip oldukları uzmanlık, bilgi ve deneyim kentlerin karmaşık ve yeni teknolojiler ve yenilikçi yaklaşımlar gerektiren sorunlarının çözümünde önemli katkılar sağlayabileceği beklentisi var.

Küresel kamu mallarının ilginç bir özelliği var. Çoğu "malın" aksine, tüketildikçe azalmayan hatta artan nitelikleri var. İnsan hakları, barışçılık, çevrecilik, sürdürülebilirlik, fırsat eşitliği, cinslerin eşitliği gibi kavram ve değerler; salgın hastalıkların önlenmesi, uyuşturucularla mücadele, doğal ve insan yapımı felaketlerle savaşım, merkezi ve yerel yönetimlerin ve paydaşların diğer ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği halinde sürekli gündemlerinde kalması gereken başlıklar.

Küresel kamu malları çerçevesinde çok - yönlü işbirliği, belediyelerin ve diğer paydaşların hem ortak değerlerde buluşmalarını sağlıyor hem de yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası düzeylerde hareket yeteneklerini geliştirmelerini kolaylaştırıyor.

III. YEREL KALKINMANIN TEMEL İLKELERİ VE BELEDİYELERİN MİSYONU

Yerel kalkınmanın temel vurgu noktaları şöyle özetlenebilir:

1. Kalkınma insan - odaklı olmalıdır. Salt büyümeyi amaçlayan; büyümenin bireylere ve topluma nasıl yansıdığını ihmal eden yaklaşımlar yeterli değildir.
2. Kalkınma, mümkün olduğu kadar eşitlikçi ve kapsayıcı olmalı; belediyeler kalkınmanın öncülüğünü üstlenirken; sonuçların toplumun değişik katmanlarını nasıl etkilediğini izlemeli ve gerektiğinde kalkınma sürecinden eşit pay alamayan kesimleri gözetici, pozitif ayırımçı politikalar uygulamalıdır.
3. Kalkınma, çok - boyutlu (ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel) bir süreçtir ve bu boyutlar arasında bir "tamamlayıcılık etkisi" yaratılması gözetilmelidir.

Temel ilkelerini bu şekilde özetlediğimiz yerel kalkınma alanında belediyelerin misyonunun, en azından, dört önemli boyutu vardır.

1. Ekonomik gelişme: Bir yörenin tüm kaynaklarının (doğal kaynaklar, insan, sermaye, teknoloji) akılcı bir şekilde ve belirli önceliklere göre, yöre insanının gönencini (refahını) arttıracak şekilde harekete geçirilmesi
2. Sosyal paylaşım ve kapsayıcılık: Toplumda eşitlik, paylaşım, dayanışma, gönüllülük, toplum hizmeti, ortak gelecek, ortak sorumluluk gibi değer ve kavramları yerleştirmek, geliştirmek, sosyalizasyon sürecinin bir parçası yapmak. Bunları yaparken tüm sosyal kesimleri kapsamak.
3. Siyasal katılım: Tüm yurttaşların, siyaset ve karara alma mekanizmaları konusunda ilgilendirmelerini ve bilgilendirilmelerini sağlayarak demokratik, katılımcı, saydam, hesap verebilir siyasal yapılar ve süreçler oluşturmak. Temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişi sağlamak.

4. Kültürel çoğulculuk: Yöredeki, ırk, dil, din, kültürel farklılıkların insanları / grupları ayırıcı / uzaklaştırıcı değil; yakınlaştırıcı, birleştirici, sosyal ilişkileri ve toplumu zenginleştirici olmasını sağlayacak politikalar uygulamak.

Bu misyona ve temel amaçlara dönük olarak Belediyelerin etkinlikleri şunlar olabilir:

1. Yörenin ekonomik kalkınmasına, özellikle yeterli altyapıyı sağlayarak katkıda bulunmak,
2. Yörenin yatırımlar için çekici hale gelmesine çalışmak
3. Yöredeki yatırımcıları yeni iş alanları yaratılması yönünde desteklemek
4. Sürdürülebilir kalkınmanın koşullarını hazırlamak
5. Yöredeki sosyal sermayenin geliştirilmesine katkıda bulunmak
6. Yörenin “öğrenen bölge” olmasının koşullarını yaratmak
7. Yörede, ekonomik ve sosyal kalkınmaya dönük işbirliği, ortak yaklaşım, bilgi / beceri paylaşımı ve ortak hareketi özendirmek
8. Dünya ile iletişim kurmak; yöredeki paydaşların evrensel gelişmeleri izlemelerini kolaylaştırmak; yurtdışı yatay ilişkileri özendirmek

Geliştirilen bu çerçeveye örnek olabilecek bir girişim Pendik Belediyesi'nin öncülüğünde kurulan, çok sayıda ve farklı nitelikte paydaşın katıldığı ve Sabancı Üniversitesi tarafından desteklenen “Pendik Yerel Kalkınma Platformu”dur. Şimdi, bu girişimin amacı, yapılanması ve çalışma alanları üzerinde durabiliriz.

IV. PENDİK YEREL KALKINMA PLATFORMU

Belediyeler, beldenin ve belde halkının yerel ölçekte medeni ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla oluşturulmuş kamu tüzel kişileridir.

Ülkemizde, belediyelerin görev ve yetkileri 1930 tarihinde çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenmiştir. Söz konusu Kanun'da belediyelerin bir çok görevi sayılmaktadır.

Ancak, daha sonra çıkarılan kimi kanunlar (Sosyal Güvenlik, Sanayi, Ticaret ve benzeri alanlardaki kanunlar) ile bu görev ve yetkilerin bir kısmı merkezi idareye aktarılmış ve her ne kadar Belediye Kanunu'nda belediyelerin kuruluş amacı "yerel mahiyette medeni ve ortak ihtiyaçların karşılanması" olarak öngörülmüşse de, ekonomik - ticari ihtiyaçlar kapsam dışı kabullenilmiştir.

Günümüzde belediyeler sadece yol, su, park, imar, planlama gibi çalışmalarla yetinmemektedir. Özellikle son yıllarda birbiri ardına yaşanan ekonomik krizler neticesinde belediyeler ekonomik ve sosyal alanlarda da ciddi çalışmalar içine girmişlerdir. Belediyelerin sosyal ve kültürel alanlarda yoğunlaşmaya başlayan çabaları, günümüzde "sosyal belediyecilik" anlayışını ön plana çıkarmıştır. Özellikle 17 Ağustos Depremi ve son yıllarda yaşanan ekonomik krizlerin toplumsal patlamalara yol açmamasında, belediyelerin yaygın ve etkin sosyal faaliyetlerinin önemli bir rolü bulunmaktadır.

Kentlerimizin yerel problemleri arasında en önemlilerinden birisi de kentte yaşayanların kentlerine sahip çıkmamalarıdır. Bu olumsuzluğun kültürel ve sosyal olduğu kadar, ekonomik sebepleri de vardır. Yaşadığı kentte insanca yaşama imkanına ulaşamayan, kent imkanlarının kendisine refah sunmadığı yerlerde, insanların kentlere sahip çıkmalarını beklemek gerçekçi değildir.

Sağlıklı kentleşmenin ve dolayısıyla yerel yönetimlerin başarılı olmasının şartlarından birisi de kentlerin ekonomik gelişimidir. Bu gelişimin yetersiz olduğu kentlerde yerel problemler çözüme kavuşturulamayacaktır. Bu sebeple, belediyeler, fiziksel ve sosyal - kültürel alanlara önem vermelerinin yanı sıra kentin ekonomik gelişimi ile de ilgilenmek zorundadırlar.

Günümüzde "Yönetişim" olarak adlandırılan, konu ile ilgili olanların ortak yönetim anlayışı sergilemelerini savunan kavram, "paydaşların yönetime aktif katılımını" öngörmektedir. Kentlerin paydaşları da bu kentte yaşayanlar ve bu kente hizmet sunan kurum ve kuruluşlardır. Bir başka ifade ile, kent yönetiminin başarı ya da başarısızlığından etkilenen herkes, o kentin paydaşdır. Dolayısıyla "yerel yönetim", kent paydaşları arasında sağlıklı ilişkilerin kurulması ve paydaşların mutluluğunu esas almalıdır. Bu da fiziksel, sosyal ve kültürel alanlarda olduğu gibi ekonomik alanda da "birlikte yönetim" anlayışını gerektirmektedir.

Yakın gelecekte üyesi olmayı hedeflediğimiz Avrupa Birliği'nde yerel yönetimlerin kentlerin ekonomik gelişiminde aktif rol almaları anlayışı benimsenmeye ve hızla yaygınlaşmaya başlamıştır.

Ülkemizde ise, şu ana kadar, sınırlı ve bütünsellikten uzak bazı girişimler söz konusudur.

Belediyelerin diğer paydaşlarla birlikte, yerel ekonomik gelişmede etkin rol almaları gereğinden hareketle oluşturulmuş olan Pendik “Yerel Kalkınma Platformu” bir pilot uygulama niteliğindedir. Başarılı olması durumunda, ülkemizde yerel yönetimlerde yeni bir anlayışın yerleşmesine katkı yapmış olacaktır.

A- AMAÇ

PENDİK’TE EKONOMİK HAYATIN GELİŞTİRİLMESİ YOLUYLA;

- a- İstihdamın artırılması
- b- İlçenin ekonomik seviyesinin yükseltilmesi ve bireyin gönencinin arttırılması
- c- Sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilmesi
- d- Ekonomik, sosyal güçsüzlerin desteklenmesi yoluyla toplumsal barışın güçlendirilmesi

B- YAPILANMA

a- PENDİK YEREL KALKINMA MECLİSİ (oluşumu)

- Bölge milletvekilleri
- Belediye temsilcileri
- Merkezi idare temsilcileri
- Üniversite temsilcileri
- Mesleki kuruluşlar temsilcileri (İSO, İTO, TÜSİAD, TOBB, MÜSİAD, KOBİ, Esnaf Odaları)
- Sanayicilerin temsilcileri
- Ticaret kesimi temsilcileri
- Sivil toplum kuruluşları temsilcileri

b- YÜRÜTME KURULU

- Belediye Başkanı
- Belediye temsilcisi
- Üniversite temsilcisi
- Ticaret kesimi temsilcisi
- Esnaf temsilcisi
- Milletvekili (2 kişi)

c- KOMİSYONLAR

- Eğitim Komisyonu
- Kurumlararası Koordinasyon Komisyonu
- Dış Ticaret Komisyonu
- AB Komisyonu
- Esnaf Komisyonu
- KOBİ'ler Komisyonu
- Sanayi ve Ticaret Komisyonu

d- SEKRETARYA

Pendik Belediyesi

C- ÇALIŞMA ALANLARI

a- MEVCUT DURUM SAPTAMASI

- İlçenin temel demografik, sosyo - ekonomik verileri
- İlçe kurumlarının özellikleri, yönetim kapasiteleri
- Hizmet sunma düzeyi ve standartları
- Temel sorun - alanları

b- PENDİK VİZYONUNU BELİRLEME

- Kent kimliği
- Hedefler, öncelikler

c- PENDİK STRATEJİK PLANININ HAZIRLANMASI

- Öncelikli alanların belirlenmesi
- Bu alanlara ilişkin hedeflerin belirlenmesi
- Hedeflerin projelere dönüştürülmesi
- Kapasite artırımı çalışması
- Proje destekleme çalışmaları (Proje Merkezi)
- Bilgi - teknoloji destek çalışmaları (Ar-Ge Merkezi)

d- HEDEF KİTLELERİN EĞİTİMİ

- Finans Yönetimi
- Pazarlama
- Yönetişim
- Genel Mevzuat
- Dış Ticaret
- İş Planlama
- Proje Yönetimi
- Yeni beceriler kazandırılması
- Yurttaşlık ve paydaşlık eğitimi

e- PAYDAŞLAR ARASI İLETİŞİM

- Sorunlarla ilgili merkezi ve yerel yönetimlerle iletişim
- Ortak çalışmaların eşgüdümlemesi ve yatay iletişim

f- STRATEJİK PLAN TANITIM ÇALIŞMALARI

- Paydaşlara ve kurumlara planın tanıtımı
- Kamu kuruluşlarına planın tanıtımı
- Kamu oyunun ve medyanın bilgilendirilmesi

D- İLÇEDEN BÖLGEYE GELİŞİM

Pendik'te pilot uygulaması yapılacak çalışmanın tüm Anadolu Yakasını kapsayacak biçimde yaygınlaştırılması.

E- FİNANS BOYUTU

- Meclis üyelerinin aidatı
- Paydaşların katkısı
- Sponsorlar
- Ulusal ve uluslararası kuruluşlardan proje desteği

F- SABANCI ÜNİVERSİTESİ İLE İŞBİRLİĞİ

Pendik Belediyesi, bu pilot projenin hazırlanıp uygulanmasında bölgedeki Sabancı Üniversitesi ile işbirliği yapmaktadır. İşbirliği alanları ve biçimi aşağıda belirtilmiştir.

- a- Modelin oluşturulmasında danışmanlık yapmak.
- b- Yerel Kalkınma Meclisi üyelerine “genel nosyon” eğitimi sağlamak.
- c- Meclisi oluşturacak paydaş gruplara “duyarlılık” eğitimi vermek.
- d- Yürütme Kurulu’na bir üniversite temsilcisinin sürekli katılması ve danışmanlık yapması.
- e- Pendik vizyonu belirlenmesi çalışmalarına danışmanlık yapmak.
- f- Üniversite bünyesinde bir “proje ofisi” çekirdeği oluşturmak suretiyle “stratejik planın” hazırlanmasına teknik destek vermek.
- g- Çekirdek proje ofisi bünyesinde, Pendik Belediyesi ve stratejik plan için genel ve AB kökenli finansman / kredi / bağış aramak.
- h- Pendik Belediyesinin, AB 6.çerçeve programı çerçevesindeki projelere katılabilmesi için izleme ve projelendirme çalışmaları yapmak.
- i- Pendik Belediyesi ve Platformu’nun “dışa açılabilmesi” için gereken hazırlık izleme, yönlendirme çalışmaları gerçekleştirmek.
- j- Oluşturulacak komisyonların çalışmalarına destek vermek.
- k- Paydaşlara ve özel hedef gruplarına teknik destek sağlamak; özel amaçlı eğitim ve kişisel - kurumsal kapasite arttırma eğitimleri vermek.
- l- “Yerel Kalkınmada Belediyelerin Rolü” konulu bir uluslararası toplantının tüm boyutlarıyla düzenlenmesi ve bildirilerden oluşacak bir kitabın baskıya hazırlanması. (uluslararası toplantı 24 Ocak 2004 tarihinde gerçekleştirilmiş ve sunulan bildiriler bu kitapta toplanmıştır).

V. GELİNER AŞAMA VE SONUÇ YERİNE

Platformun yapılanması büyük ölçüde tamamlanmıştır. Aralık 2003'te Yerel Kalkınma Meclisi ilk toplantısını yapmış, yürütme kurulunu ve komisyonları oluşturmuştur. Şubat, 2004'te komisyonlar ortak ilk toplantılarını yapmış ve Pendik'teki mevcut durumu saptamak amacıyla yönelik bir çalışma başlatılmıştır. Mart, 2004'ten itibaren, komisyonlar kendi alanlarında mevcut durumu saptamaya ve Pendik için yeni bir kimlik belirlemeye yönelik çabalarını başlatmışlardır. Kimlik belirleme aşamasından sonra komisyonlar kapasite geliştirme ve proje üretme dönemine gireceklerdir.

Genişletilmiş komisyonlar ve paydaş kişi ve kuruluşlar, bir yandan Pendik için projeler demetinden oluşacak esnek bir 'stratejik plan' hazırlarken, diğer yandan da kendi kapasitelerini çok - yönlü geliştirme uğraşı içinde olacaklardır. Komisyonlara ve paydaşlara, kurulacak bir proje ofisi, stratejik planın ve ilgili projelerin hazırlanmasında destek verecektir. Proje ofisinin çekirdeği profesyonellerden oluşacak fakat uzman paydaşlar ve paydaş kuruluşlarda çalışan nitelikli personel ofisi takviye edeceklerdir. Proje ofisi ve komisyonlar, süreç boyunca, paydaşları ortak çalışmalara, işbirliğine, bilgi paylaşımına özendirerek ve üst düzey bir sinerjinin yaratılmasını hedefleyeceklerdir.

Sabancı Üniversitesi, paydaşların kapasitelerini arttırmaya dönük eğitim programları düzenleyecek; teknoloji alanındaki gelişmelerden paydaşları ve özellikle üretici kuruluşları bilgilendirerek, "öğrenen firmalar" ve "öğrenen bölge" yaratılmasına katkıda bulunacaktır. İlçedeki kamu kuruluşlarından beklenen, eşit düzeyde bir 'ortak' olarak sürece katılmaları; bilgi ve yetki paylaşmaları, projelerin hazırlanmasına ve özellikle uygulanmasına destek vermeleri; ve diğer paydaşları etken ve 'yapabilir kılan' bir rol üstlenmeleridir. Platform girişiminin esin kaynağı olan belediye ise, halkın seçilmiş temsilcisi olarak, "yerel kalkınma koalisyonunun" önderi rolüne uygun bir konumda olacaktır. Türkiye'de, başka kuruluşlarla birlikte, eşit konumda, ortak hedeflere dönük çalışma alışkanlığının yaygınlaştığını söylemek zordur. Fakat bunun başarılması, yalnızca verimlilik ve etkenliğin artırılmasıyla kalmayacak, aynı zamanda, temsili demokrasiden katılımcı demokrasiye geçişi de hızlandıracaktır.

TÜRKİYE'DE BELEDİYE KATILIMLI YEREL KALKINMA GİRİŞİMLERİ

Fikret Toksöz

İstanbul Politikalar Merkezi, Yürütme Kurulu Üyesi

Ülkemizde yerel girişimli kalkınma çabalarının oldukça uzun bir geçmişi vardır. Osmanlı İmparatorluğunun ilk dönemlerinden başlayarak yerel kalkınma çabalarının izini sürmek mümkündür. Bunun en iyi örnekleri vakıflar eliyle yaratılan kurumlardır. İmparatorluk coğrafyasında bugün bile ayakta duran pek çok sağlık kuruluşu, kervansaray, çarşı, içme ve kullanma suyu tesisi, okul bu tür yerel kalkınma çabasının ürünüdür.

19. Yüzyılda bu kalkınma çabasının en önemli örneği Mithat Paşa'dır. Mithat Paşa Valilik yaptığı dönemlerde bugünkü büyük kurumların ilk temelini artmıştır. Bu hamlenin en önemli iki örneği Ziraat Bankası ve Sanat Enstitüleridir. Başka örneklerden de söz açmak olasıdır. Ancak o başka bir çalışma konusu olabilir. Bu vesile ile tüm bu insanları saygıyla anıyorum.

Cumhuriyet döneminde de bu gelenek devam etmiştir. Özellikle Belediyelere ilişkin 1580 sayılı yasanın yürürlüğe girdiği 1930 dan bu yana, bu yasanın getirdiği olumlu ve yapıcı hava ve belediyelere tanınan yeni yetkiler kullanılarak pek çok yerel kalkınma çalışmasına tanık olmaktadır. Bunlar arasında tek partili dönemin ünlü vali ve belediye başkanı olarak Lütfi Kırdar, Haşim İşcan, belediye başkanı olarak da Behçet Uz'u anmak gerekir. Çok partili dönemin Kayseri Belediye Başkanı Osman Kavuncu, İzmir Belediye Başkanı Osman Kibar,

Anakara Belediye Başkanı Vedat Dalokay ikinci kuşağın başarılı belediye başkanlarıdır. Burada şunu söylemek de abartılı sayılmaz: Çok partili düzende bu isimler dışında da çok başarılı başkanlar ortaya çıkmıştır.

Tüm bu isimlerle, kendilerinden söz edilmeyen pek çok belediye başkanının yerel kalkınma öyküleri bu insanların kişisel yetenek ve görüş sahibi olmalarının sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu sonuç da o dönemlerin anlayışı içinde normaldir.

Dünya'daki Gelişme

Günümüzde belediye katılımlı yerel kalkınma 20.Yüzyılın özellikle son on yılında yeni bir anlayışa oturmuş bulunmaktadır. Önce bu yeni anlayışın ne olduğu üzerinde durduktan sonra Türkiye'deki başarılı örneklerden bazılarını tanıtmaya çalışacağım.

İkinci Dünya Savaşından sonra demokrasi içinde kalkınma anlayışının yavaş yavaş tüm dünyaya yayılmaya başladığını görüyoruz. Bunu açıklayan en üst belge İnsan Hakları Evrensel Bildirgesidir.(1948) Bu bildirgeden sonra demokrasi içinde kalkınmanın nimetlerinden geniş halk kitleleri yararlanmaya başlamıştır.

Bu dönemin kalkınma anlayışı devlet -kamu öncülüğünde bir kalkınma anlayışıdır.

Demokrasi ve kalkınma yaygınlaştıkça bu anlayışın da değişmekte olduğunu görmekteyiz. Özellikle hızlı kalkınma amacıyla çevrenin gözetilmemesi ve daha çok kalkınmakta olan ülkelerde göçlerle hızla artan kentli nüfus, çevre ve sosyal sorunların birikimine ve dolayısıyla dünya gündeminde baş sıraları almasına neden olmuştur.

Böylece bu sorunları birdenbire karşısında bulan dünya, 20.Yüzyılın son çeyreğinde bu sorunları nasıl çözeceğini tartışmaya başlamıştır. Bu konular başta Birleşmiş Milletler olmak üzere pek çok uluslararası kuruluşunun gündemini oluşturmuştur. İşte bu çabalardan ilik 1972 yılında Stokholm'da toplanan İnsan Çevresi Konferansıdır. Bu toplantıdan aklımızda kalan tüm dünyada kutlanan"Dünya Çevre Günü" etkinliğidir. Oysa ki,bu konferansda ele alınan konulardan birisi de sürdürülebilir kalkınma için katılımdır. Katılım kavramının dünya üzerinde kabul görmesi için uzun bir sürenin geçmesi gerekmiştir. Uygulanması ise büsbütün yenidir.

Bu konuda Birleşmiş Milletlerce oluşturulan Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonunun hazırladığı "Ortak Geleceğimiz" başlıklı rapor bile katılım konusunda oldukça çekingen bir sergilemiştir. Katılımı, yerel yönetimlerin hizmet açığını kapatmak olarak algılanmakta ve yoksullara yönelik olarak onların yaşadığı yerlerde öz yönetim kurulması biçiminde bir katılımdan söz edilmektedir.

Dünya 20.Yüzyılın sonlarına doğru 21 Yüzyıla bazı hazırlıklarla girdi. İşte bu hazırlıklar içinde 1990'la 2000 arasında BM öncülüğünde yapılan konferanslar büyük bir yer tutmaktadır. Bunlardan birincisi 1992 de Rio da toplanan BM Çevre ve Kalkınma Konferansıdır.

Dünyadan 178 ülkenin resmi delegeleri dışında 35.000 yakın sivil toplum temsilcisinin katıldığı bu Zirve, sürdürülebilir kalkınma, sivil toplum ve katılım kavramlarının dünya gözünde meşruiyet kazanmasına yol açmıştır.

Bu Konferansta imzalanan beş belgeden birisi de Gündem 21 Belgesidir. Bu belge sürdürülebilir kalkınmada yerel yönetimlerle sivil toplumun yerini belirlemekte ve yöntemler önermektedir. Gündem 21, her ülkenin en küçük birimden başlayarak yerel yönetimlerle merkezi hükümetin ayrı bir gündem oluşturmalarını ve bunu hemen uygulamaya koyarak her toplum, kuruluş ve ülkenin kendisin 21 Yüzyıla hazırlaması anlamına gelmektedir.

Bu belgenin 28.Bölümü yerel yönetimlere ilişkindir. Buna göre her yerel yönetim, sürdürülebilir gelişme için o birimde yaşayan topluluk adına bireyden başlayarak tüm aktörlerin katılımı ile bir

yerel gündem oluşturacak ve bu gündeme uygun biçimde etkinliklerini planlayıp uygulayacaktır. Bu belgenin 27.Bölümü sivil toplum kuruluşlarından söz etmektedir. Bu bölümde sivil toplum kuruluşlarının rolü ve önemi tartışılmaktadır.Katılımcı demokrasi için sivil toplum kuruluşların olmazsa olmaz niteliği açıkça belirtilmektedir.

Rio'dan sonra Avrupa Belediyeleri 1992 yılında Danimarka'nın Aarhus kentinde bir araya gelerek Yerel Gündem 21 Programını gönüllü olarak uygulamaya başlayacaklarına söz verdiler. Bu Konferansın sonunda Aarhus Bildirgesi yayınlandı. Bu bildirmede, belediye başkanları kente ilişkin tüm kararlarda kentte oturan tüm aktörlerin katılımını sağlayan mekanizmalar oluşturacaklarını açıkladılar.

Avrupa'da bu gelişmeler yaşanırken dünya ölçeğinde çevre dışında tüm insanlığı ilgilendiren konularda Birleşmişlerce düzenlenen uluslar arası toplantılar birbirini izledi.Bu konferanslar sırasıyla 1994 Kahire Nüfus ve Kalkınma,1995 Kopenhag Sosyal Gelişme ve Pekin Kadın Konferanslarıdır. Tüm bu Konferanslarda sivil toplumun rolü artan biçimde vurgulandı ve dile getirildi.Bu konferanslarda ele alınan sorunların çözümünde sivil toplumla işbirliği ve ortaklık yeni bir yönetim anlayışı olarak ortaya çıktı.

Bilindiği gibi dünyanın 21.Yüzyıla hazırlık toplantılarından sonuncusu 1966 da İstanbul'da toplanan Habitat II Konferansıdır.Bu konferans yerleşim yerlerine ilişkin tüm konuların ele alınıp tartışıldığı bir ortam yaratmıştır.Bu Konferansta; hükümetler,yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları ayrı ayrı toplanarak kentlere ilişkin konuları tartışıp karara bağlanmıştır. Konferans sonunda tüm kararlar İstanbul Bildirgesi olarak ilan edilmiştir.

İstanbul Bildirgesi, daha önceki Konferanslarda kararlaştırılan yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşları işbirliği ve ortaklığını en geniş biçimde gündeme getirmiş ve yerel yönetim sürdürülebilir kalkınma için bir yeni yönetim etiği olarak vurgulanmıştır.

Sürdürülebilir kalkınma için yönetim konusu, BM çalışmaları yanında Avrupa Konseyi tarafından da benimsenmiştir.Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen belgelerden birisi de yerel yönetimlere ilişkin Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'dır. Türkiye bu şartı 1991 yılında TBMM den geçirerek yasallaştırmıştır. Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı, demokratik ve katılımcı bir yerel yönetimin ana ilkelerini saptamaktadır.

Dünya'daki Gelişimin Türkiye Deneyimine Eklemlenmesi

Cumhuriyet döneminde, Türkiye deneyimi içinde katılımlı kalkınma çabalarının pek çok örneğini görmek mümkündür. Katılımlı kalkınmayı sağlayacak yasal düzenlemelerin kimisi geleneğimizde var olan bazı kurumların yasallaştırılması yoluyla yapılırken kimisi de Cumhuriyet döneminin yaratıcı düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Bunların önemli örneklerinden söz etmekte yarar vardır.

Cumhuriyetin ilk yasalarından birisi 1924 de çıkarılan Köy Kanunudur. Bu yasa her bakımdan örnek ve öncüdür. Yasanın dili bugün bile herkesin kolaylıkla anlayıp okuyabileceği sadeliktedir. O günkü koşullarda halkımın % 80 yakını köylerde oturmaktadır. Köylerin çağdaş yaşam koşullarına ulaştırılması ve kırsal kalkınmanın sağlanması için bu yasa ile pek çok yeni hüküm ve kurum getirilmiştir. Katılımcı kalkınmanın ilk örneği, köydeki kararların 18 yaşın üstündeki köylülere alınması zorunluluğudur. Buna ek olarak köylerimizde yüzyıllardır var olan imece bir kırsal kalkınma yöntemi olarak köy yükümlülükleri arasında sayılmıştır.

Bunu izleyen yıllarda katılımlı bir kalkınmanın özellikle kültür ve sanat alanındaki güzel bir örneği Halkevleri uygulamasıdır. Merkezi ve yerel yönetimlerle kentsel aktörleri buluşturan bu örnek Türkiye'nin toplumsal kalkınmasında önemli bir kilometre taşıdır.

1930 da çıkarılan Belediye Kanunu, Cumhuriyetin çağdaşlaşma projesinin en somut bileşenidir. Yerel yönetimler uluslar arası arenada ve Türkiye geleneğinde "yerel gereksinimleri" karşılamak için kurulmuş kamu kuruluşları olarak tanımlanır. Cumhuriyet bu tanıma medeni sözcüğünü ekleyerek belediyelerin geleneksel tanımını genişletmiştir. Böylece sosyal, kültürel kalkınma belediyenin sorumluluk alanına sokulmuştur.

Belediye Kanununda katılımlı kalkınmaya yönelik en önemli yenilik 13.Maddede getirilen Hemşehri Hukuku tanımıdır. Hemşehrilerin hak ve yükümlülükleri sayılırken "yönetime katılma" hakkından söz edilmiştir. 1930 koşullarında, tüm dünyada anti demokratik eğilimler varken Cumhuriyet yönetiminin katılım hakkından söz etmesi çok önemli bir öngörüdür. Günümüzde adeta moda bir akım olarak herkesin sözünü ettiği katılımın bir hak olarak tanımlanması ileriye gören bir anlayış olarak ne kadar övülse azdır.

Yasanın katılımdan söz etmesine rağmen bu hükmün anımsanması için bir sürenin geçmesi gerekmiştir. Bu hakkın gündeme gelmesi 1973 yerel seçimlerinden sonra olmuştur. Bu seçimle birlikte Türkiye'de ilk kez merkezi hükümetle belediyeler ayrı partilerin eline geçmiştir.

Böylece merkez yerel çekişmesi ve çatışması yaşanmaya başlanmıştır. İşte bu dönemde ortaya çıkan sosyal demokrat belediyeçilik hareketinde katılımcı belediye yeni bir anlayış olarak ortaya çıkmıştır. Sosyal demokrat belediyeler biraz da iktidara karşı kamuoyunun desteğini kazanmak amacıyla katılımcı mekanizmalar geliştirmeye başlamıştır. Mahalle ve sokak bazında gereksinmelerin saptanması çalışmaları, mahalle ve sokak toplantıları o günlerin uygulamalarıdır. (*)

12 Eylül Rejimi katılımcı yöntemleri ve sivil toplumu ağır biçimde mahkum ettiği için bu konuların Türkiye’de tekrar gündeme gelmesi uzun bir zaman aldı. Bu arada kurulan büyükşehir belediyelerinde ne sivil toplum ne de katılımcılık söz konusu değildir. Hatta Türk Belediyeçilik geleneğinde var olan belediye meclisinin son sözü söylemesi kuralı bile değiştirilerek belediye başkanlarına büyük yetkiler verilmiştir.

Bu 12 Eylül öylesine bir travmadır ki, dünyada NGO (Hükümet dışı örgüt) hareketi yukarıda açıklandığı gibi demokratik yaşamın ayrılmaz bir parçasına dönüşürken bu terim bile Türkçe’ye olduğu gibi çevrilememiş, onun yerine daha yumuşak ve kimsenin karşı çıkamayacağı biçimde sivil toplum kuruluşu kullanılmaya başlanmıştır.

İşte bu çerçevede gerek BM, gerekse Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliğinin katılımcı kalkınma yöntemlerini tüm dünyada sürdürülebilir kalkınmanın vazgeçilmez bileşeni haline getirmesi, bu yöntemin Türkiye’de tekrar gündeme gelmesini kolaylaştırmıştır. Özellikle Habitat II Konferansı bu konuda çok önemli bir katkıda bulunmuştur.

Türkiye Habitat II Konferansı hazırlık çalışmaları süresince bu alanlardaki dünya ve Avrupa çapındaki tüm gelişmeleri öğrenmiş ve yakından izlemeye başlamıştır. Böylece bir anda Türkiye gündemine sivil toplum, katılım, yerellik, yönetim, demokratiklik gibi yeni kavramlar girmiştir. İşte bu yeni kavramlardan birisi de Yerel Gündem 21 anlayışıdır. Avrupa çapında 1992 den sonra uygulanmaya başlayan yerel gündem 21 çalışmalarından Türkiye’deki belediyeler de haberdar olmuş ve bazılarında uygulanmaya başlanmıştır. Özellikle Habitat II Konferansından alınan güç ve meşruiyetle 12 Eylül gölgesinin etkileri zayıflamaya başlamıştır.

Bu konudaki öncü belediyeler Bursa, Antalya ve Urla’dır. Habitat II Konferansından sonra aynı yıl içinde Lizbon’da yapıla II. Avrupa Yerel Gündem 21 Konferansına Türkiye’den bazı belediyeler de katılmıştır. Bu Konferansta Bursa’nın ilk denemeleri de Avrupa kamuoyuna tanıtılmıştır.

Habitat II Konferansı sırasında Türkiye’de bulunan BM yüksek dereceli görevlileri ile Yerel Gündem 21 in uluslar arası bir program olarak başlatılmasının yararları tartışılmıştır. BM de bu düşünceye sahip çıkarak UNDP geliştirmekte olan ülkelerde Yerel Gündem 21 Projesini uygulamaya koymuştur. Bu projenin uygulamasını IULA-EMME üstlenmiştir. Projenin kabulü için başta Dışişleri ve İçişleri Bakanlıkları olmak üzere DPT ve UNDP Türkiye’nin çabaları olumlu sonuç vermiş ve bu uluslar arası proje Bakanlar Kurulu kararı ile 1997 de yürürlüğe sokulmuştur.

Bu proje önceleri 14 pilot belediyede uygulamaya konmuş, sonra da belediye ve sivil toplum kuruluşlarından gelen istekler üzerine 50 belediye ve ile ulaşılmıştır. Bu proje ile birlikte Türkiye’de belediyecilik hareketi yeni bir ruh ve anlayışa kavuşmuş, her yerde katılım ve sivil toplumun rolü konuşulur olmuştur.

Bu projenin uygulamaya girmesi ile birlikte her il ve belediye kendi durumunu yeniden tanımlama yoluna gitmiştir. Bu tanımlama da o yerdeki dernekler, vakıflar, platformlar, odalar, üniversite ve öteki eğitim kuruluşları yerel yönetimle birlikte çalışmaya başlamıştır. Belediyelerin rolü patronaj olmak yerine kolaylaştırıcılık olarak benimsenmiş ve böylece kentlerdeki tüm aktörleri etkin katılım ile o kentlerin misyon ve vizyonu yeniden saptanmıştır.

Bu misyon ve vizyonu içeren belgeler hazırlanarak yerel gündem oluşturulmuştur.

Yerel Gündem 21 projesinin uygulandığı yerlerde katılımlı yerel kalkınmanın en iyi örneklerinden bazıları aşağıda verilmiştir.

*Burada 1977-1980 döneminin Fatsa Belediye Başkanı Terzi Fikri’yi anmak bir kadirbilirlik olacaktır. Fatsa’da uygulanan katılımcı yöntem dolayısıyla Terzi Fikri 12 Eylül sonrası DGM de ölüm cezası ile yargılandı ve cezaevinde öldü.

İzmir: Bütünleşik Kıyı Bölgesi Yönetimi

İzmir Körfezinde başta kirlilik olmak üzere, koruma -kullanma dengesinin bozulmasına ilişkin çok yönlü sorunlar uzun zamandır bilinmektedir. Bu konuda bazı akademik ve resmi çalışmalar yapılmış olmakla birlikte bunlardan somut sonuçlar alınamamıştır. Bu başarısızlığın temel nedeni konunun ilgili tüm aktörlerin katılımı ile etkin biçimde ele alınmamasıdır. İşte Yerel Gündem 21 in devreye girmesi ile birlikte bütüncül bir yaklaşım sağlanarak Bütünleşik Kıyı Bölgesi Yönetimi projesi oluşturulmuştur. U çalışmalar içinde Körfezin temizlenmesi tamamlanmıştır.

Bu projenin hedefleri şunlardır:

Liman Yönetim Modeli ve Arama Kurtarma Çalışmaları
İzmir Körfezinde Kıyı Güvenliği
AB'ye entegrasyon için sektörel uyum planı

Diyarbakır: Tarihi Dokuyu Sürdürebilir Kılma Projesi

Diyarbakır'da tarihi Suriçi Bölgesi ile Diyarbakır Surları çevresinde yaklaşık 90.000 kişi yaşamaktadır. Bu bölge düzensiz yerleşme ve işgal dolayısıyla hem tarihi dokuyu aşındırıyor, hem de alt yapı eksikliğinden kaynaklanan sağlık ve eğitim başta olmak üzere bir dizi sorunun içinde yaşıyordu. Bu yoksulluk bölgesinin rehabilitasyonu ile yalnızca tarihi doku korunmayacak aynı zamanda Diyarbakır için önemli bir turizm potansiyeli harekete geçirilmiş olacaktır.

Bu proje kapsamında Tarihi Diyarbakır Surları Çevresindeki işgal edilmiş alanlardaki tüm yapılar yıkılarak, surlar koruma altına alınmış ve kent içinde büyükçe bir yeşil alan yaratılmıştır. Projenin devamı içinde Suriçi 'nin temizlenmesi ve bu 5000 yıllık yerleşim alanının turizme açılması bulunmaktadır.

İznik: Süleyman Paşa Medresesinin Rehabilitasyonu ile İznik Çiniciliğinin Yaşatılması

İznik Yerel Gündem 21 çalışmaları İznik Çiniciliğinin ihyası ile kent ekonomisinin canlandırılmasını hedeflemiştir. Bu amaçla kentte yıkık durumda bulunan Süleyman Paşa Medresesinin onarılması öncelikli iş olarak kabul edildi. Bu medresenin onarımı için gerekli teknik destek ve mali kaynak Üniversite ve özel sektörden sağlandı.

Endüstriyel çini üreten Eczacıbaşı'nın katkılarıyla Medrese onarıldı ve çinicilere satış yeri ve atelye olarak tahsis edildi. Medrese bu işlevin yanında gençlik ve kadın merkezi olarak da hizmet sunmaktadır. Böylece çok amaçlı bir kalkınma merkezi yaratılmış oldu.

Bursa: Kapsamlı Kent Kalkınma Projeleri

Bursa Yerel Gündem 21 Programı Türkiye'de ilk başlayan projelerden birisidir. Bursa'da Yerel Gündem 21 Programı 1966 yılında dönemin belediye başkanının öncülüğünde başlamıştır. Bursa ekonomik ve sosyal gelişmişliğine uygun bir şekilde projeye başlayarak kısa zamanda Türkiye uygulamalarına örnek ve öncü olmuştur.

Bursa Kent Konseyi 9 ayrı çalışma grubu kurarak etkinlikleri yürütmektedir. Çalışmalar için ayrıca Çocuk,Gençlik ve Kadın Meclisleri oluşturulmuştur. Bunun yanında tüm etkinliklerin desantre bir şekilde yürütülmesi Mahalle Hizmet Odaları kurulmuştur.

Bursa 17 yerleşim bölgesine ayrılarak halkın kendi kendisini yönetmesi ilkesi yaşama geçirilmiştir. Bu mahalle hizmet odaları yerelde hizmet görme ve örgütlenme için iyi bir örnektir. Burada elde edilen deneyimler tüm ülkeye ışık tutmaktadır.

Antalya: Bölgesel Kalkınmanın Motoru

Antalya Kent Konseyi

Antalya da tıpkı Bursa gibi Yerel Gündem uygulamasının öncülerinden birisidir. Antalya'da kent konseyinin 21 alt çalışma grubu vardır. Bu gruplar içinde Ekonomi,Turizm ve Tarım Topraklarının Kullanımı ve Korunması gibi çalışma alanları önem taşımaktadır.

Yerel Gündem 21 Kent Konseyi yalnızca kente ilişkin sorunları ele alan bir kuruluş olarak çalışmamaktadır. Konsey tüm Antalya'yı hatta Isparta-Burdur'u da kapsayan biçimde bölgesel kalkınma sorunlarını gündemine alıp tartışmaktadır. Bu Konsey bir Bölgesel Kalkınma Planı için strateji çerçevesinde öncelikleri saptamış bulunmaktadır.

Bunun dışında turizmi de olumsuz etkileyen sokak çocukları alanında çok başarılı bir çalışma yapmıştır. Sokak çocukları için kurulan Umut Evi başarılı ve işleyen bir örnektir.

Sonuç

20 Yüzyılın ikinci yarısında yaşanan teknolojik ve elektronik gelişmeler toplumsal yapıya da yansımaya başladı. Bilgi çağının kendisine özgü bir yönetim yapısı ile karşı karşıyayız. Tıpkı tarıma dayalı ekonominin kendi yönetim biçimi olduğu gibi. Bu dönemin yeni yönetim yapısını tanımlayan ilkeler demokrasi içinde desantralizasyon ve iyi yönetim ilkesi olarak özetlenebilir.

Günümüzde yönetim etkinliği merkezîyetçi ve otoriter yöntemlere dayalı bürokrasi içi önlemlerle sağlanamıyor. Bunun yerine demokratik Desantralize yöntemlere gereksinme duyuluyor. İşte günümüzün yönetim sistemi bu yeni kurallar içinde tanımlanıp açıklanıyor.

Bu anlayış içinde yerel yönetimler yeni yönetim kavramının tam odak noktasındadır. Demokrasi kuralları merkezi idareden çok yerel yönetimlerde yaşam buluyor.

Böyle bakınca katılım yerel yönetimlerin olmazsa olmaz kuralı olarak karşımıza çıkıyor.

Türkiye’de özellikle Habitat II Konferansından sonraki süreçte yaşadığımız katılımcı yerel yönetim çalışmaları merkezi idareyi de etkilemiş bulunmaktadır. Yirminci Yüzyılın son on yılından bu yana ülkemizdeki tüm siyasi partiler bu yeni yönetim anlayışını benimseyerek programlarına koymuş bulunuyorlar.

2002 Seçimlerinden sonra oluşturulan Hükümetlerin Programlarında bu ilkelrin açıkça benimsenip vurgulandığını görüyoruz. Son zamanlarda ortaya çıkan yerel yönetimlere ilişkin yasa tasarılarında da bunları açıkça görüyoruz. Önümüzdeki günlerde katılımlı yönetim ve kalkınma birkaç örnekle sınırlı kalmayıp ülkemizdeki tüm alanları kapsayacak şekilde genişleyecek ve uygulamaya geçirilecektir.

İSTANBUL’DA İYİ YÖNETİŞİM : BİR MODEL TASARIMI

Prof.Dr. Ersin Kalaycıoğlu
Sabancı Üniversitesi Sanat ve Sosyal Bilimler Fakültesi Öğretim Üyesi
İstanbul Politikalar Merkezi Yürütme Kurulu Üyesi

Giriş

İstanbul’da yerel olarak üretilen çeşitli hizmetlerin sunumu ve dağıtımında bir dizi sorunla karşılaşıldığı uzun yıllardır ifade edilmektedir. 2000-2001 yılları arasında yürütülmüş olan İstanbul Projesi de bu saptamadan hareket etmiştir. Bu saptamalarda incelenen, ayrıca yerel olarak İstanbul’da üretilen veya üretilebilecek olan başlıca hizmetler şunlardır:

- Afet yönetimi
- Yerleşim, imar, planlama ve koruma
- Ulaşım
- Eğitim kurumlarına yapı ve temizlik desteği
- Sağlık
- Çevre
- Sosyal hizmetler
- Kültür ve Sanat
- Spor

Yukarıda anılan İstanbul Projesi çerçevesinde yapılan araştırmada saptandığı kadarıyla bu hizmetlerin üretim ve sunumunda karşılaşılan veya karşılaşılabilecek olan sorun ve hususlar aşağıdaki gibidir (İstanbul Projesi, 2002: 8):

Burada sunulan İstanbul için Yönetim Tasarımı 2000-2001 yılları zarfında Marmara Belediyeler Birliği'nde yazarın da katılımı ile hazırlanarak T.C. İçişleri Bakanlığı'na sunulan İstanbul Projesi çalışmasının yönetişime ilişkin sunumundan ibarettir. Bu çalışmada Proje Yönlendirme Kurulu olarak aşağıda sayılanlar çalışmıştır: Fikret Toksöz, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Genel Sekreteri, Kemal Berkarda, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Fikret Çakır, T.C. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişi, Oktay Ekinci, Türkiye Mimarlar Odası Başkanı, Yeşeren Eliçin, Galatasaray Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sema Erder, Marmara Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Nihat Falay, İstanbul Üniversitesi İktisat, Fakültesi, Ersin Kalaycıoğlu, Boğaziçi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çağlar Keyder, Boğaziçi Üniversitesi, Fen Edebiyat Fakültesi, Enver Salıhoğlu, T.C. İçişleri Bakanlığı Mülkiye Müfettişi, Yıldız Sey, İstanbul Teknik Üniversitesi, Mimarlık Fakültesi, Yıldızhan Yayla, Galatasaray Üniversitesi, Hukuk Fakültesi.

- Aynı hizmet dalında birden çok yetkili birim vardır.
- Yönetim birimleri arasında etkin bir işbirliği ve eşgüdüm sağlanamamaktadır.
- Hizmetlerin dağılımı dengeli değildir.
- Kaynakların kullanımı etkin değildir.
- Demokratik, hukuki ve idari denetim etkin değildir.
- Bilim ve uzmanlıktan yeterince yararlanılamamaktadır.
- Karar alma süreçlerine paydaşların katılmasını mümkün kılan mekanizmalar yoktur.

Avrupa Birliği'nin (AB) 2001 yılının Temmuz ayında kabul ettiği İyi Yönetişim Beyaz Kitabı'na göre, Hem Birlük düzeyinde, hem de AB'ne üye devletlerin ulusal ve yerel siyasal yönetimlerinde geçerli olacak olan temel ölçütler iyi yönetim ilkeleriyle örtüşmek zorunluluğundadır. Nitekim, 2002 yılından itibaren kaleme alınan hükümetlerin programlarında da yönetim ilkelerine uygun olarak hükümet etme vurgusu yer almaya başlamıştır.

Öyleyse, İstanbul için bir yönetim tasarımı üzerinde duracaksa yönetim ilkeleri çerçevesinde bir kamu hizmeti üretimi hedefine yönelmek gerekecektir.

İstanbul için yapılan saptamalarda ilin kırsal olarak adlandırmaya değer herhangi bir bölgesinin kalamadığı ve tümünün adeta tek bir birim biçiminde Büyük Şehir'in cazibe ve etki alanı içine girdiğidir. O zaman, ele alınacak olan yönetim modelinde bu gerçeği de ihmal edemeyiz. İstanbul "il" ve "kent" olarak ikiye ayırlamayacak, dolayısıyla "il" eşittir "kent" olarak yönetilmek zorunda olan bir bütünlüğe erişmiş bulunmaktadır.

İyi Yönetişim ve Megapol Yönetimi

Bu saptamalar açısından baktığımızda iyi yönetişimin içerdiği saydam, hesap verebilir, denetime açık, paydaşların katılmasına olanak sağlayan, hizmet üretiminde ölçüğe uyumlu (yerindenlik, subsidiarity) esasına uygun çalışan bir yapı tasarlanmak zorunluluğundadır (iyi yönetişim tanımı için bakınız (Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim, 2002: 11-20). Bu çerçevede ortaya bir zorluk daha çıkmaktadır.

Türkiye'de yapılan araştırmalar, bireyin (vatandaş ve seçmen olarak) temel yöneliminin devlet odaklı olduğunu göstermektedir. Devlet'in yüce ve kutsal bir güç olarak algılanmasına dayanan ve onun sonsuz bir kaynak olarak görülmesini de beraberinde getiren bu algılama, kendi kendine var olan, bireyin etki ve katkısına muhtaç olmayan bir mekanizma tanımını popülerleştirmektedir. Devletin merkezîyetçi ve katılmayı hoş görmeyen tavrı bu algılamayı pekiştirmektedir. Bu görüşten hareketle yola çıkan birey, devletin hizmet götürmekteki etkinliğini sürdürme gereğini büyük ölçüde algılamamakta ve vergi vermenin zorunluluğunu da kabullenememektedir. Böylece, kamu malı üretimine katkıda bulunmayı angarya olarak gören birey, bedavacılığı da doğal ve ussal bir davranış olarak benimsemektedir. Aslında tüm toplumsal örgütlenmelerde doğal olarak ortaya çıkan bedavacılık olgusu, bu ortamda müthiş bir yayılma göstermekte, devletin iktisaden ayakta kalmasını adeta olanaksız hale getirmektedir.

Bu durum yerel siyasal hayatın güçlenmesini engellemektedir. Birey yerel yaşantısına, kendi sokağına, semtine, mahallesine dair olan konulara fazla duyarlıymış gibi gözükmemektedir. Dolayısıyla yerel yaşamla ilgili uygulamalara damgasını vurmaya ve kendi semtini kendi yönetmeye fazla eğilimli olmamaktadır. Aksine, yerel siyasal hayattaki rolünü yerel idari mevkilere bazı kimselerin zaman zaman seçilmesine etkide bulunmakla sınırlamaktadır. Seçmenler, adeta seçilenlerin mucizevi bir değişim geçirerek herşeyi kendi başlarına çözeceklerini ummaktadırlar.

Bu ortamda yerel siyasal yaşamın güçlenmesi zorlaştığı gibi, yerel mali ve insan kaynaklarını harekete geçirmek için dernekleşmek, birleşerek yaşam çevresi için çalışmak gibi adımların atılması da güçleşmektedir. Bunun sonucu olarak, yerel çevresini kendi kendisine yönetmek isteyen yerel dernek ve toplulukların ortaya çıkması zor olmaktadır. Ancak, son yıllarda İstanbul'da, özellikle 1999 Depremi'nden sonra bu konuda olumlu gelişmeler gözlenmeye başlamıştır.

Demokratik sivil girişimin eksikliği, devlete alternatif olmaya çalışan yeraltı örgütleri, tarikatlar ve mafya örgütlenmelerini ortaya çıkarmaktadır. İronik olarak, yerel rant için örgütlenen arazi mafyası, çevre ve kamu olanaklarını (örneğin hazine arazilerini) talan amaçlı bireysel ve örgütlü girişimler, kendiliğinden oluşan yerel girişim örnekleri olarak ortaya çıkmaktadır.

Bunların dışında toplumsal sinerji üretmek için kendiliğinden oluşan ortak çalışma, dernekleşme gibi çabalara ender olarak rastlanmaktadır. Belediye başkanlarının girişimiyle kurulan ve yürütülen çeşitli ortaklıklar ve dernekleşme faaliyetleri mevcut olmakla birlikte, bunların seçmenlerin kendiliğinden oluşturduğu yerel halk hareketlenmesi olarak kabul edilmesi olanaksızdır. Bunların daha çok seçkinler tarafından seferber (mobilize) edilmiş yerel girişimler olduğu görülmektedir.

Bu durumda ulusal politikaya ilgi gösteren ve merkeze yönelen seçmen, asıl etkili olabileceği yerel siyasal yaşama duyarsız kalma eğilimindedir. Ayrıca, gücü olmayanın da güçsüzlüğü ve patronaj endişesiyle hareket etme alışkanlık ve eğilimi dolayısıyla, oy verme dışında yerel siyasal yaşama katılma boşluğu da ortaya çıkabilmektedir. Belediye ve muhtarlık gibi kurumlar sadece yardım talep edilen, adeta bir tür zabıta ve itfaiye gibi "dara düşülünce başvurulanan", ancak normal zamanda ilgi duyulmayan yapılar haline dönüşme eğilimindedirler. Oy verdikten sonra yerel siyasetle ilgilenmeyen kitleler eliyle demokrasinin yerel yaşamın doğal bir parçası haline gelmesi zorlaşmaktadır. Seçmenin çoğunluğu devre dışı kalınca, boşluğu küçük ve iyi örgütlenmiş gruplar doldurmaktadır. Bunun sonucu olarak, yerel siyasal yaşam, halkın katkı ve etkilerinden bağımsızlaşma eğilimi içine girmektedir.

Buradaki sorun, yerel siyasal yaşamı geliştirmek ve merkezi siyasal yapıdan özerk olarak kurmak olarak ifade edilebilir. Bu sorunun üzerine gitmek için gerekli idari-siyasi yapıları önce İstanbul'dan başlayarak oluşturmaya çalışmak makul bir strateji olacaktır. İstanbul mali kaynakları yeterli olarak kabul edilebilecek bir megapoldur. Burada, Türkiye'deki en kaliteli işgücü, çok sayıda ve kaliteli eğitim görmüş bir nüfus mevcuttur. Üstelik, İstanbul geniş de bir yerleşik yabancı nüfusuna sahiptir. Bunların hepsi birer kaynak olarak algılanmalıdır.

Bunlar yerel olarak seferber edilebilirse, yerel hayatta siyasal katılmayı ve demokrasiyi güçlü temellere oturtmak, halk için demokrasiyi arzu edilir bir yaşam biçimi haline dönüştürmek söz konusu olacaktır. Bu amaçla, İstanbul içinde ve İstanbul için bir yönetim şekli düşünmek gereği ortaya çıkmıştır.

İstanbuluya mahallesinde söz sahibi olmayı özendirilecek veya onu bu amaca yönlendirecek bir yapısal, idari ve yasal olanak sunabilmeliyiz. İstanbuluya ilçe belediyesindeki karar sürecine etkin katılmayı düşüneceği, isteyeceği ve gerçekleştirebileceği bir ortam üretilebilmelidir. İstanbuluya tüm İstanbul kentinde daha fazla bilgi ve enformasyon alabileceği, kararlarından haberdar olabileceği, onları eleştirebileceği, o kararları etkilemek için girişimde bulunabileceği bir olanak ve ortam yaratılmalıdır. Siyasal katılma ve bireylerin sorumluluk alması özendirilerek katılma olgusu birleşme, bütünleşme ve güçlenmeye yönelik bir olgu haline getirilmelidir. Yerel siyasal hayatı bireye yakınlaştıracak (yerindenleştirecek, subsidiarity), onu kolayca izlemesini sağlayacak biçimde bilgilendirecek (saydamlaştırarak), ve yerel hayatı bireyin kendisi için ve onun tarafından yapılan (demokratikleştirecek) bir faaliyet haline sokulabilmelidir. Böylece, sürdürülebilir İstanbul için “iyi yönetim” (good governance) oluşturmak hedefi seçmen ile onu temsil eden seçilmiş yöneticiler arasında belirgin bir ilişki türünü oluşturmayı gerektirmektedir. Bu bir siyasal yönetim üslubu (stili) değişimi anlamındadır. İstanbul’un sorunları ve geleceği hakkında karar almak için seçmeni, seçmenin oluşturduğu dernek ve kuruluşları, uzmanlık gerektiren imar mevzuatı, ulaştırma, sağlık v.b. konularda meslek odaları ve ilgili sivil toplum kuruluşlarını (STK) paydaş (stakeholder) olarak gören bir yaklaşımla onları, kararın görüşülmesi sürecine dahil etmek bu yaklaşımın ilk ve en önemli adımını oluşturacaktır.

Bu amaçla karar alma sürecinin başından itibaren tüm aşamaların bilgi edinmek isteyen İstanbullulara açık olmasını (şeffaflığı) temin etmek zorunlu hale gelecektir. Eğer karar almada paydaşlık temel bir statü olacaksa, paydaşların bilgilendirilmesi de kaçınılmaz olacaktır. Bilginin tüm paydaşlara eşit olarak sunulmadığı bir ortamda görüşme de anlamlı olarak gerçekleşemeyecektir. Tüm bilgileri elinde bulunduranla bulundurmamanın tartışma ve görüşmesinin üreteceği sonucun anlamsız olacağını düşünmek hiç de zor değildir. Bu nedenle, karar almaya katılım, saydamlığı zorunlu kılacaktır. Alınan karardan, o kararın kapsamına giren ve ondan etkilenenlerin tümünü haberdar etmek de bu sürecin doğal bir sonucu olacaktır. Bu nedenle, geniş katılımı alan kararların açık ve anlaşılır bir dille yazılarak tüm etkilenenlerin en kolay ulaşabilecekleri bir ortamda yayınlanması da saydamlık ve paydaşlar katılımının doğal bir sonucudur.

Bu ortamda üretilecek olan kararların, o kararlara taraf olan her kişi ve kuruluşu da sorumlu kılacağını unutmamak gerekir. Böylelikle, kararların alınmasından sorumlu olanların artması, kararların saydamlaşması, söz konusu kararlara uygun davranışta bulunmayı da zorunlu kılmaya başlayacaktır. Kararlardan sorumluluk duyan ve bilgilenenler arttıkça, karara uygun davranışların izlenmesi de kolaylaşacak, sürekli bir izleme ve denetim süreci de hayata geçmiş olacaktır. Bu ortamda, yetkililerden hesap sormak da kolaylaşmaya başlayacaktır. Seçimden seçime hesap sorma yerine, üretilecek karara uygun hizmet ve girişimlerin sürekli olarak izlenmesi ile demokrasi de, seçimlerden ibaret olmayan bir içeriğe veya yaşantı biçimi haline dönüşme fırsatı yaratacaktır.

Kendi yaşadığı yakın çevresiyle ilgili kararların alınmasında da, uygulanmasında da yer alan seçmen, kendi kendisini yöneten bir yurttaş haline gelmiş olacaktır. Aynı zamanda bu sürecin sonunda alınan kararlarla uygulama arasındaki uyum ve sürenin kısaltılması da sağlanmış olacaktır. Başlangıcı ile bitimi arasında yıllar süren projeler, yanlış yapılan yatırımlar, eksik bırakılan projeler artık daha zor ortaya çıkabilecek olan sorunlar olacaktır. Bu durumda daha etkili ve etkin bir yönetim biçimi de hayata geçirilmiş olabilecektir.

Özetle, seçmenlerin paydaş olarak katılmalarıyla karar üretebilen, saydam, hesap sormakta etkin, etkili, demokratik olarak ve halka en yakın düzeyde alınan kararlarla yönetilebilen İstanbul, iyi yönetilen bir İstanbul ve sürdürülebilir bir kent olabilecektir. Bu nedenle, İstanbul için seçmene en yakın idari katmandan (mahalle) başlayarak, en üst yerel katmana (il) kadar yeniden düzenlenen bir idari-siyasi örgütlenmeye gerek vardır.

Bu tür bir yapılanmada ele alınması gereken hedefler sadece katılma ile sınırlı değildir ve olamaz. Bunun yanı sıra saydamlığı geliştirecek, hesap vermeyi kolaylaştıracak, yerindenliği hayata geçirecek ve nihayet kentsel dayanışmayı arttıracak bir ortam yaratılması hedeflenmelidir. İstanbul'a yönelik büyük nüfus göçü ve onu izleyen gecekondu olgusu, beraberinde yaygın yoksulluk ve onun kadar önemli ve yaygın olan bir "yoksunluk" (mahrumiyet) duygusu üretmiştir.

Yoksunluk duygusu, belki de yoksulluktan daha ciddi bir toplumsal kaynaşma ve dayanışma erozyonu yaratan bir olgudur. Kaynaşma ve dayanışmanın azlığı bir yandan siyasal katılmayı etkinlikten uzak ve dolayısıyla anlamsız kılarken, bir yandan da patronaj ilişkilerine açık bir toplumsal yaşantıyı kolaylıkla kırdan kente taşımaya neden olmaktadır. Bu sonuçların iki temel neticesi de iktisadi kalkınmanın sekteye uğraması, yaygın bir suç işleme olgusunun ortaya çıkabilmesidir.

İstanbul için yapılacak bir düzenlemede toplumsal kaynaşma ve dayanışmayı gözardı eden bir tasarım modelinin başarı şansı fazla olmayacaktır.

Nihayet, İstanbul zengin bir tarihi ve doğal mirasa sahip bir dünya kenti kimliğindedir. Ayasofya, Süleymaniye gibi ibadethaneleri su kemerleri, çeşmeleri, saray ve kasırları ile insanlığa ve uygarlığa armağan edilmiş çeşitli değerleri barındıran bir coğrafyada yer alan İstanbul, aynı zamanda bir fay hattının da yanı başındadır. Bu kentte hem başta deprem olmak üzere doğal afetlerden korunma, hem de güvenli bir yaşam ortamında hayat sürme temel hedefler olarak belde sakinlerine sunulabilmelidir. Bu amaçla, özellikle imar çalışmalarının büyük bir duyarlılıkla planlanması ve plana uygun bir biçimde de imar uygulamalarının yürütülmesi amaçlanmalıdır. Bu nedenle, İstanbul eğer iyi yönetim ilkelerine göre idare edilecekse, bu ilkelerin aynı zamanda sürdürülebilir kentsel miras ve kent hayatı üretebilmesi de esastır.

Bir Yönetim Modeli: İstanbul Projesi

İstanbul için bugünkü sınırları il sınırları ile örtüşen tek bir yönetim mekanizması geliştirilmelidir, çünkü bugünkü Büyük Şehir Modeli ile Valilik arasındaki ilişkiler iyi tanımlanmamış bir içeriktedir. İlin tüm nüfusu tek bir yönetim mekanizması tarafından idare edilebilecek bir ekonomik ve toplumsal görüntü arz etmektedir. Bugünkü Büyük Şehir Modeli halk tarafından seçilmiş, olağanüstü yetkilerle donatılmış, gücü denetlenmeyen ve dengelenmeyen bir Başkan ve güçsüz bir Büyük Şehir Belediye Meclisi etrafında bina edilmiştir. Bu durumda, ortaya bir belediye yönetimi değil, bir Başkan yönetimi çıkmaktadır. Bunun yerine güç ve işlevleri dengeli ve birbirini denetleme gücüne sahip bir yapı geçirilmelidir. Aksi halde, halkın katılması, temsili, hesap sorması, bir kişinin kişisel yönetiminin etkililiğine terk edilmiş olmaktadır.

Bu amaçla öncelikle il düzeyinde tek bir İstanbul Özel Yönetimi (İSTÖY) oluşturulmalıdır. Hizmetin büyüklüğü, etkinliği, ölçek ekonomisi ve dışsallıklarına göre yapılan değerlendirmeler sonucunda hizmetlerin organizasyonu ve yerine getirilmesinde İSTÖY'ün işlevleri farklılaştırılmıştır. Bazı hizmet alanlarında İSTÖY'ün işlevi; planlamadan uygulama ve denetlemeye kadar olan tüm aşamaları kapsadığı halde, bazı alanlarda İSTÖY'ün yetkisi; planlama, eşgüdüm, kaynak ayırma ve denetimle sınırlandırılmıştır.

Bu anlayış içinde, İSTÖY'ün altında ikinci kademe olarak ilçe belediyeleri yer almaktadır. Bu modelde ilçe belediyeleri, mahalleler ile bütünleştirilerek daha güçlü hale getirilmektedir.

Belediyelerin yetki, görev ve sorumlulukları ile işleyişleri gözden geçirilerek İSTÖY ile uyumlu çalışması sağlanmaktadır. Bu yeni yapılanma içinde üçüncü düzeyde ele alınacak olan kurum mahalledir. Mahalle yeniden ele alınarak düzenlenmek ve kamu hizmetlerinin özellikle denetlenmesi ve sosyal hizmetler ve sosyal yardım faaliyetlerinin yürütülmesinde temel rol oynayacak bir içerik kazandırılması gereken kurum mahalle olmalıdır. Yoksulluk ve yoksunlukla yapılacak olan mücadelede mahalle en temel rolü oynayacak olan toplumsal birim olacaktır.

İSTÖY alışılmış yerel yönetim yapılanmasından farklı olarak karar alma mekanizması ile yürütmeyi birbirinden ayırmaktadır. Böylece demokratiklik ilkesi ile etkinlik arasında bir seçme yapılmayarak iki kavram birbirinin tamamlayıcısı olarak düşünülmüştür.

İSTÖY, teknik ve siyaseti bağdaştıracak demokratik beklentilerle bilim ve bilgi arasında denge kuracak etkin ve verimli bir yönetimi sağlayacak yöntem ve mekanizmalarla donatılmıştır.

İSTÖY’de yürütme, yarı özerk yapılarla etkinleştirilirken, İstanbul Meclisi’ne bağlı bağımsız denetim mekanizmaları ile dengelenmiştir. Güçlü bir İstanbul yönetimi yaratılmasına ağırlık verilirken İSTÖY’ün merkezi idare ile ilişkileri yönetimin etkinliğini pekiştirecek biçimde düzenlenmiştir.

1- İSTÖY, İstanbul İl Özel İdaresi ile Büyükşehir Belediyesi’ne verilen tüm hizmetleri yerine getirmeye devam edecek.

2- İstanbul için belirlen hedeflere varılabilmesi için İSTÖY’e yeni görev, yetki ve sorumluluklar verilmiştir;

a) İstanbul’un doğal ve yapay (afet, yangın ve boğaz geçişleri) afetlere karşı hazırlıklı olmasını sağlamak ve riskleri azaltmak üzere her türlü çalışmayı yapmak

b) İstanbul’un ulaşım sorununu çözmek üzere bölge ve metropoliten alan içinde kara, deniz ve demiryolu ulaşımını planlamadan işletme aşamasına kadar düzenlemek, denetlemek

c) İstanbul’un İstanbul Metropoliten Alanındaki planlamasını yapmak, bu planın ve etkin bir şekilde uygulanması için gerektiğinde İstanbul’u çevreleyen bölgenin nazım planını yapmak, uygulanmasını sağlamak ve denetlemek

d) İstanbul’un yaşam kalitesini yükseltmek için kültür, sanat, spor alanlarındaki etkinlikleri düzenlemek, özendirmek ve kaynak aktarmak

e) İstanbul’un dünya ölçeğindeki rekabet gücünü arttırmak için bilim ve teknoloji alanında atılımlar yapmak üzere girişimleri desteklemek, özendirmek.

- f) İstanbul'daki toplumsal dayanışma ve kaynaşmayı sağlamak için gerekli politikaları oluşturmak uygulamak, küçük yatırımcıları desteklemek, dezavantajlı grupların sorunlarını çözmek üzere özel projeler oluşturmak, desteklemek ve özendirmek
- g) İstanbul'da eğitim hizmetlerinin kalitesini arttırmak amacıyla politika geliştirmek, planlama, düzenleme, uygulama yapmak, bu amaçla üniversite öncesi her türlü eğitim etkinliği için fiziki mekanlar yaratmak, oluşturulmasını özendirmek, desteklemek
- h) İstanbul'da turizmin geliştirilmesi için politikalar oluşturmak, yatırım yapılmasına olanak sağlamak, özendirmek. İM tarafından turizm alanı ilan edilen yerlerde özel proje uygulanmasını sağlamak
- i) İstanbul'da kültürel, tarihi ve doğal evrensel değerleri korumak ve geliştirmek için koruma planları yapmak, yaptırmak, her türlü önlemi almak, uygulamak ve özendirmek
- j) İstanbul'da sağlık hizmetlerinden yararlanmayı arttırmak, hizmetlerin kalitesini yükseltmek.

3- İSTÖY alanının, İSTÖY tarafından yürütülecek hizmetlerin niteliğine göre İstanbul il sınırlarını aşması gerektiği kabul edilmelidir.

4- İSTÖY, İstanbul'un gelişmesini sağlamak üzere her konuda kararlar alabilir; kararların uygulanmasında STK, özel sektör, üniversiteler ve ilgili kamu kurumlarıyla ortak projeler yürütebilir ve gerektiğinde kaynak aktarabilir.

Bu görevlerle yüklenen İSTÖY'ün yönetsel yapısının daha iyi algılanabilmesi için ilişikteki örgüt şeması sunulmuştur.

Şema 1: İstanbul Özel Yönetimi

İSTÖY'de en temel kurum İstanbul Meclisi'dir. Burada "başkanlık sistemi" yerine Meclis üstünlüğü sistemi önerilmektedir. Türkiye'nin siyasi geleneklerine uygun bir demokrasi uygulaması İstanbul düzeyinde oluşturulmaktadır.

İstanbul Meclisi ilçe temsilcileri, İstanbul ilinin genelinden seçilen temsilciler ve ilçe belediye başkanlarından oluşan bir kurum niteliğinde olacaktır. Bu kuruma en az %25 kadın kotası gibi sınırlamalar da konulabilecektir. Örneğin 100 temsilci ilçelerin nüfuslarına oranla seçecekleri temsilcilerden, 50 temsilci İstanbul ilinin genelinden halk oyuyla seçilen temsilcilerden ve ilçe belediye başkanlarından oluşur. Kendi içinden bir Meclis başkanı seçer, ki bu kişi aynı zamanda İSTÖY başkanı olarak görev yapar. Meclis'e karşı sorumlu olur.

Meclis'in toplantıları açık aleni olduğu gibi, bugünkü Belediye veya İl Genel Meclisi'inin aksine düzenli ve daha sürekli olarak toplanabilir. TBMM İç Tüzüğü'ne göre yönetilir. Bu toplantıları Sivil Toplum Kuruluşları da izleyebilirler. Yukarıdaki şemada sıralanmış olan kurumlara aynı görev alanında faaliyet gösteren sürekli Meclis komisyonları oluşturulur. Bu komisyonlarla kurumlar arasındaki koordinasyonu Meclis Başkanlık bürosu ve İSTÖY Genel Koordinatörlüğü sağlar.

Bu çerçevede kamu düzeni, güvenlik ve savunma gibi işlevler İstanbul ilinde Vali'nin genel denetiminde kalabileceği ve Vali'nin denetim işlevleri, özellikle hukuki denetim veya hukuk yollarına başvurmak suretiyle denetim biçiminde sürer. Vali'nin İSTÖY veya İstanbul Meclis'i üzerinde veto yetkisi olmasına gerek yoktur.

Bu yapı hem siyasal katılmayı, saydamlık ve hesap sorulma kolaylığıyla birlikte mümkün kılan, hem de etkin işleyen demokratik bir mekanizma olarak çalışmasını sağlayan bir niteliğe sahip olabilecektir.

Sonuç

Burada özetle sunulan fikirler ve İstanbul yönetim tasarımı çok daha geniş çaplı bir projenin özet olarak takdiminden ibarettir. Bu çalışmanın tamamı incelendiğinde burada aktarılamayan ayrıntılar da daha anlaşılabilir hale gelecektir. Bu tasarım yerellik ve kamu hizmetlerinin üniter devlet yönetimi içinde bütünlüğü varsayıları altında düşünülmüştür. Planlamanın tek elden yapılması, yine uygulama ve denetimin de tek elden yürütülmesi, hepsinin bir temsili demokratik organın denetimi altında olmasına yöneliktir. Bu yolla seçmene (belde halkına) saydam ve hesap verebilen bir hizmet sunumu, onun da alınan yerel kararlara katılmasını temin eden bir çerçevede oluşabilecektir.

Bu tasarım halen yürütölmekte olan Kamu Yönetimi Reform çalışmalarından önce düşünülmüş bir içeriktedir. Ancak, İstanbul gibi megapol durumunda olan yerleşimlerin Türkiye'de uzun süreden beri süregelen sorunları ve onlara demokratik bir çerçevede, kamu hizmetlerinin bütünlüğünü bozmadan ve üniter devlet çatısı altında çözüm üretme çabalarını doğrumuştur. Buradan sunulan bu çabalara bir katkı olarak tasarlanmış öneri ve tasarımlardan ibarettir.

Kaynakça

İstanbul Projesi, 200-2001, (basılmamış metin, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği)

IULA-EMME, Sürdürülebilir Kalkınma ve Yönetişim, (İstanbul: 2002).

KÜÇÜK GÜZEL OLABİLİR
AMA BÜYÜKLÜĞÜN DE AVANTAJLARI VAR:
BRİTANYA'DA EKONOMİK KALKINMADA
YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ

Prof. Chris Game
Birmingham Üniversitesi Öğretim Üyesi

Giriş ve özet

Günümüzde Britanya'da daha çok 'ekonomik yenilenme' olarak adlandırılan yerel ve bölgesel kalkınma çok farklı kurum ve birimleri ilgilendirir: bunların arasında ulusal, bölgesel ve yerel düzeyde kurumlar; özel sektör, kamu, ve gönüllüler sektörü ; siyasi, ekonomik ve toplumsal unsurlar yer alır. Bu makalenin ilk bölümünde farklı birey ve kurumlardan oluşan bu politika topluluğu ana hatlarıyla ve seçici olarak ele alınacak, özellikle de İngiltere'de devletin farklı düzeylerinin üstlendiği rollerin üzerinde durulacaktır.

Bundan sonra yerel yönetimlerin ekonomik kalkınma ve yenilenme açısından rolü üzerinde odaklanılarak daha ayrıntılı bir biçimde mercek altına alınacak ve kurumsal yapılarıyla ilgili bazı veriler sunulacaktır. Makalenin son kısmında bir yerel yönetim ele alınarak bir örnek çalışması gerçekleştirilecektir. Ele alınacak olan yerel yönetim Birmingham 'City Council', bu örnek tipik bir örnek olduğu için değil, son yirmi yılda Avrupa'nın kent merkezi yenileme programları içinde en önde gelen ve en kapsamlı program olduğu için taşıdığı ilginç özellikler nedeniyle seçilmiştir.

Makalenin vardığı en önemli sonuç seçilen başlıktan anlaşılabilir. Son yıllarda Britanya'da yerel yönetimlerin başlıca iki önemli özelliği bunların büyüklüğü - bu yönetimlerin çoğu Avrupa standartlarına göre 'yerel' sayılmayabilir - ve maruz kaldıkları merkezi hükümet denetimi ve müdahalesidir. Yerel demokrasi açısından bu iki özelliğin bir araya gelmesinin bedeli ağır olmuştur. Daha çok Avrupa Birliği bağlamında kullanılan bir terimi ödünç alacak olursak, Britanya'da yerel yönetimlerde bir demokrasi açığı olduğunu söyleyebiliriz. Öte yandan - Birmingham'da yaşanan boyutta - ekonomik kalkınmaya ulaşılabilmesi için ancak çok büyük yerel yönetimlerin idare edip değerlendirebileceği düzeyde ve ağırlıkta kaynaklara ihtiyaç vardır. Britanya'da bu boyuttaki yerel yönetimler ne Amerikan kentlerinin sahip olduğu vergi gelirlerine ne de Avrupa'daki bazı yerel yönetimlerin gösterdiği manevra kabiliyetine sahiptir.

Ancak yine de bu yerel yönetimler kendi bölgelerindeki en kapsamlı ekonomik güç ve aynı zamanda oluşturulan planlama, yatırım ya da kalkınma ortaklıkları ya da ağlarının da merkezinde, ya da bu merkezin çok yakınında yer alır. Bu makale, bir yerel yönetimin büyük olmasının beraberinde bazı avantajlar getirdiğini savunmaktadır.

Farklı kurumlardan oluşan bir politika topluluğu

Merkezi yönetim

Yönetim sistemi yalnızca merkezileşmiş değil, ‘hipermerkezileşmiş’ (Loughlin, 2001, 2. bölüm) olarak tanımlanan bir ülkede kamu politikalarının oluşturulması konusunda yazılan bir makalede politika topluluğunun bir tablosunu sunarken işe merkezi yönetimden başlamak neredeyse şarttır.

Birçok ülkede ‘Ekonomik Kalkınma’ başlığını taşıyan bakanlıklar ve hükümet daireleri vardır. Birleşik Krallık’ta da İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda’da yer alan üç seçilmiş bölgesel yönetim için de aynı şey geçerlidir. Ancak Birleşik Krallık ulusal hükümetinde böyle bir bakanlık ya da daire yoktur. Birkaç bakan ekonomik kalkınma alanında önemli bir rol üstlendiğini öne sürebilir ve bu bakanlıklar tarafından hazırlanan politikaların örtüşmesi ya da çelişmesi kaçınılmaz olarak yaşanan bir gerçektir.

Bundan 15 yıl kadar önce bu durumun neden olduğu karmaşa bağımsız Denetleme Komisyonu’nun bunu “karmaşa ve kendine özgü uygulamalardan oluşan bir yamalı bohça” olarak tanımlamasına, bu durumun hem yerel yönetimlerin hem de iş çevrelerinin kafasını karıştırdığını vurgulamasına neden olmuştur (1989, s.1). O dönemden bu yana, özellikle de 1997 sonrası Yeni İşçi Partisi hükümetlerinde, önemli bakanlıkların bakanları, kendilerine isim getirecek ‘girişimler’ ve belli alanlara yönelik müdahaleler gerçekleştirmeye yönelmiştir.

Bu karmaşaya son vermek ve merkezi yönetimin ‘bölge temelli girişimler’ (‘area-based initiatives’) (ABI) adı verilen girişimlerini daha iyi bir eşgüdümüne tabi tutmak için bazı çabalarda bulunulmuş, önce bakanlıklar arası iletişimi pekiştirerek, ya da daha ‘bütünleşik’ bir hükümet oluşturulmaya çalışılmış ve Bölgesel Kalkınma Kurumları (Regional Development Agencies) (RDA) kurulmuştur. Kısa bir süre önce de Başbakan Yardımcısına Bağlı Bölgesel Eşgüdüm Birimi (Regional Co-ordination Unit) (RCU - www.rcu.gov.uk) kurulmuştur. Mayıs 2002’de Başbakan’ın bakanlıkları yeniden örgütlemesi sonrasında bu birimin başlıca sorumluluğu yerel ve bölgesel yönetimlerdir. Bu eşgüdümüne ne kadar gereksinim olduğunu anlayabilmek için Tablo 1’e bakmak yeterli olacaktır: bu listede Temmuz 2003 itibarıyla RCU’nun belirlediği girişim ve programlardan yalnızca bir kısmı yer almaktadır.

Bu programların hepsinin genel tanımıyla 'ekonomik yenilenmeye' yönelik olduğu söylenebilir; hepsi ülkenin en yoksul ve dezavantajlı bölgelerinde toplumsal yalıtımı ortadan kaldırmayı ve verilen hizmetlerin iyileştirilmesini amaçlamaktadır.

Bu programlar hem yüksek sayıları, hem de kendilerine aktarılan bütçeler açısından ileriye dönük ve müdahaleye yatkın bir merkezi yönetimin ne denli önemli bir lokomotif güç olduğunu göstermektedir. Bu programlardan bazıları, adlarından da anlaşılacağı gibi, görece olarak küçük boyuttadır, ancak çoğunun arkasında 100 milyon sterlini aşan bütçeler yatmaktadır.* 1994'te kurulan Tek Yenilenme Bütçesi en eski programlardan biridir; aynı zamanda da en büyükler arasındadır. Toplumlar İçin Yeni Önlemler (New Deal for Communities) (NDC) İşçi Partisi Hükümeti tarafından ülkenin en yoksul kesimlerinde farklı alanlardaki yoksunlukları ortadan kaldırmak amacıyla başlatılan önemli bir programdır. 1998/99'da duyurulan 39 NDC ortaklığına yaklaşık 2 milyar sterlinlik destek sağlanmıştır. 2001 yılında çocuk yoksulluğunu ortadan kaldırarak risk altındaki çocuklar için koruyucu stratejiler geliştirmek üzere kurulan Çocuk Fonu somut projelerde kullanılmak üzere yerel ortaklıklara 800 milyon sterlini aşkın bütçe tahsis etmiştir.

TABLO 1: MERKEZİ YÖNETİMİN BÖLGE TEMELLİ GİRİŞİMLERİNDEN BAZILARI VE BUNLARA DESTEK SAĞLAYAN BİRİMLER (2003)

Sağlık Alanındaki Eşitsizlikler

- Sağlık Eylem Alanları Sağlık Bakanlığı
- Sağlık Yaşam Merkezleri Yeni Fırsatlar Fonu
(Milli Piyango)

Gönüllü Gruplara Destek

- Community Chests Başbakanlık Yardımcılığı
- Toplum Güçlendirme Fonu Başbakanlık Yardımcılığı
- Toplum Şampiyonları Fonu Eğitim ve Beceriler Bakanlığı

Kamu Alanı

- Ev Alanları Ulaştırma Bakanlığı
- Semt Muhafızları İçişleri Bakanlığı
Başbakanlık Yardımcılığı
- Cadde Muhafızları İçişleri Bakanlığı
Başbakanlık Yardımcılığı

Çocuk Girişimleri

- Sure Start Eğitim ve Beceriler Bakanlığı
Çalışma ve Emeklilik Bakan.
- Semt Kreşleri Eğitim ve Beceriler Bakanlığı Çalışma ve Emeklilik Bakan.
Yeni Fırsatlar Fonu
- Erken Mükemmeliyet Mrk. Eğitim ve Beceriler Bakanlığı
- Çocuk Fonu Eğitim ve Beceriler Bakanlığı
- Çocuk Bakımı ve Öğrenme Girişimleri Yeni Fırsatlar Fonu

Eğitim Girişimleri

- Eğitim Eylem Alanları Eğitim ve Beceriler Bakanlığı

Yenilenme Finansmanı Programları

- Toplumlar İçin Yeni Önlemler Başbakanlık Yardımcılığı
- Semt Yönetimi Başbakanlık Yardımcılığı
- Kentsel Yenilenme Girişimleri Başbakanlık Yardımcılığı
(İngiliz Ortaklıkları)
- Ulusal Kömür Madenleri Prg. Başbakanlık Yardımcılığı
(İngiliz Ortaklıkları)
- Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu Ticaret ve Sanayi Bakanlığı
Başbakanlık Yardımcılığı
- Konut Piyasası Yenileme Fonu Başbakanlık Yardımcılığı
- Tek Yenilenme Bütçesi Başbakanlık Yardımcılığı

İstihdam Girişimleri

- İş İçin Eylem Grupları Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı
- İstihdam Alanları Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı
- StepUP Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı

Suç Azaltma Girişimleri

- Uyuşturucuya Karşı Toplum İçişleri Bakanlığı
- Daha Güvenli Toplumlar İçişleri Bakanlığı
- Ortaklık Geliştirme Fonu İçişleri Bakanlığı
- Yoksun Bölgelerdeki Küçük Perakende Mağazaları İçişleri Bakanlığı
- Suçu Azaltma Programı İçişleri Bakanlığı
- Gençler Dışlanmasının Prg. İçişleri Bakanlığı

Kaynak: Bölgesel Eşgüdüm Birimi (2003) (<http://www.rcu.gov.uk/abi/default/asp>)

26 Sağlık Eylem Alanı beş yıllık bir süre içinde 300 milyon sterlinden, 15 İstihdam Alanı da üç yıl içinde 200 milyon sterlinden fazla kaynak aldı. Bu örneklerin hemen hepsinde programların amacı çalışma ortaklıkları aracılığıyla değişiklik yaratmaktır ve sağlanan finansman devlet kuruluşları, gönüllü ve özel sektör temsilcileri ve halk gruplarından oluşan yapılara aktarılmaktadır. Genellikle her zaman yerel yönetimler de doğrudan finansman almaları yasak olsa da merkezi ve oldukça kapsamlı bir şekilde bu programların bir parçasıdır. Bu programlar yerel yönetimleri devre dışı bırakmak ya da dışlamaktan ziyade onları oluşturulan çalışma ortaklığı içinde. Bu programlar yerel yönetimleri devre dışı bırakmak ya da dışlamaktan ziyade onları oluşturulan çalışma ortaklığı içinde bir zamanlar hizmet sunucusu iken artık destekleyici ya da kolaylaştırıcı konumuna getirmektedir. Çalışma ortaklığı konusuna yapılan bu vurgunun neden olduğu bazı sonuçlar makalenin sonuna doğru ele alınacaktır.

Tablo 1’de yedi farklı bakanlık geçmektedir ancak bunlardan bazıları doğal olarak ekonomik kalkınmayla daha yakından ilgili birimlerdir: bunlar arasında özellikle Başbakanlık Yardımcılığı, Ticaret ve Sanayi Bakanlığı, Eğitim ve Beceriler Bakanlığı ve Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı yer almaktadır. Başbakanlık Yardımcılığı bölgesel ve yerel planlama politikasından, yerel yönetimlere gelir ve sermaye hibelerinin (İngiltere’de bu 60 milyar sterlini aşmaktadır) tahsisatından, konut, ihale süreçleriyle tahsis edilen yenilenme fonları ve daha önce de söz ettiğimiz gibi, hükümetin alan bazlı girişimlerinin eşgüdümünden sorumludur. Ticaret ve Sanayi Bakanlığı bölgesel sanayi politikalarından ve özellikle Bölgesel Seçici Yardım fonlarından, küçük ölçekli işletmelere verilen desteğin çoğundan ve birazdan da göreceğimiz gibi Bölgesel Kalkınma Kurumlarından sorumludur. Eğitim ve Beceriler Bakanlığı eğitim, mesleki eğitim ve işbaşı eğitim faaliyetlerinden sorumludur. Günümüzde işbaşı eğitim faaliyetleri daha çok yerel Öğrenme ve Beceri Konseyleri tarafından sunulmaktadır. Ancak 2002’den bu yana geçmişte bu bakanlığın sorumluluğunda bulunan İş Merkezleri - artık bunların adı Jobcentre Plus olmuştur - yeni kurulan Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı’nın yetki alanına devredilmiştir.

Öte yandan bu bakanlıkların aynı zamanda Avrupa ekonomik kalkınma fonlarını aktaran birimler olduğunu da belirtmek gerekir. Başbakanlık Yardımcılığı öncelikle Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonundan sorumludur; Çalışma ve Emeklilik Bakanlığı Avrupa Sosyal Fonunun yönetimini Eğitim ve Beceriler Bakanlığı’ndan devralmıştır; Ticaret ve Sanayi Bakanlığı da 2000-2006 arasında Birleşik Krallık’ın 10 milyar sterlinden fazla bir pay alacağı AB yapısal fonlarıyla ilgili genel devlet politikasının eşgüdümünü yürütmektedir. Ulusal hükümetle AB’nin bir arada faaliyet göstermesi, Birleşik Krallık’da yerel ve bölgesel ekonomik kalkınma açısından büyük önem taşımakta ve Birleşik Krallık’ı, ABD ve Avustralya gibi federal ülkelerden ayırmaktadır (örn. Beer, 2003).

Bölgesel Yönetim

Birleşik Krallık'ta bölgesel yönetimler bir geçiş aşamasındadır. 1997 seçim bildirgesinde de vaat edildiği gibi 1997-2001 İşçi Partisi Hükümeti İskoçya, Galler ve Kuzey İrlanda'da seçimle başa gelen bölgesel yönetimler kurdu: Birincil yasama yetkisi olan (ve 1707'den bu yana ilk kez kurulan) İskoç Parlamentosu; belli ikincil yasama yetkileri olan (1536'dan beri ilk kez kurulan) Galler Ulusal Meclisi; ve ne yazık ki Ekim 2002'de askıya alınan Kuzey İrlanda Meclisi. Bu yeni kurumlar için ilk seçimler 1998-99'da yapıldı ve o dönemden bu yana bu meclisler ve yürütme kolları 'yerel' sorumlulukların çoğunu devralmıştır; bunların arasında yerel yönetimler ve ekonomik kalkınma da vardır.

İşçi Partisi'nin bu yetki devri programını yayarak İngiliz bölgesinde de doğrudan seçimle başa gelen meclisler kurulması konusunda verdiği taahhüt farklı ve anlaşılır sebeplerden ötürü daha temkinli olmuştur. Bu kurumlara verilen siyasi destek ve halkın desteği (genellikle kuzeyde yoğunlaşan) en coşkulu bölgelerde bile İskoçya ya da Galler'e göre zayıf, muhalefet ise daha güçlü olmuştur. Ayrıca Blair Hükümeti ve Başbakanın kendisi ülkenin yönetim sistemine ilave ve muhtemelen yüksek maliyetli bir 'siyasi bürokrasi' katmanı eklemekle suçlanacak bir 'reforma' şüphesiyle yaklaşıyordu.

Diğer taraftan, Hükümet, Başbakan Yardımcısı John Prescott'un öncülüğünde bölgesel düzeyde politikaların daha etkin bir şekilde koordine edilmesi gerektiğini kabul ediyor ve bölgelerin ekonomik kalkınmada birer lokomotif olabileceğine inanıyordu. Bunun bir sonucu olarak, İngiliz bölgelerle ilgili iki taahhüt partinin 1997 bildirgesinin iki farklı bölümünde yer aldı. Yerel ekonomik büyümenin teşvik edileceğini belirten bölümde şu ifade yer alıyordu:

“aynı çatı altında bölgesel ekonomik kalkınmayı koordine edecek, küçük işletmelere yardımcı olacak ve bölge içi yatırımları teşvik edecek bir Bölgesel Kalkınma Kurumu (RDA) kurmak” (s.16).

Yetkilerin yerel birimlere devriyle ilgili olan bölümde de İşçi Partisi'nin Muhafazakar Parti hükümeti sırasında kurulmuş olan Bölge Yönetim Ofisleri'nin (GOR) geliştirileceği belirtiliyor, bunun için de:

“ulaştırma, planlama, ekonomik kalkınma, Avrupa fonları ile ilgili ihaleler ve arazi planlaması faaliyetlerinin eşgüdümünü sağlayabilmek için bölgesel odalar kurulacaktır.

“Doğrudan seçilmiş bölgesel yönetimler için gösterilen talep İngiltere'nin farklı bölgelerinde o kadar büyük farklar arz etmektedir ki standart bir sistemde dayatmak yanlış olur.

Zaman içinde her bölgede halkın bölgesel yönetimlerini doğrudan seçmek isteyip istemediklerine karar verecekleri referandumlar yapmalarına izin verecek mevzuatı çıkaracağız. Ancak halkın rızasının olduğu yerlerde seçilmiş bölgesel meclislerin kurulması için gerekli düzenlemeler yapılacaktır.” (s. 34-5) (vurgu benim)

Hükümet, birinci döneminde verdiği ekonomik vaadi yerine getirdi, ancak siyasi vaadin gerçekleşmesi ancak kısa bir süre önce mümkün oldu. 1998 Bölgesel Kalkınma Yasası ile sekiz yeni RDA kuruldu [şimdi Londra'nın katılmasıyla bunların sayısı dokuza çıktı]. RDA'lar bakanlık tarafından bölgelerinin ekonomik performans ve rekabet gücünü arttırma göreviyle kurulan birimlerdir. Bunlardan bazılarını kısaca Kalkınma Ajansı denir, ancak bazıları Yorkshire Forward (Bastır Yorkshire), Advantage West Midlands (West Midlands Gücü) gibi daha iddialı ve erkeksi isimler seçmiştir. Belki de bunun nedeni yönetim kurullarının daha çok iş çevrelerini temsil eden erkek üyelerden oluşmasıdır.

RDA'ların hukuki amaçları şunlardır:

- Ekonomik kalkınma ve yenilenmeyi sağlamak;
- İşletmelerde etkinlik, yatırım ve rekabet gücünü arttırmak;
- İstihdam sağlamak;
- İstihdama yönelik becerilerin gelişimi ve uygulanmasını arttırmak;
- Sürdürülebilir kalkınmaya katkıda bulunmak.

İşçi Partisi'nin bildirdesinde sözü edilen Bölgesel Odalar RDA'larla aynı zamanda kuruldu. Bunlar yerel 'council' üyelerinden ve sendikalar, eğitim ve öğretim, STK, kültürel ve çevre koruma örgütleri gibi ilgili bazı kesimlerden gelen temsilcilerin oluşturduğu gönüllü gruplardır. Bu Odaların tek resmi işlevi RDA'lara bölgesel stratejileriyle ilgili tavsiyelerde bulunmak ve faaliyetlerini denetlemektir. RDA Oda'nın görüşünü "göz önünde bulundurmak" zorundadır, ancak bu Odaların asıl sorumluluğu bağlı oldukları ve kendilerini tayin eden bakana, yani bugün Ticaret ve Endüstri Bakanı'nadır.

Bu düzenlemeler sayesinde bölgeler ulusal politikaların oluşturulmasında seslerini duyurmaya başlamıştır. Ancak aynı zamanda bunlar Batı Avrupa'nın diğer bölgelerinde görülen örneklerin yanında soluk kalmaktadır. Birleşik Krallık, seçilmiş bölgesel yönetim sistemi olmayan tek büyük Batı Avrupa devletidir.

Aynı büyüklükteki, hatta daha küçük olan devletler, başlıca hizmet ve işlevlerinin daha fazlasını demokratik açıdan hesap verme zorunluluğu olan bölgesel kurul ve meclislere devretmekte ve bu yapılara en azından belli bir derecede özerklik tanımaktadır. Almanya, Avusturya ve Belçika'yı saymasak bile İspanya'da comunidades autónomas (Özerk Birimler), İtalya'da regioni vardır; Hollanda, Portekiz, Finlandiya ve güçlü merkezîyetçi geleneklerini düşünecek olursak daha da önemlisi Fransa, son dönemlerde yerel düzeyin üzerinde seçimle başa gelen bölgesel yönetimler kurmuş ve bölgesel düzeye belli bir derecede anayasal koruma ve özerklik sağlamıştır. (bakınız Tablo 2).

Eğer İngiliz bölgelerinden bazılarında bile doğrudan seçilmiş meclisler oluşturulursa Birleşik Krallık da bu son 'yetkilerini devreden üniter devletler' grubuna girecektir; bu yolda ilk adımlar da atılmış bulunmaktadır. Yapılan bir istişare uygulaması sonrasında Hükümet ülkenin kuzeyindeki üç bölgede (North East, North West, Yorkshire ve Humber) doğrudan seçilmiş meclisler kurulması için bir ilgi olduğuna karar vermiştir. Bu bölgelere bu karar hakkında halk oylaması yapma hakkı tanınmıştır ve bu halk oylaması büyük bir olasılıkla bu yılın (2004) Ekim ayında yapılacaktır.

TABLO 2: AVRUPA'DAKİ YEREL YÖNETİMLER

	Nüfus (mil.)	Yönetim sayısı	Yönetim başına ortalama nüfus	Yönetim başına ortalama nüfus	Eyalet bölge
Fransa	59	36,763	1,600	22	Régions
Yunanistan	11	5,000	2,100		
İsviçre	7	2,940	2,400	26	Kanton
Avusturya	8	2,300	3,500	9	Länder
İspanya	40	8,095	4,900	17	Comm.
Almanya	83	16,043	5,200	16	Länder
İtalya	57	8,000	7,100	20	Regioni
Norveç	4	435	9,200		
Finlandiya	5	452	11,100		
Belçika	10	589	17,000	3	Bölge
Danimarka	5	275	18,200		
Hollanda	16	636	25,200		

İsveç	9	289	31,300		
İrlanda	4	82	49,000		
(Türkiye - şehir)		44	3,000+ (15,000)		
Birleşik K. (1994)		58	540	107,000	
Birleşik K. (2000+)		59	468	126,000	3 Bölge

Kaynak: Wilson ve Game, 2002, s.247

Ancak bu halk oylamasından çıkacak bir 'evet' kararının uygulanabilmesi ciddi bir koşul da vardır. Özellikle Başbakan ek bir yönetim düzeyi kurmanın sorumluluğunu üstlenmek istemiyor. Bu nedenle, oluşturulacak olan her yeni seçilmiş bölge meclisi ile birlikte yerel yönetimin de yeniden örgütlenmesi gerekiyor; böylece bölgenin her yerindeki yerel yönetim yapısının bugün olduğu gibi tek basamaklı (üniter) ve iki basamaklı (bkz. Şekil 2) olmaktan çıkarılması ve % 100 üniter hale getirilmesi gerekiyor. Birçokları, Birleşik Krallık'ın istisnai boyutlara sahip yerel yönetim sistemi de düşünüldüğünde, daha çok merkezi yönetimin verdiği hibelerle finanse edilecek ve ekonomik kalkınma, beceriler ve istihdam, ulaştırma, mekansal planlama vs. gibi alanlarda oluşturdukları bölgesel stratejiler bakanlar tarafından onaylanacak olan kurumlar için bunun fazlasıyla yüksek bir bedel olduğunu düşünmektedir.

Yerel yönetim

Bu boyutun ne denli büyük olduğu Tablo 2'nin üçüncü sütununda görülebilir. Bu sütundaki sayılar tamamen matematiksel bir hesaptır ancak diğer Batı Avrupa ve İskandinav devletleriyle karşılaştırıldığında Britanya'daki yerel yönetim kültürü ve uygulamalarının ne denli farklı olduğunu göstermeye yetecektir. Tabloda Birleşik Krallık için iki satır ayrılmıştır, bu da hangi politik yapıyı taşırsa taşırsın bütün hükümetlerin yerel yönetim yapısına düzenli olarak müdahale etmeye ne denli hevesli olduklarını göstermektedir: hükümetler haritaları sürekli yeniden çizmiştir ve bunun sonucunda da çoğumuz kendimizi ait hissettiğimiz şehir, köy ya da mahallelerin isimlerini taşımayan yerel yönetim birimlerinde yaşar hale geldik. Bunların çoğu yapay ya da 'pusula yönüne benzer' Fenland, Three Rivers, South Northamptonshire, North West Leicestershire gibi isimler taşıyan kartografik yapılardır.

Son 40 yıl içinde bu konu dört kez yeniden yapılandırılmıştır ve bunların her biri 'kendi' yerel yönetimlerimizin hepsinin isimlerini ve sınırlarını değiştirmiş, aynı zamanda onların sınırlarını çok daha fazla genişletmiştir. 1970'lerin başında anakara Britanya'da bulunan (yani Kuzey İrlanda hariç) 1,857 temel yerel yönetim biriminin sayısı dörtte üç oranında azaltılarak 441'e inmiştir; İngiltere'deki birimlerin sayısı 1246'dan 388'e inmiştir.

Bunun kaçınılmaz olarak getirdiği demokratik etki, artık ülkemizde daha az sayıda seçilmiş 'council' üyesinin, çok daha büyük ve uzak 'yerel' yönetimlerde bulunan ve daha büyük ve genellikle daha talepkar bir seçim bölgesini temsil etmek zorunda kalması: bizde 2600 kişiye bir 'council' üyesi düşerken bu oran Fransa'da 1:120, Almanya'da 1:350, İtalya'da ise 1:600'dür (Wilson ve Game, s.247).

Daha önce de söz edildiği gibi, İngiltere'de yeni seçimle başa gelen bölge meclislerinin oluşturulması bu oranı daha da yüksek hale getirecektir. Şu anda yetkileri devralan yeni Parlamentosuyla İskoçya ve Meclisiyle Galler tek basamaklı, ya da üniter bir yerel yönetim yapısına sahiptir: İskoçya'da 32 'district' meclisi (nüfus 5 milyon) vardır, Galler'de ise bu sayı 22'dir (nüfus 2,9 milyon).

Ancak İngiltere'de karma bir yapı bulunmaktadır: Londra'da iki basamaklı bir sistem vardır, 'en üst' basamak stratejik öneme haiz Büyük Londra Yönetimi'dir ve başında doğrudan seçilen belediye başkanı Ken Livingstone vardır; diğer bazı büyük kasaba ve kentlerde ve diğer altı başlıca büyük şehir bölgesinde tek basamaklı bir sistem, geri kalan bölgelerde ise iki basamaklı bir sistem mevcuttur.

Ancak öte yandan Kuzey Doğu'da seçimle başa gelen bir meclis olsaydı şu anda mevcut 15 yerel yönetimin (2 'county' ve 13 'district' 'council') sayısı 2 ilâ 5'e düşecekti. Kuzey Batı'da bu azalma daha da çarpıcı olacak, 27 'council'ın sayısı 3 ilâ 8'e inecekti. Gerçekten de bu dev birleşik yapılardan bazılarında 'yerel' demek zor olacaktır. Diğer taraftan günümüzde yerel seçimlere katılımın % 40'ı geçmediği bir ortamda yerel demokrasi açısından bazı dezavantajları olsa da yönetim birimlerinin büyük olması ekonomik kalkınma açısından bazı avantajlar sağlayabilir.

Yerel yönetimlerin ekonomik kalkınmaya katkısı

Yerel yönetimlerin ekonomik kalkınmaya yaptığı katkının tarihi 100 yılı aşkın bir geçmişe dayanır:

"Yerel hasır şapka endüstrisi ile ilgili endişeleri olan Luton Council 1899'da ilk yeni endüstri programlarından birini başlattı. Derby ise demir yolları ve diğer mühendislik sektörlerine fazlasıyla bağımlı kalındığını düşünerek bir Kalkınma Komitesi kurdu (Audit Commission, 1999, s.16 - yer isimleri Şekil 1'de daire içine alınmıştır)."

O erken dönemlerde ve aslında 1940'ların sonunda kapsamlı bir refah devletinin ortaya çıkmasına kadar geçen süre içinde yerel birimlerin elindeki en güçlü teşvik kendi çıkarları olmuştur. Sosyal yardımların çoğu yerel 'gelirlerden' (emlak vergileri) ödenmekteydi, bu yüzden de ekonomik durumu iyileştirmek ya da kötüye gidişini engellemek, oluşturulan politikaların en önemli amaçlarından biriydi. Bugünse yukarıda da belirtildiği gibi, sayısız kurum, model ve program vardır ve sorulması gereken soru şudur: Yerel yönetime düşen görev nedir? Burada önereceğim yanıt üç farklı bölümde ele alınabilir.

Ekonomik kalkınmaya ilişkin resmi yetkiler

Birleşik Krallık'taki yerel yönetimler hiçbir zaman Avrupa'daki yerel yönetimlerin taşıdığı 'genel yetkinlik yetkisine' sahip olmamıştır: bu yetki, bir yerel yönetimin, yaptığı faaliyetin yasak olmaması ya da başka bir kurumun sorumluluğuna girmemesi koşuluyla, yönettiği alanın ya da burada yaşayan vatandaşların yararına olacağı düşünülen herşeyi yapabilme yetkisidir. Anayasal olarak yerel yönetimlerimiz bunun tam tersi bir durumdadır ve hatta hukuktaki ultra vires (hukuki yetki aşımı) doktrini ile bunu yapmaktan caydırılır.

Birleşik Krallık'taki yerel yönetimlerin seçilmiş üyeleri ancak Parlamento tarafından çıkarılan yasalarda belirtilen hukuki yetkiye sahip oldukları konularda harekete geçebilir ya da para harcayabilir. Eğer yapılan işin hukuki yetkiyi aştığı ortaya çıkarsa sözkonusu görevliler ultra vires olarak hareket etmiş olacaktır ve çok yakın bir süre öncesine kadar bu görevliler yetki dışı yaptıkları harcamaların mali sorumluluğunu şahsen taşımaktaydı.

Aslında getirilen kısıtlamalar bazen düşünüldüğü kadar katı değildir çünkü ülkemizdeki mevzuatın büyük bölümü ayrıntılı ve dayatmacı olmaktan çok müsamahakar ve yoruma açıktır ancak uygulanan doktrin de bir gerçektir ve yıllar içinde pek çok 'council' üyesi bu doktrine ters düştüğü için 'kamu görevinden' men edilmiştir. 1989'a kadar ekonomik kalkınma, yerel 'council'ların elindeki yetkilerden biriydi.

Somut bir Yerel Yönetim (Ekonomik Kalkınma) Yasası yoktu, ancak İngiltere ve Galler (1972) ve İskoçya (1973) genel Yerel Yönetim Yasalarına göre yerel yönetimler yerel gelirlerinin en fazla 2p'lik bölümünü yerel ekonomik kalkınma (ve diğer bazı amaçlar) için harcayabiliyordu. 1980'lerde merkezi yönetim Muhafazakar Parti'nin elindeyken özellikle İşçi Partisi'ne ait 'council'lar bu 'serbest' 2p'lik oranı yaygın ve yenilikçi bir biçimde kullanmaya başlamış, yerel kooperatifleri destekleyerek yerel istihdam yaratmak ya da korumak konusunda kendileriyle birlikte çalışmaya gönüllü olan firmalara hibeler vermiştir.

Bu ve benzeri diğer girişimler sayesinde 1980'lerin sonunda ekonomiye yapılan ortalama harcama yerel nüfusta kişi başına 2 sterlini bulmuş, yapılan yerel harcamaların yaklaşık yüzde 0.2'sini oluşturmaya başlamıştı (Bennett ve Payne, 2000, s.22).

1989 Yerel Yönetimler ve Konut Yasası bu durumu önemli ölçüde değiştirdi ve en azından prensipte 2p'lik tavanı kaldırdı. Bu yasa yerel yönetimlere “zaman zaman bölgelerinde ekonomik kalkınmayı teşvik etmek için gerekli gördükleri adımları atma” yetkisini verdi. Bu, bir yıllık ekonomik kalkınma planının hazırlanmasıyla gerçekleşecek ve yerel yönetimler bu planı iş çevreleri ve diğer yerel paydaşlarla istişare halinde oluşturacaktı.

Yerel yönetimlerin çoğu sözkonusu adımları attı ve bunu izleyen on yıl içinde yerel ekonomik kalkınma faaliyetleri ikiye katlandı. Bazı büyük kent ‘council’ları yılda birkaç milyon sterlin harcayarak bu paradan diğer kamu ve özel finansman kaynaklarını çekmekte ‘kaldıraç’ olarak yararlandı. İkinci döneminde İşçi Partisi 1989’da oluşturulan çerçeveyi daha da geliştirdi ve yerel yönetimlere yerel ekonomik kalkınma açısından ‘yeni bir görev’ verdi. Bugün ‘council’ların “bölgelerinin ekonomik, toplumsal ve çevresel düzeyini” yükseltmek için kapsamlı bir strateji oluşturmaları ve bunu RDA ve diğer paydaşların amaçları ve stratejileriyle bütünleştirmeleri isteniyor.

Bu yeni görev, yerel yönetimler için yalnızca ekonomik yenilenme açısından değil, genel olarak önem taşımaktadır. Denetleme Komisyonu’nun da belirttiği gibi, bu yeni görev, “ekonomik yenilenmenin belli bir bakanlığın sorumluluğu olmadığı ve yerel yönetimler için hayati önemde bir amaç olduğu mesajını” vermektedir (Audit Commission 1999, p.84). Ne var ki, bu, batı demokrasilerindeki yerel yönetimlerle karşılaştırıldığında Birleşik Krallık’taki yerel yönetimlerin mali açıdan zayıf ve merkezi olarak kısıtlanmış olduğu gerçeğini değiştirmez.

Yerel vergi gelirleri tek bir yerel emlak vergisinden oluşmakta ve bu da çoğu ‘council’ın mevcut harcamalarının dörtte birden az bir oranını karşılamaktadır; üstelik bu vergi de merkezi yönetimin gözünde ‘fazla’ görünürse bakan tarafından ‘kısıtlanabilir’. Sermaye harcamaları da uzun süredir merkezi hükümet tarafından sıkı bir şekilde kontrol edilmektedir, ayrıca Birleşik Krallık’taki yerel yönetimlerin diğer bazı ülkelerde olduğu gibi tahvil çıkarma hakkı yoktur ve belediye başkanları da güçlü yönetim araçlarına sahip değildir. Oysa bu özellikler ekonomik kalkınma programlarının teşvikinde önemli bir rol oynayabilir. ‘Council’ların elinde cari harcamalar ve yatırım harcamaları için mali kaynak yoktur ve ellerindeki kaynakları kullanmada da istedikleri serbestliğe sahip değildirler.

Genel hizmetler

Son birkaç yıl içinde önemli ölçüde artmış olsa da ekonomik kalkınma amaçlı harcamalar, hâlâ çok sayıda hizmet sunan ve çok işlevli yerel yönetimlerin yerel ekonomiyi etkilemek için kullanabilecekleri kaynakların ancak küçük bir oranını oluşturmaktadır. Birleşik Krallık'taki yerel yönetimlerin yaptığı harcamalar kamu harcamalarının yaklaşık %25'ini, milli harcamanın ise %8'ini oluşturmaktadır; en büyük büyükşehir ve 'county' 'council'larının bütçesi 1 milyar sterlinden fazladır. Ortalama bir büyükşehir 'district council'ının bütçesi 250 milyon sterlin civarındadır.

Bu paraların %2,5'lük bir bölümünün dışında hepsi 'genel hizmetlere', yani eğitim, konut, sosyal hizmetler, ulaştırma, çevre vs. gibi hizmetlere ayrılmaktadır. Bu harcamaların ekonomiyi ve toplumsal değişimi etkileme potansiyeli çok daha büyüktür.

Hem işverenler hem de iş arayanlar için bu genel hizmetlerin kalitesi, en az onları belli bir bölgeye çekmek ya da buraya gitmekten caydırmak amacıyla yapılan ekonomik kalkınma odaklı harcamalar kadar önemlidir.

Kötü okullar, kreş ve yuva eksikliği, toplu taşıma sorunları, sokakların pis olması gibi konular da ekonomik bir etkiye sahiptir; ancak Denetim Komisyonu'nun belirttiği gibi çoğunlukla genel hizmet planları ve ekonomik kalkınma planları birbirinden hemen hemen bağımsız olarak geliştirilmektedir. Merkezi yönetim kolayca 'bütünleşik' politikalar oluşturamamakla suçlanırken, yerel yönetimlerin aynı bünyede yönetilen hizmetler konusunda bile zorlandıklarını unutmamak gerekiyor.

Liderlik ve katılım

Sonuç olarak Birleşik Krallık'taki yerel yönetimlerin büyük kuruluşlar olduklarını ve bütçelerini büyük ölçüde harcadıklarını söyleyebiliriz. Ancak bu yönetimlerin kolaylaştırıcı rolü de vardır: başka finansman kaynaklarına ulaşılmasına yardımcı olma, yerel ekonomik değişime verilen tepkilerin tutarlı olmasını sağlama ve ortaklık çalışmalarında daha az deneyimli olan kurumlara liderlik etme yerel yönetimlerin sorumlulukları arasındadır. Yerel yönetimlerle ilgili merkezi hükümetin başlattığı programların sayısının ne kadar fazla olduğunu gördük, ayrıca, en azından daha yoksul bölgelerde AB fonlarının da önemli bir etkisi olduğuna değindik. Denetleme Komisyonu (1999) bu iki dış kaynağın ekonomik kalkınma bütçesinin yaklaşık %14'ünü karşıladığını ortaya koymuştur.

Council'ların ekonomik kalkınma rolünün kurumsal örgütlenmesi

Güçlü yerel yönetim sistemlerinde çok fazla kurumsal standardizasyon aranmamalıdır. Yerel yönetimlerin örgütlenme ve günlük işlerini yürütme yöntemleri tarih, kültür, politika, yaşanan sorunlar ve içinde buldukları koşullar arasındaki farkları yansıtmalıdır. Bu özellikle de ekonomik kalkınma ve yenilenme açısından geçerlidir: yerel yönetimler bu işlevlerini tamamen bölgenin ekonomik koşullarında bağlı olarak yorumlayacak ve finanse edecektir.

Ancak bu, belli yöntemlerin genellenemeyeceği anlamına da gelmez. Örneğin bütün yerel yönetimlerin en az iki ortak müşterisi ya da yararlananı vardır. Yerel işletmelere ve diğer işverenlere yardımcı olarak yerel yönetimler yerel halk için istihdam fırsatları oluşturur.; yerel halkın bu istihdam fırsatlarından yararlanmasını sağlayarak aynı zamanda işverenlerin vasıflı bir işgücüne ve ürünlerini satacak yerel piyasalara kavuşmalarına aracı olurlar. Her iki etkinlik sayesinde yerel ekonomik serveti arttırır ve halkın refah düzeyini yükseltirler (Audit Commission, 1999, s.22). Bu nedenle bütün 'council'lar yerel işletmeleri destekleyerek ve yatırımları bölgeye çekerek istihdam yaratmak isteyecektir. Ancak yerel yönetimlerin hepsi bu etkinliklere aynı önceliği vermez ve bunları aynı biçimde örgütlemeyiz; bu nedenle makalemin bu bölümünde bu örgütsel farklardan bazılarını ele alacağız - bu farkları Yerel Yönetimler Derneği'nin (Local Government Association - LGA) kısa bir süre önce yaptırdığı ve Tablo 3'te özetlenen araştırmanın sonuçlarında görmek mümkün.

Yerel yönetimin büyüklüğünün ne denli etkili olduğu hemen göze çarpmaktadır. Yerel yönetimlerin harcamalarında ortalama %3'ten daha az pay alan bir işlevin, yani yerel ekonomik kalkınmanın, yerine getirilmesinde bir yerel yönetimin 34 tam zamanlı personele denk sayıda kişi çalıştırabilmesi için büyük bir kuruluş olması gerekir.

TABLO 3: YEREL YÖNETİMLERİN EKONOMİK KALKINMA ETKİNLİKLERİ

TÜM COUNCIL'LAR	Büyükşehir District'ler	'County council'lar	
İng. & Galler (Ort. nüfus 250,000)	(Ort. nüfus 600,000)		
Ekonomik kalkınma personeli sayısı (tam zamanlı personele denk)	10	34	21
Ekonomik kalkınma harcamaları (£ milyon, 2002)	0.7	2.9	1.3
'Council' bütçesinden ekonomik			

kalkınmaya ayrılan yüzde	2.6%	1%	0.9%
Bölgesel Kalkınma Kurumu'ndan gelen			
katkının yüzdesi	6%	-	3%
Diğer dış kaynaklardan gelen katkının yüzdesi	14%	40%	13%
Bu işlevi üstlenen birim			
Ana Yönetim Birimi	30%	75%	22%
Ayrı ekonomik kalkınma/yenilenme birimi	20%	25%	22%
Çevre Hizmetleri	8%	-	33%
Planlama	18%	-	11%

Harcama tutarına göre başlıca ekonomik faaliyetler

Ortaklık kurumları	1	1	3=
Emlak ya da arazi ya da tesis temini	2	9=	5=
İş destek hizmetleri	3	4=	1=
Kent ve kırsal merkez yönetimi	4	9=	9=
Turizmi teşvik	5	9=	3=
Halkın kurduğu birimlerin ekonomik kalkınması	6	4=	5=
Yerel plan politikası	7	4=	n/a
İç yatırımı teşvik	8	2=	1=
Çevre hizmetleri	9	2=	9=
Altyapı iyileştirmeleri	10	4=	5=
Beceriler ve eğitim	11	4=	-
Ekonomik bilgi	12	9=	5=

Kaynak: Bennett ve d., (2002), s.12

Ekonomik kalkınmanın kurumsal, birimler arası bir işlev olarak görüldüğünü daha önce de ele almıştık, bu da bu işlevin neden genellikle ana yönetim birimi tarafından yürütüldüğünü açıklamaktadır. Bu işlevin verildiği diğer birimler ise özellikle Londra'da politika/strateji ve finans departmanlarıdır. Ancak yerel yönetimlerin içinde yalnızca ekonomik kalkınma konusunda çalışan departmanlar, ekonomik yenilenme birimleri ve diğer bazı departmanlar, örneğin planlama, teknik hizmetler, ulaştırma, genel hizmetler ve turizm departmanları bulunmaktadır.

Farklı 'council' tiplerinin farklı harcama yapıları ve öncelikleri olması doğaldır. Makalenin bir sonraki bölümünde ele alınan Birmingham'ın iş turizmi konusuna yaptığı dev yatırımları bir kenara bırakacak olursak, daha geleneksel turizm biçimlerinin teşvik edilmesi genellikle kent yönetimlerinin değil, kırsal bölgelerde yer alan 'county' ve 'district'lerin bir önceliğidir. Yatırımları bölgeye çekme çabası, daha ziyade çok basamaklı ya da üniter yönetimler için daha önemli bir faaliyettir; ekonomik bilgi, altyapı iyileştirmeleri ve arazi ya da tesis temini, görece

olarak daha küçük 'district'lerin ilgi alanına girmektedir. Öte yandan, çalışma ortaklıkları ve hem istişari hem de mali iş desteği evrensel önceliklerdir.

Yerel ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmek isteyen her kuruluş, devlet kurumu olsun olmasın, işyerlerine belli bir destek sunacaktır, ancak daha önce bahsedilen ve birçok ülkeyi kapsayan araştırmayı hazırlayanlar, İngiltere'deki yerel yönetimlerde gördükleri faaliyet profilinin en azından ABD ve Avustralya'dakilerden önemli ölçüde farklı olduğunu ortaya koymuştur:

"bu yönetimler arazi gelişimi ve inşaata dayalı projelere ve 'yeni bölgecilik' literatüründe ele alınan firma desteği türlerine ağırlık vermekteydi. Örneğin, tedarik zinciri kuruluşlarıyla da yoğun bir işbirliği vardı; sanayi kümelerinin oluşturulmasına güçlü bir taahhüt gösterilmekteydi; ISO [Uluslararası Standartlar Kuruluşu] standartları konusunda destek veriliyordu; ve ayrıca küçük ve orta boy işletmelere yaygın bir destek sunulmaktaydı. Araştırmaya katılan İngiliz yönetimler işgücü piyasasında düzenlenen eğitimlere ve personel alımı konularına diğer ülkelerdeki yönetimlere göre daha fazla katkıda bulunmaktaydı." (Beer, 2003, s.47)

Çalışma ortaklıkları: 2 + 2 bazen 8 edebilir, ama bazen de yalnızca 3 eder

Yapılan araştırmada Birleşik Krallık'ta oluşturulan çalışma ortaklıklarının ayırt edici bazı özellikleri olduğu görüldü, bunlardan biri de bu makalenin sunulduğu sempozyumun konusuyla yakından ilgili:

"İngiltere'deki yönetimler ... devlet kurumları ile daha yoğun bir işbirliği içindeydi ve eğitim, öğretim ve araştırma kurumlarıyla ortaklık kurma konusuna çok daha fazla ağırlık veriyordu... [ne var ki bu yönetimler] ABD ya da Avustralya'daki yönetimlere oranla Ticaret Odaları, müteahhitlik firmaları, bankalar ve diğer özel işletmelerle daha az ortaklık kurduklarını belirttiler." (s.41- vurgu benim)

Son birkaç yılın İşçi Hükümetleri döneminde çalışma ortaklıkları tercih edilmiş, hatta ekonomik yenilenme girişimleri açısından bunlar politika programlarını yerel düzeyde yürüten araçlar olarak zorunlu kılınmıştır. Bugün yerel yönetimler devlet, özel, gönüllü sektörleri, halk kuruluşlarının çok farklı biçimlerde bir araya geldiği sayısız ortaklıklara katkıda bulunmaktadır. Bu ortaklıklar geçmişte yerel yönetimlerin sorumlu olduğu birçok hizmetin bağımsız olarak sunulmasına katkıda bulunmakta, bunların sunulmasını kolaylaştırmaktadır. Bu yeni çalışma yönteminin kapsamı genellikle Birleşik Krallık'ta bile anlaşılabilir değildir. Programların çoğu Tablo 1'de merkezi-yerel teleskopunun diğer ucundan baktığımız 'alan bazlı girişimlerdir'. Bu programlar merkezi olarak oluşturulur, çoğu merkezi olarak finanse edilir, ancak ortaklıklar aracılığıyla yerel koşullara uyarlanır ve yerel olarak sunulur.

İlk bakışta ortak çalışma konusuna verilen ağırlık, hatta bu konu üzerinde ısrarla durulması, herkese yarar sağlayacak, annelik gibi, elmalı pay gibi, neredeyse eleştirilemeyecek kadar mükemmel bir fikir gibi görünmektedir. Farklı sektörlerden farklı referans gruplarından gelen kişilerin beraberinde getireceği ilgi alanları, beceriler, kaynaklar ve deneyim elbette bütün politikalara ya da çözümlere değer katacaktır. Ve katmaktadır da; prensipte çalışma ortaklıkları son derece saygın yapılardır: özellikle de bu kavramın görece olarak yeni ve yabancı bir fikir olduğu yönetim sistemlerinde bunlara ulaşmak için mücadele vermek, çaba göstermek gerekir. İşte bu yüzden Pendik/Sabancı sempozyumu, hem belediye için, hem de ümit ederiz ki daha da ötesi için, çok önemli ve anlamlı bir olaydır.

Ancak bu makalede Birleşik Krallık'taki uygulamaları yansıtmam istendi benden. Son birkaç yıl içinde ortaklık yolunda oldukça mesafe kat ettik ve bu yolculuğumuz sırasında da bazı dersler aldık. Bilgisayar arama motorlarından birine 'ortaklık yorgunluğu' ya da 'çalışma ortaklığı sorunları' terimlerini girerseniz karşınıza çıkacak en az birkaç yüz sayfanın büyük bölümü devletin web sitelerine ait olacaktır. Bu nedenle makalenin bu kısa bölümü sempozyumun desteklediği ve hatta geliştirdiği ortaklık eğilimini caydırma amacını taşımamaktadır. Tam tersine, amacım gelecekte benzer bir yolu takip edecek olanlara aldığımız derslerden bir kısmını aktararak bundan yararlanmalarını sağlamaktır.

ŞEKİL 3: HULL'DA YEREL VE BÖLGESEL KALKINMA, 2003

Kent: Kingston upon Hull önemli bir tarihi kent ve İngiltere'nin Kuzey Doğusunda Humber halicinin kuzey yakasında yer alan uluslararası bir limandır. Nüfusu 260.000, çevre bölgelerde çalışmak amacıyla gelen nüfusla birlikte 435.000'dir, ancak nisbeten geniş bir tabana yayılan ekonomisine karşın son yıllarda İngiltere'de aynı boyuttaki diğer kentler arasında en yoksullarından biridir. Bu nedenle ve ayrıca Humber alt bölgesinin odak noktası olarak son 20 yıl içinde bir dizi büyük kalkınma programı ve ortaklığına katılmıştır.

Kent bazlı yenilenme programları

- Kuzey Hull Konut Eylem Vakfı (North Hull Housing Action Trust - HAT), 1991-98: Muhafazakar Parti tarafından özellikle kötü durumda bulunan yerel yönetim konutlarını yenilemek için başlatılan ve belli bir süreyle sınırlı 6 programdan biri. Bakanlık tarafından onaylanan seçilmiş temsilcilerden ve atanmış 'council' üyelerinden oluşan bir kurul tarafından yönetilmektedir.

- Hull Cityvision (1994-2002) - Hull'ın liderliğini 'council' başkanının üstelendiği, kamu, özel, gönüllü ve halk sektörlerini temsil eden ilk ortaklığı. Tek Yenilenme Bütçesi (SRB) hibeleri için açılan ihalelere katılmak üzere bir Kent Yenilenme Stratejisi oluşturdu. Toplam 81 milyon sterlin tutarında 5 ihaleyi kazandı ve bu sayede bölgeye 250 milyon sterlin özel ve kamu yatırımı çekmeyi başardı. İşçi Partisi'nin polis, yerel yüksek öğretim kurumları ve halk grupları da dahil olmak üzere başlıca kent gruplarının stratejileri arasında eşgüdüm sağlamak ve bölge için üzerinde anlaşmaya varılan bir Halk Stratejisi oluşturmak, ve Hull'da kurulmak istenen bir Kentsel Yenilenme Şirketi için ihale alınmasına yardımcı olmak amacıyla kurulan forumlar olan Yerel Stratejik Ortaklıkları kurmasından sonra adını Cityventure (2002-) olarak değiştirdi...

- Hull Citibuild Ltd (2002-05): Ulusal yenilenme kurumu olan English Partnerships tarafından kurulan ve finansman sağlanan 15 Kentsel Yenilenme Şirketinden (URC) biridir. URC'ler RDA'lar (Yorkshire Forward), yerel yönetimler (Kingston upon Hull City Council), yerel işverenler, eğlence grupları ve halk temsilcilerinden oluşan özel ortaklıklardır. Citibuild, kentin bütünleşik bir biçimde geliştirilmesi, Humber kıyısı ile yeniden birleştirilmesi ve böylece kentin piyasa imgesini ve sunduğu fırsatları arttırmak amacıyla Hull'a 1 milyar sterlinden fazla yatırım çekmeyi hedeflemektedir.

- Toplumlar İçin Yeni Önlemler Ortaklığı (New Deal for Communities Partnership) 'Pathfinder' (Preston Road, Hull, 1998-): Ülkenin en yoksun semtlerinde yüksek suç oranı, eğitimde başarısızlık, sağlık sorunları, konut sorunları, fiziksel çevre gibi farklı sorunlu alanlarda çözüm getirmek için oluşturulan bir ortaklık. Ulusal çapta hazırlanan bütçe (54 milyon sterlin) kamu sektörü, gönüllü sektörü, yerel işletmeler gibi farklı kesimlerle çalışan Hükümet Bölgeler Ofisi (Government Office for the Region - GOR) tarafından yönetilmektedir.

- Avrupa Hedefi 2 (European Objective 2) alan finansmanı (2000-06): Bölgede toplumsal katılım, ekonomik yenilenme ve rekabet konularında destek sağlamak için bölgenin en yoksun kesimine 35 milyon sterlin sağlanmaktadır. GOR tarafından yönetilmektedir.

Bölgesel yenilenme programları

- Humber Forumu: yerel işletmeler, yerel yönetimler, gönüllü kuruluşlar, sağlık, sendika, işveren örgütleri vs. gibi kurumların temsilcilerinin oluşturduğu bir Üyeler Kurulu ve yönetim kurulu tarafından idare edilen ve kâr amacı gütmeyen bir kuruluş olan kamu-özel stratejik ekonomik kalkınma ortaklığı.

- Humber Ticaret Bölgesi: RDA, Humber yerel yönetimleri ve özel paydaşların Humber limanlarından geçen ticareti arttırmak amacıyla kurdukları ortaklık.

Diğer önemli ortaklıklar

- Hull & East Riding Sağlık Eylem Bölgesi (Health Action Zone);
- Eğitim Eylem Bölgesi (Education Action Zone) (Bransholme ve 'district')
- 3 Sure Start alan ortaklıkları - okul öncesi dönemdeki çocuklar
- Sure Start Plus ortaklığı - yirmi yaşın altındaki anneler
- Hull Çocuk Fonu (Children's Fund) - 5-13 yaş arası çocuklar için dinlenme fırsatları
- Citylearning - yaşam boyu öğrenim fırsatları
- Hull Halk Güvenliği Ortaklığı (Community Safety Partnership)

Ana Kaynak: Beer (2003), s. 66-67

Bugünlerde Birleşik Krallık'taki, özellikle de İngiltere'deki yerel yönetimler merkezi hükümet için çalışma ortaklıklarının 'tek alternatif' olduğunu hissetmektedir. Bu duygu bir tepki değildir: seçilmiş üyeler arasında bile 'council'in sağladığı kaynakların her zaman yeterli olduğunu savunan kimse yok ve ister potansiyel, ister gerçekleşmiş olsun, çalışma ortaklıklarının yararlarıyla ilgili ciddi soru işaretleri yok. Kısa bir süre önce hazırlanan bir araştırma raporunda belirtildiği gibi üyeler,

"Çalışma ortaklıklarının temelde niteliksel farklar yarattığına: daha fazla kaynak çektiğine, hizmet sunumunu iyileştirdiğine, ortak çalışmayı ve kaynakların paylaşımını kolaylaştırdığına, ilişkileri geliştirerek güven oluşturduğuna kesinlikle inanmaktadır. Bazı bölgelerde çalışma ortaklıkları bir dizi toplumsal ve kültürel grubun ortaya çıkmasına ve güçlenmesine fırsat tanımış, halk tabanlı etkinlikleri teşvik etmiştir." (Wilkinson ve Craig, 2002)

Ancak uygulamada bu sürecin biraz aşırıya kaçtığı ve yerel yönetimlerin demokratik seçim sonucu elde ettikleri ve kendilerine ait olan meşru yetkiyi dış ortaklarla paylaşmayı biraz fazla kolay kabul ettiği gerekçesiyle bazı endişeler var. Aynı araştırma raporu şöyle yazmaktadır:

"Dış kurumlardan oluşan diğer ortakların hesap verme zorunluluğu olmaması, hem yerel hem de bölgesel kamu-özel ortaklıklarının, ağırlığı seçimle başa gelmemiş, özel sektör katılımcılarına kaydırması ve gönüllü ve halk kuruluşlarının alternatif demokratik süreçler oluşturmaları ile ilgili dile getirilen bazı özel endişeler vardı."

Daha genel olarak, “yerel paydaşlar bir toplantıdan diğerine koşup dururken ve sürekli hep aynı insanlarla görüşüp ortaklık işini hep bildik yüzlerle yaparken” sık sık ‘ortaklık yorgunluğundan’ bahsedilmeye başlandı; ayrıca ortaklıklardan kaçmanın mümkün olmadığından “bölgelerinin geleceği ile ilgili stratejik olarak düşünecek yerde program yönetiminin ayrıntılarına takılıp kalındığından” şikayet ediliyordu (renewal.net, 2002, s.3).

Britanya’da kamu sektörünün aldığı ve verdiği dersler bize başarılı ortaklıkların bir rastlantı olmadığını gösteriyor. Bu ortaklıklar sıfırdan sihirli bir formüle göre kurulamıyor. Ortaklar beraberlerinde kendi tarihlerini, kimliklerini, çıkarlarını ve bakış açılarını getiriyorlar; bu nedenle birbirlerini tanımak ve ortaklığın getireceği başarıları anlayabilmek için zaman ihtiyaçları var:

“Ortaklıklar, birlikte çalışmanın yollarından sadece biridir ... bireylerin ya da kurumların en iyi bildikleri şeyi yapmaları için özgür bırakılmaları en iyi yöntem olabilir. Bu nedenle ortakların, ortaklık içinde ne yapılabileceği ve ne yapılması gerektiği konusunu dikkatle düşünmeleri, bunun yanı sıra ortakların ortaklık dışında yapılması gerekenleri de iyice düşünmeleri önemlidir.” (renewal.net, 2002, s.4)

Bu düşünce tarzının amacı ortaklığın getireceği ‘işbirliği avantajını’ belirlemek: bütün ortak kuruluşların birlikte çalışarak elde edecekleri yararı, ortak yararları ortaya koymak. İşbirliği avantajına bazen ‘sinerji’ de denmektedir: bu da sonucun iki unsurun toplamından daha fazla olduğu bir durumdur. Matematikten sık sık verilen örnekte olduğu gibi $2 + 2 = 5$. Bu, çalışma ortaklıklarının etkinliğini öngörmenin ya da değerlendirmenin, basit, ancak yararlı bir yoludur. Özellikle de Semt Yenilenme Birimi bunu daha da genişleterek uygulamıştır; bu uygulamayı Şekil 4’te görebilirsiniz.

ŞEKİL 4: $2 + 2 =$ KAÇ EDER?

$2 + 2 = 3$ Faaliyetlerin kesişmesi, tekrar, israf;
rekabet var, ortaklık yok

$2 + 2 = 4$ Eşgüdüm, işbirliği ve birlikte çalışarak
etkinlik sağlama

$3 + 1 = 4$ Pek iyi olmayan bir sonuç;
ortaklardan birinin gündemi ağır basar,

ortaklar arasındaki farklılıklar çözümlenemez;
sonuçta fazla bir fark sağlanmaz

2 + 2 = 5 Sinerji; ortak çalışma kuruluşlar arasında
daha etkin bir çalışma getirir

2 + 2 = 6 Sinerji artı kaldıraç işlevi, ortak çalışma
üçüncü taraflardan ilave finansman getirir

2 + 2 = 7 Sinerji artı kaldıraç artı ana programların
değiştirilmesi, başlıca birimler kendi
programlarını gözden geçirir

2 + 2 = 8 Sinerji artı kaldıraç artı programların yayılması
artı etkiye sahip olması, ortaklıklar yalnızca
ulusal politikalardan etkilenmekle kalmaz,
onlara tepki de verir

Kaynak: renewal.net, 2002, s.5

Birmingham'ın yenilenmesi*

Makalenin son bölümü bir örnek çalışması sunacaktır. Hull örneğinde yenilenme olgusunu tamamen uygulanan programlar açısından tipik sayılabilecek, ortalama büyüklükte bir kent kapsamında ele aldım. Şimdi ise yenilenme sürecinde 'city council'ın üstlendiği çok sayıda ve farklı rol açısından tipik olmayan ve istisnai diyebileceğimiz bir örneğe, Birmingham'a eğiliyoruz.

Endüstriyel ve ekonomik çöküş yaşayan bir kent

Birmingham yaklaşık bir milyon sakini olan - Birleşik Krallık'ın 'ikinci kenti' - 5,3 milyon kişilik nüfusa sahip West Midlands bölgesinin göbeğinde yer alan bir kenttir (bkz. Şekil 1). 19. yüzyılda Birmingham ülkenin başlıca sanayi merkezlerinden biriydi ve mühendislik ve metal işçiliği alanlarında bütün dünyaya ün salmıştı. Daha sonra 20. yüzyılda kent, Britanya otomotiv sanayiinin merkezi oldu ve otomobil ve yedek parçaları imalatı "yerel ekonominin candamarı ve kültürünün ayrılmaz bir parçası" haline geldi (Barber, 2004, s.2). İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan ekonomik canlanmadan yararlanan yerel ekonomi gelişti ve 1970'lerde bile yüzde yüz istihdam sağlamayı başardı.

Ne var ki 1980'lerin başına gelindiğinde kentte imalat sektörü çöktü ve ortaya ciddi bir ekonomik bunalım çıktı. İmalat sektöründe toplam istihdamın yaklaşık dörtte birine denk gelen yaklaşık 150.000 kişi 15 yıllık bir süre içinde işini kaybetti. Birmingham'ın otomotiv ve yan sanayiine bu kadar bağımlı hale gelmesi, kentin bir ekonomik kriz yaşamasına ve 1980'lerde ve 1990'ların başında sanayi sektöründen başka sektörler kayma olmasına neden oldu. Kentin sorunları ve bunların sonucunda oluşan olumsuz imajı, 1950'lerde 1960'larda özellikle de kent merkezinde yaşanan radikal ve çarpık inşaat dalgası nedeniyle daha da kötüye gitti. Tarihi kent merkezinin savaş sırasında bomba saldırılarından etkilenen kısmı önemli ölçüde yıkılmış ve buradaki binaların yerine "otoban altyapısından etkilenen, kalitesiz, tek kullanıma yönelik binalar" yapılmıştı (Barber, 2004, s.2) - bu alanın en dehşetli özelliği de kent merkezini kuşatan ve yayalar için oldukça tehlikeli bir ortam oluşturan kısmen yükseltilmiş otomobil yoluydu; buna İç Ring Yolu'nun 'beton tasmaı' adı verilmişti. Birmingham en kötüsünden bir 'otoban kenti' haline gelmişti: insanların arabayla içinden süratli bir şekilde geçtiği ve durmadığı, ziyaret etmediği, çalışmadığı, yaşamadığı ve yatırım yapmadığı bir kentti artık burası.

Durumun böylesine kötüye gitmesi üzerine 'City Council' önderliğinde kentin politika oluşturan kesimleri uzun vadede kentin geleceğini ve ekonomik tabanını bir an önce çeşitlendirmek gerektiğini düşünmeye başladılar. Belirledikleri öncelik, kentte yeni bir sektörün, yani iş turizmi ve bununla ilgili hizmetler sektörünün geliştirilmesi ve bundan yararlanarak kent merkezinin bir an önce yenilenmesi ve kent yaşamının akışıyla yeniden bütünleştirilmesini sağlamaktı.

Ulusal ve uluslararası önem taşıyan iş turizminin geliştirilmesi stratejisi kentin iyi bilinen bir dizi özelliğini temel almıştı: Birmingham'ın 1976'da kentin güneydoğu kanadında kurulan ve büyük başarı kazanan Ulusal Fuar Merkezi (NEC), kendine Avrupa fuar sektöründe ciddi bir yer açmıştı.

Prestij projeleri

'City Council' ülkenin en büyük büyükşehir yönetimidir. Üniter bir yönetimdir, yani kentin tek seçilmiş yerel yönetimidir ve bu nedenle eğitim, kişisel sosyal hizmetler, konut, otoyollar ve ulaştırma, dinlence ve rekreasyon, kütüphaneler, müzeler ve galeriler, atık toplama ve bertarafı, çevre sağlığı ve stratejik planlama da dahil olmak üzere yerel yönetimin sunduğu tüm hizmetleri sağlamaktan sorumludur. 'Council'ın yıllık cirosu 2,5 milyar sterlin, sermaye bütçesi 235 milyon sterlindir ve yaklaşık 50.000 kişiyi istihdam eder. Her biri dört yıllık bir görev süresine sahip 117 üyeye sahiptir ve 1984'ten bu yana İşçi Partisi çoğunluktadır.

Council'ın geliştirdiği iş turizmi stratejisi başlıca iki girişimden oluşmaktadır. Bunlardan birincisi, bir dizi 'öncü' ya da prestij projesini içerir (bunlar bir bakıma Pendik'in 'vizyon projeleriyle' karşılaştırılabilir) ve Birmingham'ın uluslararası iş turizmi ve ilgili dinlence sektörlerine yönelmesini sağlamak üzere hazırlanmıştır. Oluşturulan projeler kent merkezinin batısındaki alanda bir araya toplandı ve buraya Konvansiyon Merkezi (Convention Centre Quarter) adı verildi

Kente yeni bir yapı kazandırılması sürecinin en önemli unsurları şunlardı:

- Uluslararası Konvansiyon Merkezi (The International Convention Centre- ICC)/Senfoni Salonu (Symphony Hall) -Avrupa'nın amaca yönelik olarak inşa edilmiş en iyi konvansiyon merkezini ve dünyanın en iyi konser salonlarından birini kurmak üzere yapılan ve 180 milyon sterline malolan bir tesistir. Merkezde 11 salon vardı ve Birmingham Kenti Senfoni Orkestrası'na da (City of Birmingham Symphony Orchestra - CBSO) ev sahipliği yapıyordu. Gerekli paranın 50 milyon sterlini AB (o dönemde AT) Yapısal Fonları tarafından karşılandı, geri kalanı da kentin Ticaret Odası ile ortaklık içinde 'City Council'ın kurduğu özel bir şirketten geldi. Nisan 1991'de açıldı.

- Ulusal Kapalı Arena (The National Indoor Arena - NIA) - daha çok ulusal ve uluslararası spor organizasyonları ve ayrıca eğlence ve fuar/konferans etkinlikleri için de kullanılan, 13.000 kişi kapasiteli, 57 milyon sterline mal olan bir tesis. Kent yönetimi bu alana bitişik Brindleyplace'i satarak 23 milyon sterlin sağlamış, ulusal Spor Konseyi de 3 milyon sterlin vermiştir. Ekim 1991'de açıldı.

- The Hyatt Hotel - 391 odalı ve kapsamlı dinlence tesisleri olan 31 milyon sterlinlik dört yıldızlı bir otel. ICC'yi tamamlamakta ve buraya bir köprüyle bağlanmaktadır. Gerekli finansman 'City Council', Hyatt Regency Ltd. ve inşaat şirketi Trafalgar House tarafından oluşturulan karmaşık bir yolla oluşturulan üçlü bir yapıdan gelmiş, buna destek olarak 6 milyon sterlin tutarında Kentsel Gelişim Hibesi sağlanmıştır. Temmuz 1990'da tamamlandı.

Çok daha büyük bir ölçekte olsa da bu öncü projeler 1980'ler ve 1990'lar sırasında bir dizi İngiliz, Kuzey Amerika ve Avrupa kentlerinin gerçekteştirdiği kentsel gelişim projelerinden çok da farklı değildi. Birmingham örneğini istisnai kılan şey bu projelerin "yakın çevre içinde çok daha gelişmiş bir kentsel ortam oluşturmaya verdikleri önem" olmuştu (Barber, 2004, s.4). Bu yatırımın en önemli unsurları şunlardı:

- Centenary Meydanı - kent merkezinden ICC'ye uzanan yoldaki alanda kapsamlı peyzaj düzenlemeleri yapılmasına aracı olan ve trafiğe kapalı büyük bir meydan. Bu meydanı ünlü (ancak herkesin beğenisini topladığını söyleyemeyeceğimiz) sanat eserler süslüyordu ve burası kentin sivil ve halka açık olayları için tercih edilen bir mekan olmuştu. Yarısının AB Yapısal Fonlarından kaynaklandığı 3,1 milyon sterlinlik bir tutara mal oldu.
- İç Ring Yolu'nun Alçaltılması - yukarıda bahsedilen projelerle geleneksel kent merkezinin kesişme noktasında yer alan ring yolunun alçaltılması. Alt geçitlerin yerine geniş bir yaya köprüsü yapıldı ve ICC'yi ana ticaret ve alışveriş alanlarına bağlayarak gelen ziyaretçilerin geçeceği bir koridor oluşturuldu. AB Yapısal Fonlarından gelen bir diğer katkıyla 1989'da tamamlandı.
- Kanal ağı ve altyapısı - Birmingham'ın kanallardan oluşan dokusunu iyileştirmek için birkaç çevre girişiminde bulunuldu ve ayrıca kanalların kıyısında yeni yollar, köprüler, geçiş noktaları ve sinyalizasyon oluşturuldu.

Birmingham formülü: mekansal bütünleşme ve daha geniş bir kent merkezi vizyonu:

Barber, Birmingham'ın kentin yapısını değiştirme konusunda benimsenen yaklaşımın uzun vadede başarılı olmasını sağlayan iki önemli özelliği belirtiyor. Bunlardan birincisi yukarıda söz edilen mekansal bütünleşmedir:

“En önemlisi, ICC tek başına bir öncü yapı olarak düşünülmemiş, daha kapsamlı bir yeniden gelişim sürecinin merkezi olması öngörülmüştü. ICC, Broad Street'te yapılan bir dizi tamamlayıcı proje ve çevresel iyileştirmenin de kalbini oluşturmuştu. Bu iki alan bir arada kritik sayıda tesis ve mekan sunacak, böylece yalnızca iş turizmi etkinlikleri üzerinde odaklanmakla kalmayacak, aynı zamanda kent merkezinin daha kapsamlı bir biçimde yenilenmesini de tetikleyecekti.” (Barber, 2001, s.8)

Ancak bu kapsamlı yenilenmenin önkoşullarını belirlemek yetmez; bunun gerçekleştirilebilmesi için bir vizyon olması gerekiyordu: “kent yaşamı ve ekonomik canlanmada tam bir rol üstlenebilecek genişletilmiş bir kent merkezinin oluşturulması için” paylaşılan, aktarılabilen ve gerçekleştirilebilen “bir vizyon” olması gerekiyordu bunun (Barber, 2004, s.4). Bu vizyon 1987 Highbury Girişimi'yle sağlanmıştı. Bu girişim, yerel paydaşların ve uluslararası profesyonel uzmanların 'City Council' tarafından Birmingham'ın en etkili belediye başkanı Joseph Chamberlain'in (1873-76) ve kentin en ünlü politikacılar ailesinin bir zamanlar yaşadığı evde bir araya getirdiği bir toplantıda oluşturuldu.

Bu girişim, Highbury 1 adıyla tanınan yeni bir Kent Merkezi Stratejisi hazırladı ve aşağıdaki ilkeleri belirledi:

- İç Ring Yolu'nun 'beton tasma' yıkılacaktır;
- Yayalara daha fazla öncelik verilmesi sağlanacaktır;
- Kent merkezini çevreleyen bir dizi farklı 'mahalle' geliştirilecektir - Konvansiyon Mahallesi, Kuyumcular Mahallesi, Çin Mahallesi, İş Bölgesi vs;
- Kentin merkezinden geçen doğu-batı eksenli bir yaya yolu yapılacaktır;
- Kanal ağı yenilenme projesinin odağı olacaktır;
- Yapılan binaların birden fazla amaca yönelik kullanılabilmesine dikkat edilecektir.

Bu Highbury ilkeleri zaman içinde kentin ana stratejik belgesi, yani Ünter Gelişim Planı, oldu ve 1990'larda kent merkezini yeni ekonomik, kültürel ve sivil kullanımlara açan ve ana projeleri kent merkeziyle bütünleştirmeye devam eden bir programa ön ayak oldu. Yine AB Yapısal Fonları'nın verdiği destekle finanse edilen başlıca projeler şunlardı:

- Victoria Meydanı - kentin trafiğe kapalı bir meydan olarak, yeni bir peyzaj, fısıkiyeler ve sanat yapıtlarıyla yeniden tasarlanan tarihi meydanı;
- New Street'in Araç Trafikine Kapatılması vs. - ICC'ye ve kentin ana tren istasyonuna yaya köprüsü kurularak ana alışveriş bölgelerinin yeniden canlandırılması;
- İç Ring Yolu'nda yapılan başka değişiklikler - kent merkezine bitişik bulunan Çin, Pazar ve Kuyumcular Mahallelerine güvenli, hemzemin geçişler yapılması.

'City Council'ın rolünün değişmesi

Çevresel yatırımlardan oluşan bu program yenilenmenin getirdiği ivmeyi sürdürdü, ancak 'City Council'ın bu yenilenme içindeki rolü artık çok farklı olacaktı. 1994'te 'Council'ın başındaki kişi değişti (ancak partinin ağırlığı değişmedi ve günümüzde de hâlâ sürmektedir) ve öncelikler kent merkezinden kayarak eğitim, konut, sosyal hizmetler gibi 'öncephe' hizmetlere kaydı; gerçekleştirilen prestij projeleri nedeniyle bunların finansman kaybettiği düşünülüyordu. İş turizmini geliştirme, kent merkezi yenilenmesi ve ekonominin çeşitlendirilmesi konularında gösterilen taahhüt devam etti, ancak bunu izleyen yıllarda 'Council' doğrudan yeni tesis yapmak yerine bu alanda bir kolaylaştırıcı rolü üstlendi ve planlama yaparak iskan politikaları hazırladı, bölgeye daha fazla ilgi çekmek için aracılık yaptı ve kalkınma ve finansman paketlerini eşleştirdi.

Benzer şekilde, yatırımlar özel müteahhitler ya da 1994'te Başbakan John Major'ın başlattığı milli piyango idaresi de dahil olmak üzere diğer dış kaynaklar tarafından yapılmaya başlandı.

Özel sektör, kentin yenilenmesi sürecinin başında öngörülemeyecek bir ilgiyle yatırım yapmaya başladı ve yeni genişletilmiş kent merkezinde son zamanlarda gerçekleşen bütün yeni ve devam eden gelişmelere temel teşkil etti:

- Brindleyplace - ICC'ye ve kanal ağına bitişik, 300 milyon sterlinlik, ofisler, restoranlar, mağazalar, kültürel tesisler ve kent merkezinde kurulan ilk büyük özel sektör konut sitesini içeren çok amaçlı bir gelişim merkezi. İnşaatına 1993'te başlandı, 2004'te tamamlanacak. Kamu sektörünün başlattığı ivmeyi sürdüren ve kent merkezinin canlanma sürecine duyulan güveni pekiştiren en önemli proje.

- The Mailbox -100 milyon sterlinlik, iki Birmingham'lı müteahhidin başı çektiği, 2000'de başlayarak kademeli olarak açılan bir proje. Eski Kraliyet Postası Ayırma Ofisi'ni 40'ı aşkın özel tasarım butiği, çok sayıda bar ve restoran, 255.000 metre karelik ofis alanı, iki otel ve 140 çatı katı dairesinden oluşan bir merkeze dönüştürdü. Dev binanın ortasından geçen yaya yolu kanal ağı ve ana ticaret merkezi arasında yeni bir bağlantı kurmuştur.

- The Bullring (11), Martineau Galleries, Martineau Place (12) - Avrupa'nın en büyük kent merkezinde gerçekleştirilen alışveriş merkezi projesi, birkaç aşamada tamamlanan projenin toplam maliyeti 800 milyon sterlin. Projeyi yapan 'City Council'ın oluşturduğu bir ortak girişim olan Birmingham Alliance. 500 milyon sterlinlik Bullring, 2003'te açıldı ve modası geçmiş olan alışveriş merkezinin yerinde bölgesel ve ulusal öneme haiz bir perakende alışveriş merkezi olarak yükseldi. Ayrıca kent pazarları için yeni tesisler kuruldu, kentin eski kilisesi restore edildi ve kent merkezi ve çevre semtler arasında yeni yaya bağlantıları kurularak kentsel çevrede iyileştirme yapıldı.

- Eastside Yenilenme Girişimi - Digbeth bölgesini farklı özellikler taşıyan yeni bir kent merkezi semti olarak yeniden yapılandırmak ve bunu öğrenme, teknoloji ve tarihi miras temaları çerçevesinde gerçekleştirmeyi amaçlayan bir girişim. Hedef, Konvansiyon Merkezi alanında gerçekleştirilen türde bir dönüşümü daha farklı özellik ve kullanımlara yönelik olarak gerçekleştirmek. 114 milyon sterline mal olan ve 2001'de açılan Millennium Point projesi girişimin merkezinde bulunmaktadır. Girişimin başlıca dört unsuru vardır: etkileşimli bir bilim müzesi, teknoloji yenilik merkezi (University of Central England'a ait bir merkez), ilköğretim öğrencileri için İlk Adım Üniversitesi (University of the First Age) ve bir eğlence ve ticaret tesisi.

Planlanan diğer unsurlar arasında yeni bir kent parkı, yeni bir merkez referans kütüphanesi, kampüs biçiminde yapılacak ve içinde eğitim kurumları, yaratıcı ve kültür sektörleri için ofis ve oteller ve bir dizi yeni konut bulunacak olan bir Öğrenme Mahallesi de yer almaktadır.

Değerlendirme ve sonuç

Makalenin bu son bölümünde kısaca iki sonuca değinilecektir. İlk olarak Birmingham’da yaşanan yenilenme sürecinin olumlu bir biçimde ele alınmasının gerekçeleri açıklanacaktır. Bu konuda ayrıntılı bir değerlendirme sunmak elbette mümkün değildir, yine de “Birmingham’ın akademik literatürde, ortak ekonomik kalkınma hedeflerine ulaşmak için kaynaklarını başarıyla harekete geçiren kamu ve özel sektör liderlerinin oluşturduğu büyüme yanlısı kent yönetimlerine kalıcı bir örnek olarak kabul edilmesinin”(Barber, 2001, s. 9).

Sonuç bölümünün ikinci kısmında makalenin başlığı tekrar ele alınacak ve Birmingham’ın bu denli başarılı olmasının ardında yatan sebeplerden birinin kentin büyüklüğü ve böylece bir ‘yerel’ yönetim olarak sahip olduğu ağırlık olduğundan söz edilecektir. Kendisine zayıf bir demokrasi tabanı veren ve güçlü bir kurumsal liderlik oluşturmasını engelleyen bir yönetim sistemi içinde faaliyet gösteren ve elindeki kaynakları diğer Avrupa kentlerine göre merkezi yönetim tarafından çok daha fazla kısıtlanmış olan Birmingham’da bu büyüklük faktörü ‘City Council’in elindeki en önemli silahlardan biri olmuştur. Birmingham yönetimi de bu silahı sonuna kadar kullanmıştır.

Birmingham’ın yenilenmesi- neden olduğu bazı sonuçlar

Yenilenme stratejisinin etkileri çok boyutludur ve bu etkilerden bazıları diğerlerine göre daha doğrudan sonuçlara yol açmıştır. Bu doğrudan etkilerden en önemlisi bir turizm alanı olarak ICC’nin kendisidir. ICC açılışından bu yana yoğun bir şekilde kullanılmıştır: 1992’de 420 organizasyon düzenlenirken 115.000 ziyaretçi merkeze gelmişti; bu 2000 yılında 480 organizasyon ve 170.000 ziyaretçiye ulaşmıştır. ICC, özellikle ulusal ve uluslararası organizasyonları çekmeye çalışmıştır ve bugün uluslararası toplantılara katılan delege sayısına göre dünyanın en önemli on merkezinden biridir.

Bu konuda herhangi bir şüphe varsa, ICC’nin uluslararası bir konferans merkezi olarak konumunu Mayıs/Haziran 1998’de altı haftalık bir süreye bakarak anlayabiliriz. Bu süre içinde ICC G8 Zirvesi’ne, Eurovision Şarkı Yarışması’na ve Lions Konvansiyonu’na ev sahipliği yapmıştır. Bu üç organizasyon sırasında toplam 40 milyon sterlin tutarında fazladan harcama yapılmıştır ve bunun % 60’tan fazlasının kentte yapıldığı tahmin edilmektedir (Barber, 2001, s.14).

ICC ve Ulusal Kapalı Arena bir turizm merkezi olarak Birmingham'ın en önemli tesisleri olmuştur. 1990'larda yurtdışından buraya gelen ziyaretçilerin sayısında yaklaşık % 50 artış gerçekleşmiş, 1990'da bu sayı 2,4 milyonken 1990'ların sonunda 3,5 milyonu bulmuştur. Buna paralel olarak Birmingham'ın Britanya'daki diğer kentlere göre konumu yükselmiş ve kent, Londra ve Edinburgh'nun arkasından 3. sıraya yerleşmiştir. Turizmle ilgili sektörlerde istihdam aynı süre içinde yalnızca % 12 artmış, ancak sürekli bir artış sergilemiştir. Daha fazla kulüp, gece kulübü ve özellikle otelin açılmasıyla (1999-2001 arasında 1.000'den fazla yeni oda eklenmiştir, halen inşaatı süren 500 odalık bir kapasite daha mevcuttur) bu artış daha da hızlanmıştır.

Prestij projelerini başlangıçta eleştirenler bunların kentte yaşayan işsizlere yarar sağlayacak yeni istihdam olanakları yaratacağından kuşkuluydu. Bu eleştirilerin haklı olup olmadığı tartışılabilir, ancak bu alanda alınan dersler olmuştur. Barber gerçekleştirilen son büyük projede, yani Bull Ring yapımında, 'Council'ın aracılık konumundan yararlanarak 'Council', yerel Öğrenme ve Beceri Konseyi (16 yaşın üzerindeki için eğitim ve öğretim faaliyetleri planlayan ve finanse eden bir hükümet kuruluşu), Jobcentre Plus (ulusal iş ve sosyal yardım kurumu) ve müteahhit kuruluş Birmingham Alliance arasında 'Bullring İşleri 2003 ortaklığı' adıyla bir ortaklık kurdu.

"[Ortaklık] kentin yoksul bölgelerinde ve kent merkezinde dolaşan işçi bulma otobüsleri aracılığıyla ve iş fuarlarına katılarak yeni istihdam yaratılmasına aktif bir şekilde aracı oldu. Bu araçların yanı sıra açılan web sitesi ve kapsamlı bir reklam kampanyası, vatandaşların ilgi alanlarını kaydettirmelerini ve bununla ilgili eğitimi alarak iş başvurusu sürecine hazırlanmalarını amaçlıyordu... Bu çalışmanın sonunda 5.500 kişiye istihdam sağlandı, bunların 2.230'u ortaklığa başvuran insanlardan oluşmaktaydı. Bunlardan bini daha önce işsizdi ve Birmingham'lıların yaklaşık yarısı etnik azınlık gruplarına mensuptu." (Barber, 2004, s.11)

Kaçınılmaz olarak, inşaat projelerinin doğrudan yarattığı işlerin bir çoğu nispeten düşük maaşlı ve genellikle de yarı zamanlı işlerdir. Ancak kent merkezinde gerçekleştirilen yenilenme, diğer bazı sektörlerde istihdam artışına dolaylı olarak katkıda bulunmuştur: bunlar finans, meslek ve iş hizmetleri (1990'larda % 30 büyüme ve ilave 25.000 kişiye istihdam sağlanması); dinlenme, eğlence ve son olarak da çok büyük bir etkiye sahip olan perakende mağazacılık sektörü Bullring alışveriş merkezinin açılmasıyla Birmingham Birleşik Krallık'taki alışveriş merkezlerini derecelendiren Experian değerlendirmesinde 2003'te 13. sıradayken 2004'te 3. sıraya yükselmiş ve Londra'da West End ve Glasgow'un hemen ardında yer almıştır.

Bu satırları yazdığım günde yayınlanan bu sonuncu istatistik (Seenan, 2004) Birmingham'ın son 20 yılda geçirdiği dönüşümü vurucu bir şekilde ortaya koymaktadır. Bu sonuç, bir zamanlar kentin ekonomisini çeşitlendirme ve modernize etme isteği önündeki en önemli engel olan halk gözündeki imajında köklü bir değişiklik olduğunu ortaya koymaktadır. On yıldan kısa bir süre önce kent merkezinin alışveriş kapasitesi bölgedeki başlıca rakiplerinin yarısından da azdı: Manchester, Glasgow ve Leeds'de 1.000 kişi başına düşen perakende mağaza alanı 5.000 feet kareden fazlayken, bu alan Birmingham'da 2.000 feet karenin altındaydı (Barber, 2001, s.34). Kent ekonomisinin diğer alanlarına yapılan yatırımlardaki hızlanmaya karşın perakende sektöründeki durgunluğun devam etmesinin en önemli nedeni yukarıda söz edilen 'beton tasmaydı'. Bu tasma yıkılmamış ve onunla birlikte bir dizi çevresel ve mekansal düzenleme yapılmamış olsaydı özel sektörün başı çektiği 'perakende devrimi' asla gerçekleşemezdi. Daha önce de gördüğümüz gibi, bu değişiklikler de kamu sektörünün ön ayak olduğu iş turizmi stratejisi ve 'prestij projelerinden' kaynaklanmaktaydı.

Gerçekleştirilen ilk projeler -ICC, Symphony Hall, Ulusal Kapalı Arena- Birleşik Krallık'ta birçok yerel yönetimin kaynaklarını aşan bir ölçekte finansman gerektiriyordu. Daha önce de gördüğümüz gibi, Britanya'da 'council'ların faaliyetleri mali açıdan Avrupa ya da Kuzey Amerika'daki yerel yönetimlere göre çok daha kısıtlıdır. Örnek vermek gerekirse, yine ben bu satırları yazarken, Başbakan Yardımcısı, (yöre sakinleri ya da vergi mükellefleri değil de kendisi) 'aşırı' bulunduğu için bazı yerel yönetimlerin harcamalarını ve planladıkları 'council' vergisi artışlarını sınırlandıracığını ilan etti. Bu derecede merkezi kontrol ve müdahale olduğu sürece en büyük 'council'da bile yatırımların ve girişimciliğin gelişmesi zor olacaktır.

Ne var ki Birmingham çok büyük bir 'council'. Ülkenin 'ikinci kenti' olarak AB kaynaklarına ve ulusal finansmana ulaşması mümkün oldu; elinde arazi vardı, daha fazla arazi alabilmek için kredi alacak gücü vardı, bu arazinin nasıl kullanılacağını belirleyecek planlama yetkisi vardı; genelde özel sektörün, özelde de müteahhit firmaların bunu kabul etmesi için gerekli ekonomik gücü vardı; hepsinin ötesinde ortaklık aracısı ve müzakerecisi olarak eşsiz bir otorite ve deneyime sahipti, sürdürülebilir stratejik bir vizyonun yaratılmasına öncülük ederek bunun uygulanmasını sağladı. Bütün bu süreç açık bir demokrasi içinde yürütülmedi. Seçmenlerine daha yakın olan küçük bir 'council' bütün bunları kent sakinlerine danışarak ve onların karar alma sürecine katılımını sağlayarak gerçekleştirebilirdi. Ancak en azından bu örnekte, bu 'council', Birmingham'ın büyüklüğünün sağladığı avantajlardan yoksun kalacak ve onun kadar başarılı olamayacaktı.

Kaynakça

- Audit Commission (1989) Urban Regeneration and Economic Development: The Local Government Dimension (Londra: Audit Commission)
- Audit Commission (1999) A Life's Work: Local Authorities, Economic Development and Economic Regeneration (Londra: Audit Commission)
- Barber, A. (2001) The ICC, Birmingham: A Catalyst for Urban Renaissance (Birmingham: The University of Birmingham)
- Barber, A. (2004) Case Study: Birmingham City Council - City Centre Strategy and policies to Extend its Benefits to Wide Communities (yayınlanmamış)
- Beer, A., Haughton, G. and Maude, A. (der.) (2003) Developing Locally: An International Comparison of Local and Regional Economic Development (Bristol: The Policy Press)
- Bennett, R. ve Payne, D (2000) Local and Regional Economic Development: Renegotiating Power Under Labour (Aldershot, Hants: Ashgate)
- Bennett, R., Fuller, C. ve Ramsden, M. (2002) Local Authority Economic and Community Development Survey 2002 (Londra: Local Government Association)
- Labour Party (1997) New Labour: Because Britain Deserves Better (Londra: The Labour Party)
- Loughlin, J. (2001) Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities (Oxford: Oxford University Press)
- Regional Co-ordination Unit (2003) Review of Area Based Initiatives: Impacts and Outcomes (London: ODPM)
- Renewal.net (Semt Yenilenme Birimi'in web sitesi) (2002) Overview: Build a Partnership
- Seenan, G. (2004) 'Birmingham soars up the shopping list', The Guardian, 3 Mart (www.guardian.co.uk/uk_news/story)
- Wilkinson, M. ve Craig, C. (2002) New Roles for Old: Local Authority Members and Partnership Working (York: YPS/Joseph Rowntree Foundation)
- Wilson, D. ve Game, C. (2002) Local Government in the United Kingdom, 3. baskı (Basingstoke, Hants: Palgrave)

YEREL BİRİMLERİN

YEREL GELİŞMEDEKİ ROLÜ:

FRANSA ÖRNEĞİ

Claude Casagrande

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi

Eski Başkan Yardımcısı

Özet

Günümüzde yörelerin yöre sakinlerinin çıkarına olacak şekilde geliştirilmesi için yerel otoritelere, yani kendilerini temsil eden organlar aracılığıyla yurttaşlara gereksinim vardır.

1- Yerel gelişme derken neden bahsediyoruz?

Yerel gelişme dört “temel direk” üzerinde yükselir:

- bir araya gelme ve dayanışma alanı olarak betimlenen, özgül eylemlerin dayandığı alan olan yöre;
- ekonomik gelişmenin meselelerini olduğu kadar dayanışmanın, dışlanmaya karşı savaşımın, kültürün, çevrenin korunmasının meselelerini de içeren bir bütüncül yaklaşım;
- bütün katılımcıların, bütün ekonomik, ama aynı zamanda toplumsal ve kültürel özlerin, bir araya gelme olgusunun harekete geçirilmesi;
- söz konusu yöre ölçeğinde bir gerçek eylem kapasitesi (hukuksal, insani, mali) ve ulusal politikalarla uyum.

Yerel gelişmenin ikili bir işleyişi vardır: bir yandan bir yöreye yaslanan; yerel grupların ihtiyaçlarının, isteklerinin, inisiyatiflerinin ifadesi olan, aşağıdan yukarıya giden bir işleyiş gereklidir. Öte yandan ise devlet ve kurulu güçlerden yola çıkan; yönelimlerden, prosedürlerden, yönetsel desteklerden ve mali teşviklerden oluşan, yukarıdan aşağıya bir işleyiş gereklidir.

Yerel birimler bu düzenek içinde önemli bir yere sahiptirler çünkü bu iki işleyişin kesişme noktasında yer alırlar. Bu iki işleyiş arasındaki diyalogun gelişebileceği önemli kerteleleri oluştururlar.

2- Fransa’da yerel gelişme

Fransa’da yerel gelişme kavramı çeşitli evrelerden geçmiştir:

- 1950’li yılların sonuna kadar, merkezîyetçilik ve planlama;
- devletin merkezsizleşmesinin ve modernleşmesinin başlaması, “yerellik” olgusunun düşünölmeye başlanması;
- verili kurumsal durumu tümüyle değıştiren, 1982 tarihli yerinden yönetim çalışması;
- 1990’lı yıllarda yaşanan değişimlerle, yerel gelişme bağlamında yerel yönetimler arası işbirliğinin de gelişmesi.

3- Yerel gelişmeyi sağlamak için yerel birimlerin ellerinde bulunan araçlar

Tıpkı yeni “topluluklar” gibi yerel birimler de yerel gelişmeyi sağlayacak araçlara sahiptirler:

- hukuki araçlar;

- mali araçlar;
- imar ve altyapı yetkileri.

Ancak yerel gelişmeyi sağlamak için yalnızca bu araçlar yeterli değildir. Ortaya katılımcıları harekete geçirecek ve destekleyecek, inisiyatiflerin eşgüdümünü sağlayacak bir irade koymak da gereklidir.

4- Yerel gelişme ve demokrasi

Yerel gelişme hem bir yöreyi, hem de bu yörede bulunan katılımcıların tümünü kapsar. Yerel gelişme için tüm yurttaşların mümkün olan en uygun şekilde harekete geçirilmeleri gerekir. Bu ödevler yerel toplulukların doğal rolleri arasındadır. Ancak, bu ödevlerin gerçekleştirilebilmesi için yerine getirilmesi gereken iki koşul vardır.

Birinci olarak, yerel birimler geniş kurumsal yetkilere ve olanaklara sahip bulunmalıdır. Yerel gelişme aslolarak geniş bir yerinde yönetime, gerçek bir yerel özerkliğe bağlıdır.

İkinci olarak, yerel birimler yurttaşlar nezdinde meşru ve güvenilir olmalıdır. Bunun için de yerel otoriteler gerçek bir katılımcı demokratik işleyiş kurmalıdır.

Demokrasi ve yerel gelişme, özellikle de yerel demokrasi ve yerel gelişme kavramlarını birbirlerinden ayıramayız.

“Demokrasi olmadan gelişme olmaz” deyişini sık sık duyarız. Buna ek olarak, biz de yerel demokrasi olmadan yerel gelişme de olmayacağını söyleyebiliriz.

Yerel birimlerin yerel gelişmedeki rolü: Fransa örneği

A- Yerel gelişme derken neden bahsediyoruz?

- 1 -Hangi tanım?
- 2- Yerel gelişmenin temel direkleri
- 3- Yerel gelişmenin mantığı

B- Fransa’da yerel gelişme: Son zamanlardaki evrimler

- 1- Merkezizetçilik ve planlama
- 2- Merkezsizleşmenin başlangıcı
- 3- Yerinden yönetim
- 4- “Belediye”den “Topluluk”a

C- Yerel birimlerin yerel gelişmeyi sağlamak için kullanabilecekleri araçlar

- 1- Hukuki araçlar
- 2- Mali araçlar
- 3- İmar ve altyapı
- 4- Etkin bireylerin harekete geçirilmesi ve eylemleri eşgüdümü

D- Sonuç: Yerel gelişme ve demokrasi

Günümüzde yörelerin yöre sakinlerinin çıkarına olacak şekilde geliştirilmesi için yerel otoritelere, yani kendilerini temsil eden organlar aracılığıyla yurttaşlara gereksinim duyulduğu kaçınılmaz bir gerçek olarak görülse de, bu fikri paylaşmayanlar da vardır.

Biz bu sunumda yerel gelişmenin ne olduğunu, nasıl işleyeceğini tanımlamaya çalışacağız. Bu tanımın ardından Fransa'daki durumun ne olduğuna bakacak; durumun evrimiyle tartışmamıza başlayarak bugünkü durumun ne olduğunun, yerel birimlerin elinde yerel gelişmeyi sağlamak için ne gibi araçlar bulunduğunun çözümlemesiyle bitireceğiz.

A- Yerel gelişme derken neden bahsediyoruz?

Küresel gelişme tasarımına çoğunlukla bir tepki olarak beliren yerel gelişmenin doğası, yerel gelişmeye dair kesin bir tanıma ve bir modellemeye ulaşmayı güçleşmektedir.

1- Hangi tanım?

Ancak bu kavramı, kavramın bileşenlerini ve eklemlerini tanımlamaya çalışmak gerekli bir çabadır yine de.

DATAR bize bu konuda şöyle bir tanım verir :

Yerel gelişme, genellikle birimler arası işbirliği çerçevesinde, gelişmenin ekonomik, toplumsal ve kültürel görünümünü bir araya getiren bütünsel bir projenin uygulanmasıdır. Genellikle, bir yerel gelişme etkinliği yurttaşların bütününe ve ilgili partnerlerin yerel düzeyde bir araya gelmesinden yola çıkar ve bir ortak eylemin gerçekleştirilmesinde ifade bulur.

Paul Houée ise daha geniş bir tanıma yer verir :

Yerel gelişme, belirli bir yörenin insani ve maddesel kaynaklarını değerlendirmek amacıyla yerel

katılımcıları birlikte harekete geçiren bütüncül bir atılımdır; bunu yaparken de yörelerin ve kaynakların bağlı oldukları ekonomik, toplumsal, kültürel ve siyasal bütünlerin karar merkezleriyle ilişki ve görüşme içinde bulunur.

Aşağıdaki satırlarda, DATAR'ın verdiği tanımın kendi zamanında yenilikçi bir tanım olduğunu, ama aslında yerel gelişmeye dair bir "kurumsal" tasarımı ve eylemsel unsurları ön plana çıkardığını göreceğiz. Günümüzde, Paul Houée'nin tanımında görülenden daha bütüncül, katılımcıları daha fazla içeren bir yaklaşım tercih edilmektedir.

2- Yerel gelişmenin temel direkleri

Yerel gelişme dört "temel direk" üzerinde yükselir:

- bir araya gelme ve dayanışma alanı olarak betimlenen, özgül eylemlerin dayandığı alan olan yöre;
- ekonomik gelişmenin meselelerini olduğu kadar dayanışmanın, dışlanmaya karşı savaşımın, kültürün, çevrenin korunmasının meselelerini de içeren bir bütüncül yaklaşım;
- bütün katılımcıların, bütün ekonomik ama aynı zamanda toplumsal ve kültürel özlerin, bir araya gelme olgusunun harekete geçirilmesi;
- söz konusu yöre ölçeğinde bir gerçek eylem kapasitesi (hukuksal, insani, mali) ve ulusal politikalarla uyum.

a- Bir yöre:

Yerel gelişme her şeyden önce bir "yöre" kavramına dayanır. Bir yerel gelişme projesinin gerçekleşip gerçekleşmemesi de yöre kavramının tanımına bağlıdır. Söz konusu yöre şu koşullara uygun olmalıdır:

- Yerel gelişme projesinin asgari bir etki sağlaması için yöre yeterli büyüklükte olmalıdır;
- Ancak mesafelerin yakınlığı olgusuna dayalı bir girişimde katılımcıların tam olarak etkili olabilmeleri için fazla büyük de olmamalıdır;
- Yöre tutarlı ve bütünleşmiş olmalıdır, yani, yöre sakinlerinin yaşanmışlıklarının (ait olma duygusu, var olan dayanışmalar, güçlü yerel bağlar), dayanışmalarının, güçlü birlikteliklerinin ifadesine olanak tanımalıdır.

b) Bütüncül ve çapraz kesen bir yaklaşım:

Yerel gelişme girişimi sorunsalları bütüncül ve çapraz kesen bir yaklaşım üzerinden ele alınmalıdır; belli sektörler veya temalar üzerine odaklanan alışıldık yaklaşımların yanı sıra, sorunsalların topluluk hayatı içindeki etkileşimlerini de hesaba katmalıdır.

Yerel gelişme girişimi özellikle geleceğe dönük olmalı; bir öncelikler hiyerarşisi kurabilmelidir.

c) Güçlü bir partnerlik:

Bu girişim ortaklık kavramını da içermelidir. Bütün katılımcılar, bütün şebekeler sürecin en başından en sonuna dek bütünleyici yönlerini ortaya koymalıdır. Ayrıca üst düzeydeki kurumların yönelimleri ile yerel grupların istekleri uyumlu hale getirilmelidir.

d) Uyumlaştırılmış Araçlar:

Son olarak, yerel gelişmenin hayata geçirilebilmesi, eylemlerin sonuçlandırılabilmesi için hukuksal ve/veya yönetsel araçların katılımcıların ve yerel toplulukların (yurttaş temsilcilerinin) emrinde olması gereklidir.

3- Yerel gelişmenin mantığı

Yerel gelişmenin içinde iki farklı işleyiş vardır:

Bir yandan ortak değerlere, bir tarihe, bir yöreye yaslanan; yerel grupların ihtiyaçlarının, isteklerinin, inisiyatiflerinin ifadesi olan dinamik, aşağıdan yukarıya hareket eden bir işleyiş gereklidir.

Öte yandan ise, olanakların ve know-how'ın aktarımından; yönetsel ve mali girişimlerden; yönelimlerden, prosedürlerden oluşan, devletten ve kurulu erklerden kaynaklanarak yukarıdan aşağıya hareket eden bir işleyiş gereklidir. Böyle bir işleyiş çerçevesinde sektörlere veya temalara odaklanmış işlemler; yapılanmaya yönelik gereçler veya programlar; halkın kabul edilmiş temsilcileri ile yönetim kurteleri arasındaki ilişkiler öne çıkar.

Yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya hareket eden bu iki işleyişin her an birbiri ile kesişmesi, bilgi alışverişinde bulunması, diyaloga girmesi gereklidir.

Yerel katılımcıların yönetsel ve mali mekanizmaları iyice bilmeleri gereklidir ki bu mekanizmaları kullanabilsinler, onlara dayanabilsinler ve uyum sağlayabilsinler. Bunun için de katılımcıların kendilerini kabul ettirmeleri, harekete geçme ve etkili olma kapasitelerini kanıtlamaları, projeleri destek ve mali yardım alabilecek programlara dönüştürmeyi öğrenmeleri gereklidir.

Kurulu kamusal güçler “yukarıdan aşağıya” işleyen yerel inisiyatiflere gereksinim duyduklarının farkına varmalıdırlar çünkü yerel katılımcılar olmadan ne hedeflerine ulaşabilirler ne de durumların çeşitliliğine uyum sağlayabilirler.

Yerel topluluklar bu işleyiş içinde ayrıcalıklı bir yere sahiptirler. Hem yukarıdan aşağıya girişimlerin kurumsal basamakları, hem de aşağıdan yukarıya giden dinamiğe yakın duran basamaklar olduklarından iki farklı işleyişin kesişme noktasında yer alırlar. Bu noktalar iki işleyiş arasındaki diyalogun gelişebileceği önemli düzeylerdir.

B- Fransa'da yerel gelişme: Son zamanlardaki evrimler

1- Merkeziyetçilik ve planlama

Fransa'nın örgütlenmesi, Colbert'den Devrim'e, Devrim'den İmparatorluk'a uzanan bir tarihin mirası üzerine kuruludur:

- Halkın egemenliğinin ifadesi olan devlet tüm yurttaşlara, nerede bulunurlarsa bulunsunlar, hem özgürlük hem de haklar ve ödevlerde eşitlik sağlamak zorundadır.

- Hedefleri belirleyen ve kuralları koyan merkezi iktidar kendi araçlarını değişik bakanlıklara dağıtmıştır. Bu bakanlıkların her birinin kendi mantığı, kendi sektör programları, ve hatta alan paylaşımları vardır.

- Ülke içinde, vilayetler genelinde yönetim organları vilayet sınırları dışına çıkmaksızın merkezi iktidarın kararlarını uygularlar.

- Devletin güçlü denetimi altında bulunan (valinin temel rolü bu denetimin uygulanmasıdır) çok sayıda belde belediyesi (bu sayı otuz altı bin beş yüzden fazladır) "yerel gelişmeyi" değil, merkezi iktidar karşısında "yerel çıkarların korunmasını" üstlenmiştir.

Fransa'nın II. Dünya Savaşı'ndan sonra zorunlu olarak yeniden yapılandırılması beraberinde bir yöntem tartışması getirmiştir: dikey planlama mı yoksa yöreler düzeyinde planlama mı?

Bu tartışmadan ilk yaklaşım galip çıkmış, böylece 1950'li yılların sonuna kadar süren "planlar" dönemi başlamıştır.

2- Merkezsizleşmenin başlangıcı

1960'lı yılların başında ise bir değişiklik gözlenmeye başlanmıştır. Bu değişimin işaretleri şunlardır:

-Valinin görevleri arasına kendi yöresindeki çeşitli devlet hizmetlerinin eşgüdümü de eklenmiştir. Ancak bu hizmetler kendi merkezi idarelerine sıkı sıkıya bağlı olduklarından bu değişimin pek etkisi olmamıştır.

- Bir “bölge valisi” kurumu oluşturulmuş ve görevi “yörenin ekonomik gelişimi ve imarı” olarak belirlenmiştir. Vilayet meclislerinden gelen seçilmiş kişiler bir danışma komisyonunda yer almaya başlamışlardır. Nitekim 1982 tarihli “Bir Yöresel Toplam Olarak Bölge” metni de bu komisyon tarafından hazırlanmıştır.
- Büyük bakanlıkların hizmetlerinin modernleştirilmesi de bu dönemde başlamıştır.

İlk “İmar ve Şehircilik Yönlendirme Şemaları” da bu dönemde ortaya çıkmıştır. Bu belgeler alanların kullanımına dair genel yönelimleri; devletin, kamu hizmetlerinin ve toplulukların referans çerçevelerini belirler. Her bir şema, merkezinde kentsel bir yerleşim bulunan bir bölgeyi kapsar. Elbette burada mantık yine alanların kentsel yerleşimlerden hareketle düzenlenmeleridir. Toprağın kullanımı ve imar kurallarının yerel düzeydeki durumunu yansıtan “Arsa Kullanım Planları” ise Yönlendirme Şemaları’nı yerel düzeyde hayata geçirirler.

Bu yerel şehircilik planları topluluk düzeyinde oluşturulur. Seçilmiş kişiler biçimsel olarak planların hazırlanışına katılır. Ancak 1982 tarihli Yerinden Yönetim Kanunu’na kadar, yerel şehircilik planlarının hazırlanması ve seçilmesi aşamalarında gerçek denetim devlet kuruluşlarına aitti.

Yine bu dönemde, yerel seçilmişlerin yörelerindeki imar ve iskân çalışmaları üzerinde hiçbir iktidarı yoktur. Hatta bazı imar ve inşaat çalışmaları seçilmişlerin ve ilgili toplulukların isteklerine rağmen gerçekleştirilmiştir.

3 - Yerinden yönetim

Yerinden yönetim kanunları kurumsal çerçeveyi tamamen altüst etmişlerdir:

- Belediye meclisleri gerçek erkler elde etmişlerdir.
- Valilerin yerel birimler üzerindeki denetimleri ortadan kaldırılmış ve yerini “edimlerin yasallığının denetimi”ne bırakmıştır.
- Bölgeler başlı başına birer topraksal birim olmuşlar, yörelerin imarı konusunda yetki sahibi olmuşlardır (Bölgesel Yönlendirme Şemaları).
- Belde belediyeleri kendi Arsa Kullanım Planları’nın hazırlanması, inşaat izinlerinin verilmesi, imar planlarının uygulanması konularında tam yetkiye kavuşmuşlardır.

Bu gelişmelere koşut olarak, devletin dışsal hizmetlerinin “merkezsizleşmesi” valilere kendi alanlarında mevcut olan devlet hizmetleri üzerinde tam bir güç sağlamıştır. Valiler ayrıca kendi yörelerinin gerçekleriyle uyum içinde olarak yerel inisiyatiflere eşlik edebilecekler, bunun için bazı kredilerin tahsisi yetkisine de sahip olacaklardır.

Bu yeni düzenle beraber ortaya, iç içe geçmiş üç karar alma düzeyi çıkmıştır:

- ulusal düzey: genel çıkardan, büyük dengelerden, yurttaşların eşitliğinden sorumludur;
- bölgesel düzey: kendi önceliklerini hazırlar ve kendi bölgesel dengelerini belirler;
- yerel düzey: yöre sakinlerinin ve yerel katılımcıların (ekonomik, derneksel) istek ve beklentilerini temsil eder.

Bu üç düzeyin birlikte işleyişi sözleşmeli siyasetlerde ifade bulur: devlet ve bölgeler arasındaki çok-yıllı bir imar ve ekipman projesi olan “Devlet-Bölge Plan Sözleşmesi”; belde belediyeleri ve bölgeler arasındaki “bölgesel sözleşmeler”.

Ancak belediye düzeyinin yerel gelişmenin gerekliliklerine pek uyum gösteremediği de ortadadır: Dayanışma ve gelişme için belediye sınırlarından daha geniş alanlara gereksinim vardır. Bu düşünce doğrultusunda 1990’lı yıllarda yeni reformlar yapılır. Amaç belediyeler arası işbirliğini geliştirmektir.

4- “Belediye”den “Topluluk”a

“Belediyeler arası işbirliği” çok eski bir kavramdır. (İlk belediye birlikleri 1890’larda hayata geçirilmişti) Bu kavramın gelişimi çok teknik olmuş ve gündelik sorunsallara bağlı kalmıştır. (temizlik, su işleri, evsel atıklar)

1992’den bu yana yerel gelişmeyi eksen olarak gerçekleştirilen reformlar ise belediyeler arası ilişkilere yeni bir boyut getirmiştir.

Bu yeni “topluluklar”ın başarısını sağlayan önemli iki unsur şunlardır:

- belediyelerin paylaşacakları ortak yetkileri ve işbirliğine gidecekleri coğrafi alanı kendi başlarına belirlemeleri;
- bu yeni yerel birimin kullanımına verilen mali özerklik, yani kendi bütçesini istediği gibi belirleme, vergiyi doğrudan toplama ve vergi tutarını belirleme yetkisi.

Yerel gelişme bundan böyle bu topluluklar düzeyinde gerçekleşecektir.

C- Yerel birimlerin yerel gelişmeyi sağlamak için kullanabilecekleri araçlar

Yerel birimler, tıpkı yeni “topluluklar” gibi, yerel gelişmeyi sağlayan bazı araçlara sahiptir: hukuki araçlar, mali araçlar, imar ve altyapı yetkileri.

Ancak yerel gelişmeyi sağlamak için yalnızca bu araçlar yeterli değildir. Ortaya katılımcıları harekete geçirecek ve destekleyecek, inisiyatiflerin eşgüdümünü sağlayacak bir irade koymak da gereklidir.

1- Hukuki araçlar

Yerel birimlerin yerel gelişmeyi sağlama yolunda sahip oldukları hukuki araçlar planlama ve şehirciliğin denetimidir. Belediyeler şehircilik planları uyarınca (ancak bölgesel yönlendirme semalarında görülen daha geniş planlarla uyum içinde kalarak) çeşitli arsa kullanımları belirleme konusunda tam yetkiye sahiptir.

Bu yerel şehircilik planları (Arsa Kullanım Planları kısa zaman önce Yerel Şehircilik Planları'na dönüştürülmüştür) belediye arazilerinin nasıl kullanılacağını belirler:

- arsanın mesken, fabrika, dükkan veya karışık mesken biçimleri (mesken ile birlikte küçük çaplı işletme veya dükkan) barındırma özelliği;
- arsa kullanım yüzdesi;
- izin verilen veya yasaklanan binaların özellikleri;
- özellik mimari kurallar.

Yerel birimler imar planlarını kendi başlarına gerçekleştirmeyi veya bu etkinliği kamusal ya da özel müteahhitlere devretmeyi mümkün kılan hukuki araçlara da sahiptir. İmar etkinliğinin başka kişi ya da kuruluşlara devri durumunda geçerli olan kısıtlamalar bir "zabıt defterine" kaydedilir.

2- Mali araçlar

Yerel birimler yerel gelişmeyi gerçekleştirmek için mali araçlardan da yararlanırlar. Fransız maliyesi emlak vergisi ile ekonomik etkinliklerden alınan vergi tutarlarını yerel birimlere aktarır . Daha da önemlisi, yerel birimlerin elinde bu vergi tutarlarını belirleme yolunda geniş bir hareket alanı vardır. Birimler bu sayede katılımcıları desteklemeye veya yeni ekonomik faaliyetler kurmaya yarayan önemli bir araca kavuşmuştur.

Son olarak, yerel birimler yeni işletmeler kurulmasını desteklemek için mesleki vergiden muafiyet sağlayabilirler.

3- İmar ve altyapı

Bana sorulacak olursa, yerel birimlerin imar ve altyapı konusundaki yetkileri, yerel gelişme açısından mali araçlardan daha önemli ve yararlıdır.

Daha önce de söylediğimiz gibi, yerel gelişme bir yöreden ayrı düşünülemez. Yerel birimin kendi yöresini çekici kılma iradesi ve yetisi, her tür mali yardımdan daha etkilidir.

Bu çekicilik katılımcılara sunulan bütün bir "çerçeve"yi kapsar: habitat, çevre, çeşitli altyapılar,

ulaşım ve iletişim araçları, kültür, tatil yerleri, ama aynı zamanda yörenin “kimliği” ve “zgllğ”.

Fransa’daki tüm yerel birimler, yukarıda saydığım bu alanlarda gerçek yetkilere sahiptirler; müdahale etmek, geliştirmek, güçlendirmek, inisiyatifleri desteklemek konusunda tam bir meşruiyete sahiptirler.

4- Katılımcıların harekete geçirilmesi ve eylemlerin eşgüdümü

Daha önce de söylediğimiz gibi, yerel gelişme yerel birimin bulunduğu alana çeşitli işletmelerin davet edilmesi olgusuna indirgenemez. Bu gelişmenin başarılı olabilmesi tüm ekonomik, siyasal, derneksel katılımcıların; yurttaşların tümünün ortak bir irade sergilemesiyle olur.

Dolayısıyla, yerel gelişme gerçek bir yerel iradeden, güçlü bir dinamikten doğacaktır. Bu irade ve dinamiğin ortaya konulmasında yerel birimlerin temel bir rolü vardır. Yerel birimler daha önce de sözünü ettiğimiz, aşağıdan yukarıya ve yukarıdan aşağıya hareket eden iki farklı işleyişin keşişme noktasında yer alırlar. Konumları sayesinde kendi bölgelerinin istek ve beklentilerini tanırlar, olumlu yönlerini ve potansiyellerini bilirler. Birlikte alışma olgusunu yaratabilme yetisine sahiptirler.

Ayrıca, kurumsal yönleri sayesinde yönetimsel prosedürleri, daha üst düzeylerde (bölge, ulus, hatta Avrupa) işleyişe konan çeşitli düzenekleri kullanmayı bilirler.

Her tür yerel gelişme, en başta yerel birimin kendini bu işe güçlü Şekilde adamasıyla başlar.

Yerel birim Şu koşulları yerine getirmelidir:

- dikkatli olmak, çevredeki tüm atılımlara önem vermek;
- yörenin güçlü ve zayıf noktalarını, potansiyellerini listelemek;
- yerel gelişme projesine katkıda bulunabilecek tüm katılımcıları önceden belirlemek;
- bu katılımcıları bir araya getirerek bütüncül bir proje hazırlamalarına yardım etmek.

Eğer bir proje yörenin tüm sakinlerini Şu ya da bu Şekilde kapsıyorsa, sakinler bilgilendirilmeli, duyarlı hale getirilmeli ve harekete geçirilmeli, hatta projede katılımcı olmaya davet edilmelidir.

Yerel gelişmenin başarı kazanma Şansı birlikte çalışmaya, herkesin ortak bir amaç için bir araya gelmesine bağlıdır.

D- Sonuç: Yerel gelişme ve demokrasi

Yerel gelişme hem bir yöreyi, hem de bu yörede bulunan katılımcıların tümünü kapsar. Yerel

gelişme için tüm yurttaşların mümkün olan en uygun şekilde harekete geçirilmeleri gerekir. Bu ödevler yerel birimlerin doğal rolleri arasındadır.

Ancak, bu ödevlerin gerçekleştirilebilmesi için yerine getirilmesi gereken iki koşul vardır. Birinci olarak, yerel birimler diğer katılımcıları harekete geçirmek, desteklemek, onlarla birlikte hareket etmek için gereken araçlara sahip olmalıdır. Bunun anlamı yerel birimlerin geniş kurumsal yetkilerinin ve olanaklarının bulunmasıdır. Daha önce de söylediğimiz gibi, örneğin ekonomik gelişme yalnızca ekonomiye indirgenemez. Yerel gelişme aslolarak geniş bir yerinde yönetime, gerçek bir yerel özerkliğe bağlıdır.

İkinci olarak, yerel birimler yurttaşlar nezdinde meşru ve güvenilir olmalıdır. Bunun için de yerel otoriteler gerçek bir katılımcı demokratik işleyiş kuralmalı, tüm yerel güçleri bir araya getirmeli, yurttaşların topluluk yaşamına ve seçimlerine etkin şekilde katılımını sağlamalı; kısaca söylersek, yerel birimlerimizi yaşatan tüm katılımcıları kendi kurumsal yapıları içine kabul etmelidir.

Demokrasi ve yerel gelişme, özellikle de yerel demokrasi ve yerel gelişme kavramlarını birbirlerinden ayıramayız. “Demokrasi olmadan gelişme olmaz” deyişini sık sık duyarız. Buna ek olarak, biz de yerel demokrasi olmadan yerel gelişme de olmayacağını söyleyebiliriz.

BELEDİYELERİN

YEREL GELİŞMEDEKİ ROLÜ:

ALMANYA ÖRNEĞİ

Arno Keller

Friedrich Naumann Vakfı, Akdeniz Ülkeleri, Yakın ve Orta Doğu Bölge Direktörü

Yerel gelişme önderleri olarak belediyeler: Temel ilkeler ve yaklaşımlar. Almanya örneği

Giriş

Hayatımda daha önce yerel yönetimler hakkında hiç çalışma yapmadım. Yurttaş olarak yerel yönetim hayatımın bir parçası oldu. Yurttaş olarak bir devlette değil öncelikle bir toplulukta,

belki bir köyde, şehirde veya metropolde yaşarsınız. Önce anneniz, daha sonra aileniz ve arkadaşlarınız toplumsallaşmanıza etki eder. Ancak bunların hemen ardından içinde yaşadığınız topluluk kişisel gelişiminizde önemli rol oynar. Anne, aile ve arkadaşlar da topluluğun üyeleri olduklarından kişiliğiniz büyük ölçüde yerel topluluk tarafından belirlenir.

Bunları dedikten sonra yerel topluluk işlerine daha genç yaşında katıldığımı söylersem şaşırırsınız herhalde. Önce öğrenci hareketinde, sonra yurttaş eylem gruplarında çalıştım. 1999'da Almanya'dan ayrılmamdan önce geçen on beş yılda da önce meclis üyeliği, sonra da belediye başkan yardımcılığı yaptım.

800'lü yılların başında buraya yerleşen Şarlman'dan bu yana varolan Aachen kentinde yaşıyordum Almanya'da. Bu kent Hollanda, Belçika ve Almanya'dan oluşan bir üçgende yer aldığından Avrupa'nın bütünleşmesi süreci daha en başından bana çok yakın geldi. Bu kentin ortamının kişiyi Avrupalı olmaya ittiğine hâlâ inanırım.

Burada, bu saygıdeğer bilim merkezinde, Sabancı Üniversitesi'nde kişisel geçmişimden neden söz ediyorum peki? Şunun için: Birazdan dile getireceğim düşünceler bir araştırmadan kaynaklanmıyor, söyleyeceklerimde bilimsel bir yaklaşım yok, onun yerine meraklı bir yurttaşın ve yerel meclis üyesinin deneyimleri var. Almanya'da yerel gelişme önderleri olarak belediyeler: Anayasal temel 1999'da Almanlar yeni anayasalarıyla yarım yüzyıllık bir deneyimin hesabını çıkardılar. Bugüne kadarki en iyi ve en liberal anayasaydı bu; üstelik, önceki anayasalardan çok daha fazla halk desteği aldı. Yeni anayasanın yarattığı devlet ve toplum 1999'dan bugüne kadar hiçbir ciddi anayasal krizle karşılaşmadı.

Anayasanın temel niteliklerinden biri, Almanya'nın federal bir devlet olması, anayasal hukukun ve toplumsal adaletin egemenliğine dayanmasıdır. "Federal Alman Cumhuriyeti" ifadesi de ülkenin federal yapısını açığa vurmaktadır. Federal cumhuriyette 16 "Länder" (eyalet) ve yüz binden fazla yerel topluluk / belediye bulunmaktadır. Bunun anlamı, federal cumhuriyetin her biri gerçek erke sahip üç yönetim düzeyinden oluşmasıdır.

Anayasanın 23. maddesi "yerindenliğin" Federal Cumhuriyet'in temel ilkelerinden olduğunu söyler. Nitekim, "yerindenlik" ve dayanışma gerçekten de Federalizm düşüncesinin kökeninde yatar:

23. madde [Avrupa Birliği]

(1) Birleşik bir Avrupa oluşturma yolunda, Almanya Federal Cumhuriyeti Avrupa Birliği'nin gelişiminde yer alacaktır. Bu birlik demokratik, toplumsal ve federal ilkelere, hukukun

egemenliğine, yerindenlik ilkesine bağlı olacak; bu Anayasa tarafından sağlanan temel hakların benzerlerini teminat altına alacaktır.

Anayasanın 28. maddesi yerindenlik ve dayanışma ilkeleri çerçevesinde belediyelerin anayasal güçlerini tanımlar:

(2) Belediyelere, yasaların belirledikleri sınırlar içinde, kendi sorumlulukları çerçevesinde tüm yerel işleri yürütme hakkı verilmelidir. Aynı şekilde, yasalarla belirlenen işlevlerine uygun olarak, belediye birlikleri de özyönetim hakkına sahiptirler. Özyönetim teminatı mali özerkliği de içerir. Buna göre belediyeler kişi ve kuruluşların ekonomik durumuna göre belirlenen vergiler koyabilir, bu kaynaklardan yüzde kaç oranında vergi alınacağını belirleyebilirler.

30. maddede ise yukarıdakilere ek olarak şöyle bir ifade bulunur

30. madde

Eyalet güçlerinin kullanımı ve eyalet işlevlerinin yerine getirilmesi tamamen eyaletlerin (Länder) tasarrufundadır.

Yerindenlik: Yerel gelişmede belediyelerin işlevine yardımcı bir etmen

Alman anayasasının 23., 28. ve 30. maddeleri Almanya’da bizlerin anladığı şekliyle liberal demokrasi felsefesinin sonucudur. Bilindiği gibi liberalizm iki temel değer üzerine kuruludur: bireysel özgürlük ve toplumsal sorumluluklar. Bir bireyin yapabileceği her şeye, bu şey başka bir bireyin haklarını ihlal etmediği sürece, izin verilmelidir. Aynı şey bireyler tarafından bilinçli şekilde kurulan gruplar için de geçerlidir. Öte yandan, bireyler ve birey grupları kendi yaşamlarını sürdüremeyen, kendi bireysel özgürlüklerini gerçekleştiremeyen yurttaşların bireysel hakları nezdinde sorumluluk sahibidirler. Elbette bireysel özgürlük ancak yaşama, beslenme, barınma hakkı gibi haklar yerine getirilirse mümkün olur. İlginçtir, “yerindenlik” terimine anayasanın yalnızca 23. maddesinde yer verilir. Ancak bu madde Avrupa Birliği’ne dairdir aslında, anayasaya sonradan eklenmiştir. Fakat bu durum yerindenlik ilkesinin anayasanın yaratıcılarının zihninde ne önemli bir yer tuttuğunu da gösterir. Federalizm Avrupa Birliği’nin tüm üyeleri tarafından kabul edilen bir ilke olmadığından, aslında Alman federalizmini ortaya koyan 23. maddede yerindenlik ilkesine yer verilebilmiştir.

Yerindenlik anlayışında sivil toplumun ve çeşitli siyasal düzeylerin görevlerinin, haklarının ve sorumluluklarının dağıtılması vardır. Pek çok hak, sorumluluk ve görev sivil toplumun ellerine verilir. Ancak sivil toplumun yürütemeyeceği işler Alman Federasyonu’nun üç düzeyine yani seçilmiş yönetim kurumlarına bırakılır. Almanya Avrupa Birliği’nin bir parçası olduğu için de bazı

yürütme görevleri AB'ye terk edilmiştir. Gelecekte siyasi kararların önemli bölümünün de AB'ye devredileceğini umuyoruz.

Bizim anladığımız şekliyle yerindenlik yerinden yönetimle eşdeğer değildir. Devlet yurttaşların ve sivil toplumun hakları ve sorumluluklarını sınırlandırırsa bu durumda yurttaşların yetkileri ellerinden alınmış olur. Bu durum da merkezileşmeye ve genellikle de aşırı bürokratikleşmeye yol açar. Yerinden yönetim ise devletin bu yanlış davranışını düzeltmek, yerindenlik ilkesini yeniden uygulamak demektir.

Aşağıda bulabileceğiniz bazı basit örnekler bize yerindenliğin gerçekliği hakkında daha iyi fikir verecektir:

Belediyelerin Yerel Gelişmedeki Rolü

Yerindenlik ilkesi göstermektedir ki yerel gelişim her şeyden önce sivil topluma, sonrasında da belediyelere ait bir görevdir. Devletin üst düzeyleri ancak genel bir gelişme çerçevesi sunabilirler bu konuda.

Fakat belediyeler bu yerel gelişme görevini yerine getirebilirler mi? Bunu nasıl gerçekleştirebilirler? Elbette bu asıl olarak mali bir meseledir.

Temel bir ilke olarak dayanışma

Belediyelerin kendi görevlerini, özellikle de en önemli görev olan yerel gelişme ve kalkınmayı nasıl finanse edecekleri sorusu bizleri federalizmin ikinci temel etmenine, yani dayanışma fikrine götürür. Dayanışma toplumsal yaşamın gerekliliklerinden biridir. İnsanlar kendileri ve başkaları için sorumluluk almazlarsa özgür bir toplum varolamaz. Dayanışma hem bireysel hem de ortak eylemlerde, hem ailede hem de gönüllü gruplarda gözlenebilir. Zorlama bir dayanışma ise kendi kendisiyle çelişen bir kavramdır.

Federal sistemdeki üç özerk devlet düzeyine siyasal bireyler olarak bakabiliriz. Bu nedenle bu düzeyler arasında da dayanışma olabileceğini, hatta olması gerektiğini söyleyebiliriz. Üç düzey arasında, özellikle de eyaletler (Länder) ve belediyeler arasında dayanışma olması gerektiği olgusu anayasanın "Mali Eşitliğin Sağlanması" başlıklı 107. maddesinde bir ölçüde dile getirilmektedir:

107. madde: Mali Eşitliğin Sağlanması

(1) Eyalet vergileri geliri, ayrıca eyaletlerin gelir ve kurumlar vergisinden aldığı pay, bu vergilerin ne kadarının eyalet sınırları içindeki vergi kurumları tarafından toplandığı (yerel gelir)

göz önünde bulundurularak eyaletlere aktarılır. Gelir ve kurumlar vergisinden sağlanan yerel gelirin nasıl dağıtılacağı, nasıl sınırlandırılacağı konusundaki ayrıntılar Bundesrat tarafından onaylanması gereken federal bir yasa tarafından belirlenir. Toplam satışlar üzerinden alınan vergideki eyalet (Länder) payı tek tek eyaletlere kişi başına dağıtılacaktır. Bir eyaletin eyalet vergilerinden, gelir ve kurumlar vergisinden aldığı payın kişi başına düşen miktarının diğer tüm eyaletlerin toplamının ortalamasından az olması durumunda, Bundesrat'ın onaylayacağı bir yasayla bu eyalete fazladan pay verilebilir. Ancak bu miktar eyalete verileceği önceden belirlenen miktarın dörtte birinden fazla olamaz.

(2) Böyle bir yasa ile Länder (eyaletler) arasındaki farklı mali yeterlilikler eşitlenmiş olur. Bu eşitleme yapılırken belediyelerin ve belediye birliklerinin mali yetkileri ve gereksinimleri dikkate alınacaktır. Yasada eşitleme ödemelerinden yararlanacak eyaletlerin taleplerinin nasıl değerlendirildiği, ödeme yapacak olan eyaletlerin sorumlulukları, ödeme miktarlarının hangi ölçütlere göre belirlendiği açıkça bildirilecektir. Yasa Federal Devlet'in mali açıdan zayıf eyaletlere, bu eyaletlerin genel mali gereksinimlerinin karşılanması amacıyla kendi fonlarını kullanarak yardım etmesini de hükme bağlayabilir.

Bu, ortalamadan daha fazla gelire sahip eyaletlerin kazandıkları artığın bir kısmını ekonomik açıdan daha zayıf eyaletlere aktarmaları anlamına gelir. Aynı durum yerel düzey için de geçerlidir.

Bu sistem bütün ülkede görece eşit bir gelişme ve kalkınma sağlamaya, belediyelerin yerel gelişme ve kalkınmada eşit fırsatlara sahip olmalarına yarar.

Belediyelerin yerel gelişmedeki rolünün mali temeli

Burada Almanya'yı üç düzeyli bir federasyon olarak tanımlayan anayasal kavrama bir kez daha bakmamız gerekiyor. Bu kavramda bir piramit tanımlanır. Belediyeler geniş bir taban oluşturur; ortada eyaletler, en tepede de federal devlet durur. Elbette taban olmazsa, yani sağlam, etkin ve sorumlu belediyeler olmazsa bu piramit çöker. Anayasanın 106. maddesinin 5, 6, 7 ve 8. bentleri belediyelere ülke yönetiminde önemli bir görev verir: yerel gelişme ve kalkınma sorumluluğu.

106. Madde, 5-8. Bentler

(5) Gelir vergisinin bir bölümü belediyelere aktarılacaktır. Bu aktarma eyaletler tarafından, belediye sınırlarında sakin olanların ödedikleri gelir vergisi ölçeğinde gerçekleştirilecektir.

Belediyeler kendi vergi payları çerçevesinde daha yüksek veya daha düşük vergi oranları belirleyebilirler.

(5a) 1 Ocak 1998 tarihinden itibaren satış vergisinden bir pay belediyelere aktarılacaktır. Bu aktarma eyaletler tarafından, coğrafi ve ekonomik etmenleri hesaba katan bir formül uyarınca gerçekleştirilecektir.

(6) Emlak ve işyerlerinden alınan vergiler doğrudan belediyelere verilecektir. Yerel tüketim ve gider vergileri ya belediyelere, ya da eyalet yasalarına uygun olarak belediye birliklerine verilecektir. Belediyeler yasalar çerçevesinde emlak ve işyerlerinden alınan vergilerin oranını belirlemeye yetkili olacaktır. Bir eyalette hiç belediye bulunmaması durumunda emlak ve işyerlerinden alınan vergiler, ayrıca yerel tüketim ve gider vergileri eyalete bırakılacaktır.

(7) Eyaletin karma vergilerden sağladığı gelirin bir bölümü, eyalet yasalarıyla belirlenecek şekilde, belediyelere veya belediye birliklerine aktarılacaktır. Bunun dışındaki durumlarda belediyelere veya belediye birliklerine eyalet vergilerinden para aktarılıp aktarılmayacağını, aktarılacaksa bu miktarın ne olacağını eyalet yasaları belirleyecektir.

(8) Eğer Federal Cumhuriyet eyaletlerde ya da belediye ve belediye birliklerinde bu eyalete, belediyeye ya da belediye birliğine gider kaybına veya gelir azalmasına malolan özel tesisler kurmayı kararlaştırırsa, bu eyaletin, belediyenin ya da belediyeler birliğinin doğacak yükü taşıyamaması ölçüsünde zararlarını karşılayacaktır. Bu telafi ödemesi yapılırken üçüncü şahısların ödedikleri tazminatlar, ayrıca tesislerin kurulması sonucunda eyaletin, belediyenin veya belediyeler birliğinin eline geçen gelir dikkate alınacaktır.

Anayasanın 106. maddesi kamu mali kaynaklarının dağıtımını üzerinde doğrudan etkilidir. Federasyon'un üç düzeyinin her birinin kendi erklerine sahip olmaları gibi kendi kaynaklarını yaratma yetkileri de vardır. Ayrıca anayasa federal devletin, eyaletlerin ve belediyelerin Almanya'daki iki en önemli gelir kaynağı olan toplam gelir vergisi ve katmadeğer vergisinden pay almalarını öngörür. Bu payları belirleyen yasanın hem federal parlamento hem de eyaletlerin temsil edildikleri Bundesrat tarafından onaylanması gerekir. Eyaletlerin ve belediyelerin alacakları paylar önce eyaletler arasında, sonra da her eyaletteki belediyeler arasında bölüştürülür. Bu paylaşım yapılırken nüfus veya öğrenci sayısı gibi çeşitli ölçütlere, ayrıca çeşitli toplumsal etmenlere başvurulur. Elbette hiçbir düzey aldığı paydan memnun olmaz ama bu sistem görece eşit bir paylaşım sağlar.

Belediyelerin etkinliklerini iki kaynaktan finanse ettiklerini görürüz: birinci olarak yerel

vergilerden, ikinci olarak da Almanya'daki en önemli vergiler olan gelir ve katma değer vergilerinden. Üçüncü bir kaynak da belediyelerin bireylere sundukları hizmetler üzerinden aldıkları harçlardır. Bu üçüncü kaynağı daha sonra açıklayacağız.

Devlet ve belediyeler: Bir örnek olarak
Kuzey Ren-Vestfalya

Her eyalet kendi yerel anayasasına sahiptir. Bunun sonucunda yerel işlerde eyaletler arasında belli bir farklılık vardır. Öte yandan tüm yerel anayasalar yerel birimlerin özyönetim hakkını, ayrıca yerindenlik ve dayanışma ilkelerini gözetmek durumundadırlar. Eyaletin kendisi dahi özyönetime müdahale edemez, temel ilkeleri görmezden gelemez.

Yerel birimler federal anayasa uyarınca, bu birimlerde yaşayan sakinlerin ve yerel ekonominin gücüne göre, gelir vergisi ve katma değer vergisinden yasal pay alırlar. Ayrıca kendi vergilerini oluşturabilir, belediye hizmetlerinden harç alabilirler. Ancak kurumlar vergisinin belli bir oranını eyalet nezdinde toplanan ortak bir fona ödemek zorundadırlar. Dayanışma ilkesi uyarınca devlet bu fondan belediyelere geri ödeme yapar ancak bu geri ödemede ekonomik açıdan zayıf olan topluluklar ekonomisi güçlü olan belediyelere oranla daha büyük pay alırlar. Bu dağıtımda öğrenci sayısı, işsiz sayısı, sosyal yardım alan kişi sayısı gibi ölçütleri dikkate alan karmaşık bir formül kullanılır. Bu geri ödeme süreci bütçeleri tümüyle eşitlemese de bütçeler arası farklılıkları yüzde beş ile yüzde yirmi oranında azaltır. Bu sayede bütün belediyelerde görece eşit bir yerel gelişme ve kalkınma sağlanmış olur.

Benzer bir süreç eyaletlerin kendi aralarında da yaşanır.

Bir belediyenin eyalet adına hizmet sunduğu (örneğin pasaport verdiği) durumlarda bu işlemin masrafları belediyelere eyalet tarafından doğrudan ödenir. Eyaletin yerel topluluklarda belli gelişmeleri desteklemek (örneğin yenilenebilir enerji kaynaklarını desteklemek, kültür mirasını korumak) istediği durumlarda eyalet bu yatırımlar için belediyelere özel teşvikler verebilir. Belediyeler de bu programlara katılır, toplam masrafların yüzde 50 ile yüzde 90'ı oranında teşvik alırlar.

Yerel özyönetim: Yerel gelişmenin meydana geldiği yer

Yukarıdaki tartışmalardan sonra, yerel gelişme ve kalkınmanın yerel düzeyde, belediyelerin öz-

örgütlenmesi ve özyönetimi çerçevesinde gerçekleştiğini söyleyebiliriz. Bu amaçlara ulaşmak doğrultusunda belediyeler iki temel üzerinde kurulmuştur: belediye meclisi ve yönetim.

Belediye meclisi üyeleri yurttaşlar (Avrupa Birliği üyesi devletlerin yurttaşları dahil) ve belediye sınırlarında belli süre yaşamış olan kişiler tarafından seçilir. Meclis üyeleri yerel gelişmeyi ilgilendiren kararları alırlar. İlk olarak, belediyenin en önemli muhasebe kalemi olan yıllık bütçeyi hazırlarlar.

Belediye başkanı bazı durumlarda meclis üyeleri tarafından seçilir ancak bugün Almanya'nın pek çok yerinde başkan yurttaşların oylarıyla göreve gelir. Belediye başkanı meclisin başıdır, her meclis üyesi gibi bir oya sahiptir, ayrıca belediye yönetiminin başı olarak hareket eder.

Belediye meclisi temel kararlar almak için komiteler kurar. Komitelerde meclis üyeleri ve uzman yurttaşlar bulunur. Bütün komite üyeleri meclis tarafından belirlenir. Dört zorunlu komite (bütçe, maliye, personel atama, hesap denetim) dışında belediyenin görevleriyle ilgili başka komiteler de kurulabilir.

Belediyenin görevleri bütçe planının yapısını oluşturur. Bütçe planının yapısı bir eyaletin tüm belediyelerinde aynıdır. Örneğin Kuzey Ren-Vestfalya'da bütçe planının yapısı şöyledir:

Belediye daireleri ve meclisteki parti grupları

- Kamu güvenliği ve düzeni
- Okullar
- Kültür işleri
- Sosyal güvenlik
- Sağlık, spor, eğlence
- İnşaat ve konut, kent planlama, altyapı
- Ekonomik kalkınma, işletmelere destek, çevre
- Belediye yatırımları ve girişimleri
- Vergiler, ödenekler, teşvikler

Bu maddeler yerel gelişme ve kalkınma koşullarının önemli bölümünü kapsar.

Elbette gelişme ve kalkınma projelerinde eksik olan tasarıların, düşüncelerin ve planların da sonradan oluşturulması gereklidir. Bu görev belediye yönetimine düşer. Yönetim hem yurttaşlara hizmet eder, hem de, daha önemlisi, meclisin kararlarını yani bütçe planını hayata geçirir.

Ancak belediye yönetiminin yalnızca bir bürokrasi olması yetmez, modern işletmelerin araçlarını kullanan bir hizmet kuruluşu da olması gerekir. Kısacası, yönetimin az olması, yönetişimin yani işletmeciliğin iyi yapılması gereklidir. İşte bu nedenle yerel yönetimin yöneticilerini meclis iş başına getirir. Hesap denetim dairesi yönetimin başı olan belediye başkanına değil belediye meclisine bağlıdır.

Ayrıca bir belediyenin bütçesi ikiye ayrılır: yönetim bütçesi ve yatırım bütçesi. Yönetim bütçesi bir yıllığına yapılır; yatırım bütçesi ise, içinde bulunulan yıla ait kesin rakamlar içermenin yanında, gelecek beş yılın bütçe planlarını da ihtiva eder. Yerel gelişme ve kalkınmaya katkı sağlamak amacıyla yönetim bütçesinden yatırım bütçesine pay aktarılabilir.

Belediyeler yerel gelişmeyi nasıl yönetir?: Aachen örneği

Yazımızın sonunda ortalama bir örnek olarak Aachen kentini alalım. Almanya'nın en batı ucunda, Hollanda ve Belçika sınırında bulunan Aachen Şarلمان'ın 800 yılında Avrupa'yı ilk olarak kurduğu yerdir. Bugün kentte iki yüz elli bin kişi yaşıyor. Bunların otuz bini kentteki meşhur Teknik Üniversite'de öğrenci.

Belediye her biri kendi iç işlerinde yetkili olan yedi ilçeye bölünmüş durumda. Her ilçede seçilmiş bir ilçe meclisi, bir de belediye yönetimine benzer bir ilçe yönetimi bulunuyor. Bu sayede bireyler siyasal kararları da, yönetimin etkinliklerini de son derece yakından görüyorlar. Yurttaşların katılımı, ayrıca yönetim ve siyasetçiler üzerindeki denetimi gündelik yaşamın bir parçası.

Seçilmiş ilçe meclisi üyeleri belediye meclisinden bağımsız. Bu durum Almanya'daki parti sisteminin önemli bir bileşenidir çünkü partinin hiçbir "üst" düzeyi alt düzeyin etkinliklerine müdahale edemez (parti içi demokrasi / aşağıdan yukarıya yaklaşım). Ancak yönetim hem ilçe meclisine hem de belediye yönetimine karşı sorumlu. Bu sayede gelişme ve kalkınma için gerekli olan bir iletişim kültürü sağlanıyor. Kente bağlı ilçelerin bütçeleri ise belediye bütçe planının içinde yer alıyor.

Aachen kentinin 2004 bütçesinde yönetime 701.616.900 Euro, yatırıma 122.605.200 Euro ayrılmıştır.

Yönetim bütçesinin temel gelir kaynakları şöyledir:

Toprak vergileri	37 milyon Euro
Kurumlar vergisi	109 milyon Euro

Gelir vergisi payı	71 milyon Euro
Katmadeg�er vergisi payı	11 milyon Euro
Diğer yerel vergiler	10 milyon Euro
Eyalet fonu payı	69 milyon Euro
Belediye mallarından gelir	37 milyon Euro
Hizmetler ve harçlar	345 milyon Euro

Bu rakamlar belediyenin hizmet merkezli bir işletme olduğunu göstermektedir. Yerel gelişme ve kalkınma kentin en önemli görevi ve etkinliğidir. Elbette diğer işletmeler gibi belediye de kendi etkinlik alanına başka bir işletmenin müdahale etmesini istemez.

Yatırım bütçesindeki temel harcamalar da şoyledir:

Belediye mallarının bakımı	1.5 milyon Euro
Kamu güvenliği yatırımı	2.2 milyon Euro
Okullar ve eğitim	13 milyon Euro
Kültür işleri	1 milyon Euro
Sosyal güvenlik	2.4 milyon Euro
Sağlık, spor, eğlence	4.1 milyon Euro
İnşaat, altyapı	25 milyon Euro
Ekonomik kalkınma	37 milyon Euro
Belediye işletmeciliği	2.4 milyon Euro
Mali etkinlikler	37 milyon Euro

Son olarak, Alman belediyelerinin yerel gelişme ve kalkınmaya nasıl önderlik ettikleri sorusunu cevaplamak için yerel gelişmeyi etkileyen etmenlerle ilgili bir araştırmadan yararlanacağım. Bu grafiğin ancak Almancası'nı bulabildiğim için kendim kaba bir  eviri ekledim. Yatay bölüm etmenlerin işletme ve girişim açısından etkisini belirtmekte, dikey bölüm ise olguların ne derece nesnel olduklarını göstermektedir.

Bu etmenleri topluluğun etkinlikleriyle karşılaştırabiliriz.

Katı etmenler	Belediyede	Belediyede
	Yok	Var
Mekân kullanma		,
Destekleme �nlemleri		,
Yerel vergi ve harçlar		,

Pazarlara uzaklık ,
İletişim ve İşbirliği ,
Toprak giderleri ,
Trafığın durumu
Emek piyasası (nitelik, nicelik) , ,
Yönetimin esnekliği ,
Mesleki eğitimin niteliği ,

Yumuşak etmenler Belediye Belediye
yok Var
Çevrenin niteliği ,
Kültürel getiriler ,
Yaşanılan mekâna dair imge (,) ,
İşletmeleri destekleyen yönetim ,
Toplumsal altyapı ,
Mekânın işletme ve girişimciliğe
uygun görülmesi (,) ,
Kısaca söyleyecek olursak:

Yerel gelişme ve kalkınma önderleri olarak belediyelerin ilkeleri federalizm, yerindenlik ve dayanışmadır.

Yerel gelişme ve kalkınma önderleri olarak belediyelerin yaklaşımları yurttaş katılımı, dışsal (eyalet) müdahale olmadan özyönetim ve öz-sorumluluk, hizmet merkezli ve işletmecilik temelli (bürokratik olmayan) yönetimdir.

Elbette şu açıktır: Belediyeler tek, biricik yerel gelişme ve kalkınma önderleridir.

İTALYA'DA YEREL GELİŞİM DENEYİMİ:
NAPOLİ MERKEZİNDE KENTSEL
YENİLENME SÜRECİ ÖRNEĞİ

Dr. Ugo Rossi
Napoli Orientale Üniversitesi Öğretim Üyesi

Giriş

İtalya'da 1990'lar, kentsel ve bölgesel gelişim konusunda geliştirilen yeni bir yaklaşımın kurumsallaşmasına sahne oldu; bu yaklaşım, bölgesel kaynakların değerlendirilmesi ve siyasi ve toplumsal aktörlerin yerel düzeyde yönetim yapısına katılması temeline dayanıyordu.

İtalya'da son on yılda gerçekleşen kurumsal dönüşüm, kentsel ve bölgesel gelişim yolunda yerel yönetim düzeyinin yeterli olup olmadığı konusunun kapsamlı bir şekilde yeniden değerlendirmesini sağlamıştır. Ulusal düzeyde kurumsal dönüşüm, yeni bir bölgesel politika ve plan oluşturma yönteminin, yani Uzlaşmalı Planlama olarak adlandırılan yöntemin ortaya çıkması biçiminde gerçekleşmiştir.

Bu bölgesel politika oluşturma yöntemi resmen 1996'da başlatılmıştır ve hâlâ gelişim sürecindedir; ancak geçen yıllar içinde bir dizi değişiklik de gerçekleştirilmiştir. Bu yaklaşımın altında yatan temel fikir, bölgesel politikaların görevinin yerel düzeyde ekonomik ve toplumsal çıkarları içeren bir uzlaşma sürecini başlatma olarak görülmesidir. Bu uzlaşma sürecine belediyeler, il yönetimleri, iş adamları dernekleri, sendikalar, sivil örgütler ve yerel bankalar gibi çok farklı kamusal ve özel aktör katılmaktadır (bkz. Gualini, 2001; Janin-Rivolin, 2003; Rossi, 2004).

Uzlaşmalı Planlama çerçevesinde oluşturulan politika araçları arasında özellikle Bölgesel Paktlar ilginçtir. Bölgesel Paktlar, ekonomik, toplumsal ve çevresel bir yenilenme projesi kapsamında bir araya gelmek isteyen yerel aktörleri toplu olarak "tabandan" harekete geçiren bir süreci meydana getirebilecek bir araç olarak oluşturulmuştur. Bölgesel Paktı yürütenlere, diğer amaçların yanı sıra projeyi ayakta tutan genel hedefin ne olduğunu belirtmeleri istenir. Bazı durumlarda bu amaç, yerel sanayi sisteminin geliştirilmesi (kimi zaman bu, sistemin bir sanayi bölgesine dönüştürülmesi biçiminde olabilir: İtalya'daki sanayi bölgeleri hakkında bkz. Goglio, 2002; Goodman ve Bamford, 1989), bölgenin tarihsel ya da sanatsal mirasının değerlendirilmesi yoluyla turizm potansiyelinin harekete geçirilmesi ya da yerel kırsal ekonominin daraltılması olabilir.

Bölgesel gelişim açısından benimsenen bu yaklaşım, 2001'de "Bölgesel Entegre Projeler" adı verilen bir diğer politika aracının onaylanmasıyla devam ettirilmiştir. Bu araç, bir çok açıdan Bölgesel Paktlara benzemektedir ancak arada bazı önemli farklar vardır. Öncelikle bölgesel

yaklaşımların uygulayacağı 'entegre' yaklaşım üzerindeki vurgu yeniden arttırılmıştır: bu da beraberinde yerel kalkınma projelerinin aynı zamanda yerel ölçekte verimli sektörlerle (tarım, sanayi, hizmet) ve yerel doku ve fiziksel çevreyle birlikte değerlendirilmesini getirmektedir. İkinci olarak, bu yeni araç, yerel kalkınmayı yöneten kurumların yeniden ölçeklendirilmesine de ön ayak olmaktadır.

Günümüzde bölgesel yönetimler, yerel düzeyde onaylanıp finansal destek sağlanan bütün projelerin eşgüdümü ve denetimi aracılığıyla bu konuda daha etkin bir rol üstlenmiştir. Bu açıdan İtalya'da yerel kalkınma yönetişimi alanında "bölgesel düzenleme rejimine", yani bölge idarelerinin yerel gelişim süreçlerinde daha büyük bir rol üstlendiği bir rejime doğru bir kayma olduğunu söylemek mümkündür (krş. Uluslararası literatürde Yeni Bölgecilik adı verilen olgu etrafında gerçekleşen tartışmalar: Amin, 1999; Deas ve Ward, 2000; Lovering, 1999; MacLeod, 2001; Markusen, 1999).

Aslında, yerel düzeyin baskın konumda olduğu 1990'lara kadar bu alanda bölge idarelerinin üstlendiği rol oldukça marjinal kalmıştır. İtalya'nın kentsel gelişim ve yenilenme deneyimi bunu doğrular niteliktedir. 1990'ların başında İtalya, İkinci Dünya Savaşından beri kamusal alanda geçerli olan siyasi sistemin sarsılmasına ve sonra da çöküşüne tanık olmuştur. Bu çöküş, İtalyan politikacıları arasında yolsuzluğun yaygın olduğunun ortaya çıkmasıyla gerçekleşmiştir. Bunun bir sonucu olarak da ortaya kurumsal bir boşluk çıktı ve bu boşluğun bir şekilde doldurulması gerekti. Kentsel düzeyde bu durum kamu tartışmalarında "belediye başkanları hareketi" olarak adlandırılan bir gelişmeye yol açtı; bu hareket, Roma, Venedik, Palermo, Katanya ve Napoli gibi İtalya'nın büyük kentlerini yöneten belediye başkanlarının oluşturduğu gayri-resmi bir koalisyondu. Bu belediye başkanları yerel yönetimlerin, ulusal politikadaki yozlaşmayı aşmakta bir örnek teşkil edeceğini iddia ettiler ve yerel, kentsel toplulukların kendi kaderlerini tayin etmesine dayalı bir siyasi eylem stratejisi belirlediler. Aslında sistematik bir siyasi program oluşturulmasa bile belediye başkanlarının bu çabası 'belediyecilik' ve kentsel federalizme dayalı bir siyasi perspektif oluşturma amacı güdüyordu (bkz., örneğin eski Napoli belediye başkanı ile yapılan mülakat. Bu mülakatta eski belediye başkanı, bu perspektifin çıkış noktasını özetlemekteydi: Bassolino, 1996; Avrupa ve Kuzey Amerika'da yeni bir kent liderleri kuşağının yetişmesi bağlamında bu konuyu daha kapsamlı bir biçimde ve uluslararası düzeyde ele alan bir yaklaşım için bkz. Le Galès, 2002; Savitch ve Kantor, 2003).

İtalya'da belediye başkanlarının yalnızca yerel değil aynı zamanda ulusal politika düzeyinde önemli bir rol oynayan kamusal aktörler olarak ortaya çıkışları, ülkenin orta ve büyük ölçekli kentlerinde belediye başkanlarının seçimini düzenleyen yeni bir sistemin kabul edilmesiyle

gerçekleşmiştir. Bu yeni seçim sistemine göre, belediye başkanları artık seçimleri kazanan koalisyon tarafından tayin edilmeyecek, vatandaşlar tarafından doğrudan seçilecek ve aynı zamanda kendilerine yerel yönetim alanında daha geniş yetki ve sorumluluklar tanınacaktı. Yerel yönetim düzeyinde gerçekleşen bu kurumsal değişim 1990'larda İtalya'da belediye başkanlarının oynadığı önemli rolün altında yatan nedenlerden biri olmuştur.

Bu makalenin ikinci kısmında 1990'ların başından itibaren Napoli kentinin tarihi merkezinde gerçekleşen yenilenme sürecinden söz edeceğim. Bu örnek, bir taraftan yukarıda ele aldığım gelişmeyi doğrular nitelikte, yani İtalya'da belediye başkanlarının önemi ve kentsel-federalist söylemin biçimlenmesi ve İtalyan politikasında uygulanması konusunda kanıtlar sunmaktadır. Diğer taraftan benim ele alacağım bu kentsel değişim süreci, yerel düzeyde yapısal ve uzamsal değişim süreçlerinin ne derece karmaşık ve çok boyutlu olduğunu da gösterecektir. Bu örnekten yararlanarak kentsel yenilenme yolunda yerel yargı, sivil toplum ve tabandan gelen kentsel hareketler gibi farklı yerel aktörlerin oynadığı rolün de altını çizeceğim.

Makalem aşağıdaki biçimde düzenlenmiştir: ilk bölümde kentsel değişim süreci öncesi Napoli'nin tarihi merkezinin durumunu betimleyeceğim ve bu dönemde tarihi merkeze 'birinci kuşak kentsel mekân' adını verebileceğimize bahsedeceğim. İkinci bölümde iki tür kurumsal aktörün, yani yerel yargı ve Napoli'deki politikacıların kentsel değişim sürecine yaptığı katkıyı ele alacağım. Üçüncü bölümde ise bu süreçte sivil toplum ve toplumsal hareketler gibi daha tabandan gelen aktörlerin oynadığı rolü açıklayacağım; son olarak da bir dizi sonuca varacağım ve sunduğum çözümlemenin genel kavramsal ve siyasi sonuçlarını ele alacağım.

1. Birinci kuşak kentsel mekân olarak tarihi merkez

Napoli'nin tarihi merkezi bir dizi toplumsal, ekonomik ve kültürel faaliyet ve işleve yer veren bir mekândır: bunların arasında İtalya'nın büyük tarihsel kentlerine benzer sanatsal-mimari bir miras, Avrupa'nın en eski üniversitelerinden biri ve köklü bir el sanatları ve yüksek kaliteli perakende ticareti yer almaktadır. Ancak bu zengin kentsel mirasa ve Napoli'nin kent hayatının 'doğal' merkezi olma eğilimine karşın 1990'lara kadar kentin tarihi merkezi sınırlı sayıda kent kullanıcısının geldiği bir bölgeydi: buraya gelenler arasında toplumsal açıdan karma (ancak çoğu alt sınıflara ait olan) ve durağan (bu bölgede toplumsal-uzamsal hareket dinamikleri eskiden beri işlemez) bir bileşime sahip olan kent sakinleri bulunuyordu; ikinci olarak da işyerleri tarihi merkezde bulunan kişiler, yani üniversite ve hastane gibi kamu kurumlarının çalışanları ve özel sektörde perakende ticareti ve el sanatlarıyla uğraşan kesimler bu bölgeye geliyordu.

Martinotti'nin çağdaş metropol kavramından yola çıkarak (Martinotti, 1993) bu tarihi merkezi en

çok kendi sakinleri ve daha az derecede öğrenciler ve burada işyerleri bulunan kesimler tarafından kullanıldığı için ‘birinci kuşak’ kentsel mekân olarak tanımlayabiliriz. Demek ki bu dönemde Napoli’nin tarihi merkezinde geçici kullanıcılar yer almıyordu (bkz. Martinotti, 1999; Urry, 2000). Oysa kentsel değişimi izleyen yıllarda bu kullanıcılar artan bir yoğunlukta görülmeye başlayacaktı.

Uzun yıllar boyunca Napoli’de tarihi merkez, toplumsal ve sivil yaşamın merkezi olma rolünü yerine getiremedi. Bunun sebebi yaşanan yaygın kentsel yıpranma nedeniyle ‘birinci kuşak’ tarihi merkezin gerçek potansiyelinden beklenen cazibeye kavuşamamasıydı.

Bu yıllarda tarihi merkezin yaşadığı çöküş, Napoli’nin İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşadığı çöküş bağlamında ele alınmalıdır. Bu dönemde yaşanan kentsel kriz, Napoli’yi bugün eleştirel kentçilerin, özellikle post-modern kentçiliğe gönderme yaparak ‘distopya kenti’ dedikleri olguya dönüştürecek kadar kapsamlı oldu (bkz. Merrifield, 2000; MacLeod ve Ward, 2002). Kentin bu şekilde algılanışına verilebilecek bir örnek Napoli kentsel ve mimari tarihinin en ünlü araştırmacılarından biri olan Cesare De Seta’nın 1970’lerin sonunda söylediği şu sözler olabilir: ‘otuz yıllık bir süre içinde binaların kaotik bir şekilde yayılması ve hatalı sanayi politikası nedeniyle Napoli dünyanın en çirkin ve yaşanmaz kentlerinden biri haline geldi (De Seta, 1977: 68).

Bu dönemde kentin dış mahalleleri Ford tarzı bir sanayileşme sürecinden geçerken üçüncü ve dördüncü sektör faaliyetlerinin yürütülmesi için kent merkezinde yeni bazı mahalleler seçildi; tarihi merkez ise ulusal ve yerel yönetimlerin uyguladığı gelişim stratejisinin dışında kaldı. Bütün siyasi güçler eşsiz tarihi mirası nedeniyle tarihi merkezin bir bütün olarak korunması gerektiğinde hemfikirdi. Ancak bölgedeki yapıların kurtarılması ve yenilenmesi için belirlenmiş bir strateji bulunmadığı için tarihi merkez uzun yıllar boyunca çöküşe ve fiziksel yıpranmaya terk edildi (bkz. Dal Piaz, 1985; Belli, 1986).

Bunun bir sonucu olarak da 1990’lara kadar tarihi merkezin kentsel manzarasına bakıldığında gündüzleri sokakların çoğunun tıkanan trafikle dolup taşıdığı, geceleri ise yeterince aydınlatılmamış, ıssız ve itici bir bölge göze çarpıyordu. Bu süre içinde tarihi merkezi etkileyen çöküş sürecini daha iyi anlamak için tarihi meydanlara ve bölgede bulunan birçok anıt ve kiliseye bakılabilir. Meydanlar işlevlerine uygun olmayan bir biçimde araba parkı olarak kullanılmış, anıtlar ve kiliseler ise ziyaretçilere kapatılmıştı. Özellikle de tarihi merkezin meydanları, kaçak ve bakımsız araba parkları olarak Marc Augé’nin (1992) ‘yersiz yerler’ (‘non-places’) olarak tanımladığı olgunun bir metaforu olarak algılanabilir. Augé, ‘yersiz yerler’ derken yer

kavramının karşıtı olan ‘modern-üstü’ mekânlardan söz eder; bunlar sosyal bilimcilerin insanların kimliklerini, karşılıklı ilişkilerini ve tarihi arıyeteşimlerinin simgelerini çözümlenemeyeceği uzamsal birimlerdir.

Bu makalenin ileriki bölümlerinde de göstereceğim gibi bu meydanlar daha sonra tarihi merkezin kentsel yenilenme süreci için birer başlangıç noktası teşkil etmiştir. 1990’larda bu sürecin başında tarihi merkez yavaş yavaş bir ‘ikinci kuşak mekân’ haline geldi; artık burada farklı kesimlerden gelen kent kullanıcıları yer alıyor, yalnızca bölge sakinleri ve burada çalışanlar değil, turistler, ziyaretçiler ve alternatif gençler, radikal politik eylemciler, gece hayatını sevenler vs. gibi diğer kentliler de buraya gelmeye başlıyordu.

Bu kentsel yenilenme süreci 1990’ların başında İtalya’nın ulusal politikasında gerçekleşen genel değişimden kaynaklanmaktadır. İtalya’da Tangentopoli (ya da Rüşvetistan) iddialarının kovuşturulmaya başlanması sonucunda Birinci Cumhuriyet’in çöküşü ve düşmesi, yalnızca ulusal siyasi sistemde kapsamlı bir değişimin yaşanmasına önayak olmakla kalmadı, aynı zamanda kentsel politika alanında da önemli etkiler yarattı. Aslında Napoli örneği yargıçlar gibi yeni kamusal aktörlerin kentsel kamusal alanda üstlendikleri rolü ve yeni siyasi sınıfın Hıristiyan Demokrat iktidar sisteminin çöküşüyle ortaya çıkan kurumsal boşluğu doldurma konusunda nasıl kararlı adımlar attığını göstermektedir.

2. Kentsel değişim süreci ve kurumsal aktörlerin rolü

2.1 Yargıçlar

İtalya’da yaşanan geçişle ilgili gerçekleşen genel tartışmalarda görüş bildiren kişilerin bir çoğu, çeşitli çıkarların yargı kolunda bir araya gelmesinin altını çizmek için bir ‘yargıçlar partisinin’ ortaya çıktığından bahseder. Bu tanım kavramsal olarak birçok açıdan zayıf olsa da (örneğin yargıçlar arasında siyasi kararların merkezileşmemesi bir yargı ‘partisinin’ ortaya çıktığı fikrini çürütmektedir) uygulamada son on yılda İtalya’da bu yeni kamusal aktörün yükselişinin altını çizmek gerekir (Azzariti ve d., 1994). Bu olguyu araştıran Luciano Ferrari Bravo, Otto Kirchheimer’in deyişiyile ‘yargılama sürecinin siyasi amaçlara yönelik kullanılması’ olarak özetlenen İtalya’ya özgü durumu ele almıştır (Ferrari Bravo, 1996).

Bu önermelerden yola çıkarak bu bölümde yargının, Napoli kentinin tarihi merkezinde siyaseti aşan ve kentsel siyasaları kapsayan siyasi bir rol üstlendiğini savunacağım. Bu tartışma sırasında Napoli’de 1993 bahar ve sonbahar mevsimleri arasında, yani İtalya’da yaşanan siyasi geçiş sırasında, gerçekleşen olaylara gönderme yapacağım. Bu aylarda Savcılığa bağlı yargıçlar Napoli’nin tarihi merkezinde bulunan onbeş kadar meydana el konulması talimatını vermiştir,

bunların arasında Piazza San Domenico Maggiore ve Piazza del Gesù gibi tarihi meydanlar da bulunmaktaydı. Yapılan bu müdahale, meydanların temizlenmesi ve ortadaki alanların saksılarla çevrilmesinden oluşuyordu. Böylece yargıçlar bu meydanları arabalardan ve kamusal alana yönelik diğer yasadışı işgal biçimlerinden korumaya çalışıyordu. Bu makalede daha önce belirttiğim gibi İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde Napoli'nin tarihi merkezinin yaşadığı çöküş ve fiziksel yıpranma sürecinde kentsel mekânın yasadışı biçimlerde kullanılması ayırdedici bir özellikti.

El koyulan meydanları yeniden kamuya kazandırmaya karar veren Napolili yargıçlar, tarihi merkezin yenilenmesi sürecinin ilk aşamalarına önemli bir katkıda bulunmuş oldu. Bu açıdan yargıçların kentsel politikaları oluşturma rolünü üstlendiklerini söyleyebiliriz: bu durum, Kirchheimer'in sözlerini biraz farklı bir şekilde tekrarlayacak olursak 'yargılama sürecinin politika oluşturma amacına yönelik kullanılması' olarak tanımlanabilir.

Napoli'nin yerlileri bu olayları şüpheyle karşıladı. O güne kadar kent sakinleri ve diğer kentsel mekân kullanıcıları, el koyulan bu meydanları kamusal mekân olarak görmeye alışık değildi. Bu nedenle çoğu, yargıçların girişimini sessiz bir şekilde onayladı. Ancak bazıları yargıçlara açıkça karşı çıktı: örneğin bazı bölge sakinleri bu süreç yüzünden arabalarını park edecek yer bulamadıklarından şikayet etti. Öte yandan ünlü kafelerin sahipleri bile el koyulan meydanlarda kendilerine açılan yerleri kullanmak istemediler; müşterilerin oturması için kafelerin önündeki teraslara masa çıkarmanın çok pahalı olduğundan yakındılar.

Yerel şehir planlamacıları da bu girişimi şüpheyle karşıladı. Örneğin bugün kentin tarihi merkezindeki yapıların yenilenmesi için kurulan belediye görev gücünün başında bulunan şehir planlamacısı Bruno Discepolo, 'şehir planlaması konusunda yargının geliştirdiği bu yaklaşım hukuki cezaların alınması açısından meşru olabilir, ancak bu yaklaşım kentin sorunlarına gerçek çözümler sunamaz' demişti (Discepolo, 1993: 3). Bu bakış açısı, belli amaçlar doğrultusunda etkili olsa da gerekli siyasi meşruiyete sahip olmayan bu girişim konusunda hoşnutsuz olduğunu gösteriyordu.

Kurumsal ve kurumsal olmayan diğer bazı aktörler ise tarihi merkezi yeniden keşfetme ve yeniden ele geçirme konusunda daha kapsamlı adımlar atabildiler. Bu aktörlerden birincisi 1993 sonunda seçilen yeni belediye yönetimi oldu. Bir sonraki bölümde göstereceğim gibi belediye başkanı Antonio Bassolino, yargıçların girişimini memnuniyetle karşıladı, bunu siyasi açıdan meşrulaştırmaya ve aynı zamanda bu mekânların kamusal alanlara dönüştürülmesi sürecini tamamlamaya çalıştı.

2.2 Napoli'deki yeni politikacılar

1993'teki seçim zaferinden hemen sonra tarihi merkez, idarenin kentsel yenilenme stratejisinin simgesi haline geldi (Bassolino ve d., 1996). Bu bölgenin yenilenmesi iki biçimde ele alındı: öncelikle 'günlük' kentsel politikalar oluşturuldu; ikinci olarak da genel şehir planlama modelinin özel bir türü olarak tarihi merkezi de kapsayan Kent Merkezi Varyantından oluşan yeni bir master plan benimsendi.

Bu makalenin özellikle üzerinde durmak istediği konu bunlardan birincisi, yani günlük kentsel politikaların oluşturulmasıdır. Belediye meclisi 1994 sonunda 'bir dizi kentsel alan ve meydanın yenilenmesi ve güzelleştirilmesi' ile ilgili bir karar kabul etti. Bu karar açıkça yeni yönetimin, yargıçların tarihi merkez için aldığı önlemleri devam ettirmek istediğini gösteriyordu. Ayrıca bu süreçte yaşanan en çarpıcı olaylardan biri de yapılmak istenen faaliyetler için mali kaynak bulunması olmuştur. Belediye meclisi, 1990'ların başında belediye bütçesine bir dizi kısıtlama getiren kaynak sıkıntısı nedeniyle, gerekli kaynağın, yasadışı bazı ödeme ve rüşvetlere karıştığı için tazminat ödemek zorunda kalan Napolili eski Hıristiyan Demokrat Parlamento üyesi Alfredo Vito'nun ödediği paradan sağlanması kararını aldı. Kamuoyunda bu kararın yüksek bir simgesel etkisi oldu çünkü o dönemde Vito davası Güney İtalya'da siyasi sistemin yozlaşmasının bir örneği olarak algılanıyordu.

Vito'nun kent yönetimine geri vermek zorunda bırakıldığı para farklı projelere bölündü ve toplam tutarın dörtte biri Savcılık tarafından el konulan meydanların yenilenmesi ve güzelleştirilmesine ayrıldı. Kaynaklar sınırlı olduğu için yalnızca dört meydan ele alındı, ancak belediye, gerekli bütçe sağlanır sağlanmaz bütün meydanların yenileneceği vaadinde bulundu. Gerçekten de daha sonraki yıllarda bu vaat yerine getirildi. Bugün meydanların hepsi yenilendi ve zevkli bir şekilde güzelleştirildi; bunun bir sonucu olarak da yerli halk için buluşma yeri ve turistler ve gezginler için de gezilecek alanlar haline geldi.

Bu 'günlük' kentsel politikaların uygulanmasının yanı sıra yeni yerel politikacılar da yerel yönetim stratejisinde bir atılım gerçekleştirdi ve 1990'ların ikinci yarısında yeni bir master planı kabul etti. Kent Merkezi Varyantının onaylanması bu projenin bir parçası olarak görülebilir (Comune di Napoli, 1999). Bu belgenin iki amacı vardır: öncelikle eski kentin sınırlarını genişleterek İkinci Dünya Savaşı öncesinde inşa edilen bütün alanları, bunlar genellikle kent merkezinin dışında sayılsa da, tarihi merkeze katmak. Yapılan planlar, kentin büyük bir bölümünü tarihi kentsel biçimiyle muhafaza etmeyi ve böylece eski şehir merkezini bir bütün olarak bina spekülasyonuna karşı korumayı hedeflemektedir (De Lucia, 1997; Gianni, 1995).

İkinci olarak da belge, tarihi merkeze yapılacak müdahaleler için net ve tutarlı bir yöntem tanımlamayı amaçlamaktadır: bu yöntem özellikle bölgedeki yapıların tipolojik ve morfolojik açıdan sınıflandırılması temeline dayalı olarak yürütülmelidir.

Bu yöntem İtalya'da Bologna, Almanya'da Bamberg, Hollanda'da Delft ve Amsterdam, İngiltere'de de York gibi tarihi kentlerde 1970'lerden bu yana başarıyla uygulanmaktadır (Benevolo, 1993). Sözkonusu sınıflandırma sistemi hem binaları hem de açık mekânları kapsar ve tekrarlayan kentsel biçimleri ortaya çıkarabilmek için kentsel yapının temel taşları ve uzun vadeli tarihi dönüşüm süreçleri göz önüne alınarak oluşturulur.

Napoli'nin planlama birimi başkanına göre yeni master plan 'kentin fiziksel bütünlüğünü korumayı ve kültürel kimliğini onarmayı' amaçlayan yeni bir 'planlama disiplini' biçimini yansıtmaktadır (Gianni, 1997: 100). 1970'lerde Bologna'nın tarihi merkezinin yenilenmesi sürecinde önemli bir rol üstlenen şehir planlamacısı Giuseppe Campos Venuti, bu planı 'piyasanın mevcudiyetinin ve ihtiyaçlarının farkında olan, ancak aynı zamanda yerel toplumun yararını güvence altına almak, bina spekülasyonunu engellemek ve girişimci faaliyetleri teşvik etmek için piyasayı kendisi düzenleyen reformcu bir planlama politikası' olarak tanımlamaktadır (Campos Venuti, 1997: 121).

Napoli'nin yeni şehir planlaması ve politikası sürecinde göze çarpan 'reformcu bakış açısı' (bu terimin kullanımıyla ilgili bkz. Fainstein, 2000), 1980'lerde özellikle tarihi merkezin yenilenmesi konusunda bu alanda baskın olan yönelimin karşıtıdır. Aslında 1980'lerin ikinci yarısında dönemin etkili akademisyenlerinin ve iktidardaki ulusal siyasi partilerin desteğini arkasına alan yerel inşaatçılar derneği, tarihi merkeze yönelik yarı devlet, yarı özel bir Kentsel Gelişim Kurumu kurmaya teşebbüs etmişti (önerdikleri yenileme projesi 'İmkânlar Ülkesi' gibi çarpıcı bir isim taşıyordu ve son derece iddialı iki kitaba da konu olmuştu - bkz. Società Studi Centro Storico, 1986 ve 1988). Bu, kent yönetişiminin şirketleştirilmesi (Harvey, 1989) ve böylece Avrupa kentlerinde 1980'lerin ikinci yarısından itibaren görüldüğü gibi mekânın neo-liberal hale getirilmesi (Peck and Tickell, 2002) eğilimlerine bir örnek olarak gösterilebilir.

Birçok anlaşmazlık ve polemikten sonra (bu tartışmalar esas olarak eski kent merkezinde Sanità mahallesi ve İspanyol mahallesi gibi çirkin olduğu öne sürülen bazı alanların yıkılması önerisi üzerinde odaklanmıştı) bu strateji başarısız oldu ve Birinci Cumhuriyetin sona ermesiyle bir kenara kaldırıldı. Tarihi merkezin yeni binalar yapılması yoluyla yenilenmesi planına karşı çıkanlar, bunu iki nedenle istemiyordu. Öncelikle özel sektörün yerel yönetim sürecine öncülük etmesi fikrine katılmıyorlar, ikinci olarak da gerçekleştirilecek olan müdahale için önerilen yöntemle karşı çıkıyorlardı. Önerilen yöntem mevcut binaların 'tarihsel-eleştirel' bir değerlendirmesi yapılması fikrine dayalıydı ve binaların üzerinde yer aldığı çevrenin morfolojik

ve tipolojik açıdan sınıflandırılması için daha bilimsel ve nesnel kriterler getirilmesini amaçlamıyordu (krş. Lepore, 1989; VV. AA., 1989). Ayrıca yenileme planını eleştirenler arasında bir sonraki on yılda yerel politikacılar tarafından başlatılan yeni şehir planlaması modelinin kahramanlarından bazılarının yer aldığını da belirtmek gerekir. Bunlar yeni master planın geliştirilmesinden sorumlu belediye meclisi üyesi Vezio De Lucia ve yeni kurulan planlama biriminin başkanı Roberto Gianni'ydi. Geçmişte yaşanan bu olayların ışığında 1990'larda yeni politikacıların benimsediği 'reformcu' planlama stratejisinin getirdiği kopuş, çok daha belirgin ve anlamlı bir biçimde karşımıza çıkıyor.

Öte yandan İtalya'da ulusal ve yerel düzeyde (çok farklı ve hatta birbirine karşıt biçimlerde de olsa) yaşanan siyasi dönüşüm, yalnızca meşru iktidar olarak tanımlanan alanda değil, aynı zamanda makalenin bundan sonraki iki bölümünde göstereceğim gibi, kentte seçmenler arasında oluşan iktidarda da yeni kamusal aktörlerin ortaya çıkmasına neden oldu.

3. Kentsel değişim süreci ve sivil toplumun ve toplumsal hareketlerin rolü

3.1 Sivil toplum

Güney İtalya'nın sivil ve kamusal ruhtan yoksun olduğuna dair son zamanlarda ortaya konan tartışmalara (Putnam, 1993) karşın son birkaç onyılıda Güney İtalyan toplumunda dernek benzeri yapılar ve genel sivil hareketler görülmüştür (Trigilia, 1995).

Özellikle 1990'ların başından itibaren Hıristiyan Demokrat rejiminin çöküşüyle geçmişte Güney İtalya'da sivil toplumun belli bölümlerine yoğun olarak nüfuz eden güç ilişkileri ortadan kalkmış (bu konuda bir klasik haline gelen Percy Allum'un 1973 tarihli kitabına bakınız) ve bunlar özerk toplumsal stratejiler oluşturamaz hale gelmiştir. Kentsel düzeyde bu, siyasi sisteme ayrılmaz bir şekilde bağlı olan dernek yapıları açısından bir kriz anlamına geliyordu. Geçmişte Güneydeki toplumun toplumsal katılım ve sivil hareketlere karşı zayıf bir yaklaşım sergilemesinin nedeni Putnam'ın öne sürdüğü gibi Güneylilere özgü zihniyetin özelliklerinden değil, bu güç ilişkileri ağlarının etkisinden kaynaklanıyordu.

Bu nedenle Napoli'de Birinci Cumhuriyetin çöküşü 'örgütlü' sivil toplum için yeni eylem alanları açtı; bu sivil toplum, çok geçmeden yerel yetkililerle kurumsal işbirliği ağları kurma konusunda taahhüt göstererek yeni siyasi senaryoya katılmak istediğini ortaya koydu. Bu bağlamda tarihi merkezin kültürel ve fiziksel açıdan yenilenmesi, sivil toplum kuruluşları için önemli bir fırsat teşkil etti, çünkü Napoli'nin kent bilincinde bu bölgenin simgesel bir önemi vardı. Bu konuda aydınların ve sanat hamilerinin desteklediği sivil bir kuruluş olan Fondazione Napoli 99 (kuruluşun ismi Napoli'nin özgür bir Fransız Cumhuriyeti haline geldiği 1799 olaylarını çağrıştırmaktadır) Napoli'nin tarihi merkezinin kültürel ve sanatsal mirasının yeniden

keşfedilmesini teşvik etmeyi amaçlayan örgütlerin başında gelmekteydi. Eski merkezin tarihi binalarının restorasyonu için benimsenen girişimlerden biri de Mimari Varlıklar İdaresi tarafından desteklenmiştir. Bu idare, doğrudan sivil toplum tarafından örgütlenen bir girişim sayılmasa da Napoli’de 1990’ların başından beri kamu kurumları ve yerli vatandaşlar arasında gelişmekte olan yeni işbirliği bağları konusuna ışık tuttuğu için ilginçtir.

Napoli 99’un ilk kampanyası tarihi merkezin anıtları ve ilköğretim öğrencileri arasında kardeşlik ilişkisi oluşturmayı amaçlıyordu (seçtikleri slogan ‘her okul bir anıtı evlat edinsin’ olmuştu). Bu bağlamda çeşitli İdareler (Sovrintendenze) (Sanatsal ve Tarihi Anıtlar, Mimari ve Çevresel Varlıklar ve Arkeolojik Varlıklar İdareleri), yerel eğitim müdürlüğü (Provveditorato agli Studi), Eğitim Bakanlığı ve Kültürel ve Çevresel Varlıklar Bakanlığı gibi farklı kamu kuruluşlarıyla ortaklıklar kuruldu. 1992’de Napoli 99 birinci kampanyayla doğrudan ilişkili yeni bir kampanya başlattı, bunun da adı ‘Monumenti Porte Aperte’, yani ‘Anıtlar Kapılarını Açıyor’ oldu. Bu kampanyanın amacı tarihi merkezdeki çoğu halka kapalı olan anıtları açtırmaktı. Bu kampanya başarılı oldu (bunu hâlâ devam etmesinden anlayabiliriz), girişime dahil edilen birçok anıt restore edildi ve ondan sonra da sürekli olarak kent sakinlerine ve ziyaretçilerine açık tutuldu.

Bu kampanyaların kentin tarihi merkezinin yeniden canlandırılmasında oynadığı rolün önemi birçokları tarafından kabul edilmektedir. Kentin sakinleri ve kentsel miras arasındaki ilişkinin önemini vurgulayanlar için bu kampanyalar Napolililerin kentlerinin tarihini ve kültürünü yeniden sahiplenmeleri yolunda önemli birer simge olmuş, ayrıca kentin imajının iyileşmesine de katkıda bulunmuştur (Governa, 1997; Cattedra ve Memoli, 2000). Diğer bir deyişle, bu kampanyalar, günlük kent yaşamında kültürel kimliğin önemini vurgulayan bir kent ütopyasının simgeleri olarak algılanabilir.

Tarihi merkezin mimari mirasının değerlendirilmesine yönelik bir diğer kampanya ise 1992’de Mimari ve Çevresel Varlıklar İdaresi tarafından düzenlendi. Kampanya, tarihi merkezin en güzel sokaklarında bulunan binaların cepheleriyle ilgiliydi. Halk, İdareyi daha çok düzenleme ve kural getirici bir kurum olarak algıladığı için bu kampanya, restorasyon sürecine vatandaşların ve sivil toplumun etkin katılımını sağlayarak kurumun imajını değiştirmeyi de hedefliyordu. Bu amaca ulaşılması, yapılacak restorasyon çalışmasına mali kaynak yaratmakta yenilikçi bir sistem oluşturularak (bina sahiplerine mali destek ancak restorasyon tamamlandıktan sonra veriliyordu) ve ‘Tarihi Merkez Açık Ofisi’ (Sportello per il Centro Storico) adı altında kurulan bir yapı içinde İdareyle bölge sakinleri arasında sürekli bir danışma süreci kurularak gerçekleşti. Bu nedenle İdare gibi kentin ‘meşru’ kurumlarından biri tarafından düzenlenen bu deneyim, Napoli’de 1990’larda şekillenen yerel kurumlarla sivil toplum arasında yaratılan yeni bir işbirliği çerçevesi

içinde değerlendirilebilir.

Birkaç yıl sonra İdarenin restorasyon kampanyasına katılan sokaklar kısmen ya da tamamen trafiğe kapatıldı. Bu yeni trafiğe kapalı sokaklar daha önce yargıçların el koyduğu meydanlara eklendi ve 'yeni' tarihi merkezin çekirdeğini oluşturacak olan ve ancak yayaların girebildiği bir alan oluşturuldu; bu alan zaman içinde kentin en turistik bölgelerinden biri haline geldi. Ancak Napoli'nin bu 'ikinci kuşak' tarihi merkezi, Roma, Floransa ve Venedik gibi kentlerin, özgün toplumsal çağrışımlarını kaybederek fazlasıyla lüks hale getirilen tarihi merkezleri gibi algılanmamalı. Napoli'nin tarihi merkezi hâlâ canlı ve toplumsal açıdan 'otantik' bir kent ortamı olarak kimliğini korumaktadır (ve hatta bu, zaman zaman yeni kentsel kullanıcılarla tarihi merkezin sakinleri arasında gerilimlerin yaşanmasına neden olur). Ayrıca bir sonraki bölümde de göstereceğim gibi, 1990'larda tarihi merkezde halk arasında yeni ve son derece canlı bir siyasi ve kültürel yaşam gelişmiştir. Bu kapsamda kentsel toplumsal hareketler bağlamında kentsel değişim sürecini de ele alabiliriz.

3.2 Kentsel toplumsal hareketler

Son dönemlerde, özellikle de 1970'lerde Napoli'nin tarihi merkezi, halkı tabandan harekete geçirme amacını taşıyan protesto ve gösterilerin de merkezi olmuştur. Bu hareketler, yerel vatandaş dernekleri, işsiz örgütleri, solcu kuruluşlar ve gönüllü halk kuruluşları gibi o dönemde kentin bu bölgesinde faaliyet gösteren farklı siyasi ve toplumsal aktörler tarafından yürütülmekteydi. Bu olgular bir yandan alt sınıfların coğrafi olarak bu bölgede yoğunlaşması, öte yandan 1960'ların sonundan beri birçok toplumsal ve siyasi hareketin kahramanı olan üniversite öğrencilerinin bölgedeki mevcudiyetinden kaynaklanıyordu.

1980'lerde uzun bir aradan sonra 1990'larda İtalya'nın diğer kentlerinde olduğu gibi Napoli'de de öğrenci hareketleri tekrar ortaya çıktı. 1990'da üniversitelere mali özerklik verilmesini amaçlayan bir hükümet projesini protesto eden öğrenciler üç ay süreyle üniversiteleri işgal etti. İkinci bir öğrenci hareketi de 1994'te yine üniversite binalarının bir süre işgal altında kalmasına yol açan üniversite harçlarına zam yapılmasını protesto eden öğrenciler tarafından başlatıldı.

Öğrenci hareketleri daha çok üniversitelerle ilgili konuları içeriyordu ama yine de son on yıl içinde tarihi merkezde üstlendikleri rol iki açıdan önemlidir. İlk olarak üniversitelerin işgal edilmesi nedeniyle tarihi merkez bir toplumsallaşma ve örgütlenme odağı olarak yeniden keşfedildi. Bu olgu öyle kapsamlı boyutlara ulaştı ki 1990'ların ikinci yarısında tarihi merkez Napoli'nin ana eğlence merkezlerinden biri haline geldi. İkinci olarak üniversite işgallerine katılan öğrencilerden bazıları toplumsal ve siyasi etkinliklerini sürdürürebilmek için yeni centri sociali ('sosyal merkezler') kurdu. Böylece tarihi merkez, görece olarak istikrarlı ve kalıcı bir kentsel toplumsal hareket merkezi haline geldi.

Özellikle birinci konu üzerinde durmak gerekir, çünkü tarihi merkezin bir tüketici alanı olarak kimliği daha hızlı bir şekilde yayılmaktadır. Birkaç yıl içinde tarihi merkezde çoğu bölge sakinlerine ait olan küçük fast food lokantaları ve bazı mağazalar açıldı; bazı sokaklar ise bar ve gece kulüpleriyle dolmuştu. Büyük 'eğlence işletmeleri' bölgeye gelmediyse de tarihi merkezin diğer kent merkezleri gibi bir 'eğlence merkezi' haline gelip gelmediği konusu tartışmaya açıktır (bkz. Fainstein, Judd ve Hoffman, 2003). Bu konu kent eylemcileri tarafından yoğun biçimde eleştirilmektedir: öğrenci komitesinin iki üyesi bu sürecin 'tarihi merkezi 1990'ların başında olduğu gibi bir toplumsal ve siyasi hareket merkezi olmaktan çıkarıp ticarileştirdiği ve normalleştirdiğini, onu gelip geçici bir eğlence merkezi haline getirdiğini' öne sürmektedir (yazarla yapılan mülâkat, Haziran 2001).

Bu konu hâlâ güncelliğini korumaktadır çünkü günümüzün radikal hareketleri 1970'lerde olduğu gibi yalnızca halkı siyasi açıdan harekete geçirmeye yönelik değildir ve kamusal alanda alternatif toplumsallaşma biçimleri yaratmayı da amaçlar (Ruggiero, 2001). Bu da ikinci konuyu, yani gençlerin 1990'larda 'centri sociali' kapsamında başlattıkları eylemciliğin sürdürülmesini, ele almamızı gerektirir. 1994'ten sonra bir grup öğrenci ve kent eylemcisi tarihi merkezde bazı terk edilmiş binaları işgal etti ve sosyal merkezlerin tarihi merkezden uzak, kentlerin ucunda ya da kenarında oluşturulması geleneğini bozdu.

Bu yeni sosyal merkezler arasında Laboratorio Occupato SKA da (SKA, Antagonist Kültür Deneyimi teriminin kısaltmasıdır ama aynı zamanda siyasi yönleri olan Ska müziğine de gönderme yapar) yer almaktadır. Bu stratejik konumu nedeniyle eylemciler SKA'yı kentin toplumsal hareketleri için ideal bir 'merkez' ve bağımsız iletişim ve karşı-bilgilendirme biçimleri için de iyi bir zemin olarak düşünmüştür. Başlangıçtan itibaren sosyal merkezin eylemlerinde iç ve dış olmak üzere ikili bir mekânsal boyut uygulanmıştır. Bir taraftan sosyal merkezin içinde geniş bir yelpazeye uzanan etkinlikler (örneğin göçmenler için bir doktor muayenehanesinin ve bedava kullanılan bir bilgisayar merkezinin kuruluşu) düzenlenmiş, böylece 'kurumsal olmayan' bir kamusal alan oluşturulması amaçlanmıştır. Diğer taraftan tarihi merkezde çeşitli nedenlerle halka kapatılan farklı türdeki mekânların yeniden sahiplenilmesi ve değerlendirilmesi yolunda kampanyalar başlatılmıştır. 'Halka kapalı' olan bu mekânlar daha çok tarihi merkezin yenilenme sürecinin dışında kalan bölgelerinde yer almaktaydı. Böylece eylemciler yenilenme sürecinin, turistlere ve kentin tüketicilerine cazip gelen alanlara öncelik verdiğini göstermek istiyorlardı.

Bu ikinci konuyla ilgili 1995-1996 yıllarında Laboratorio SKA tarafından Monteoliveto Manastırı'nın yeniden açılması için yürütülen kampanyanın getirdiği deneyimden söz etmek

gerekir. Manastır, 18. yüzyılda tarihi merkezin sınırında yer alan açık hava mekânlarına iyi bir örnekti. 1980'lerin sonuna kadar bir yaya geçidi ve bölge sakinlerinin bir araya geldiği bir alandı ama sonra güvenlik sebebiyle resmen halka kapatıldı. Kampanya çerçevesinde Manastır geçici olarak işgal edildi ve 'kurtarıldı' ama sürekli olarak açık kalması sağlanamadı. Ancak bu deneyimin ilginç yanı eylemcilerin başlattıkları girişimin tüm radikal yönlerine karşın belediyeye diyaloga ve istişareye açık olduklarını göstermeleriydi. Yerel yönetim temsilcileri ve kampanyayı düzenleyenler arasında birçok toplantı yapıldı. Belediye görevlileri tekrar tekrar binanın kısa bir süre içinde yeniden açılacağı sözünü verdiler ama bina hiç açılmadı. Kampanyayı başlattıktan bir yıl sonra eylemciler 'Manastır sonsuza kadar kapalı mı kalacak?' başlıklı bir broşür dağıtmaya karar verdiler. Bu broşürde 'yerel yönetim kamusal alanların özelleştirilmesi ve ticarileştirilmesine karşı olanların taleplerine kulak vermemekle' suçlanıyordu (Lab. SKA, Mayıs 1996). Broşüre atılan imzanın arkasında da bir polemik yatıyordu: İmza 'Kapalı Kapılar Komitesi' olarak atılmıştı ve bu hayali imza da kurumsallaşmış sivil toplumun yerel yönetimle işbirliği içinde yürüttüğü başarılı kampanyaya, yani 'Anıtlar Kapılarını Açıyor' kampanyasına gönderme yapıyordu (krş. bu makalenin bir önceki bölümü).

Yerel düzeyde başlatılan bu müzakere sürecinin başarısız olması ilginçtir. Müzakere sürecine katılan tarafların her ikisi de Manastırı yeniden halka açma fırsatını yaratmaya çalışır görünse de yaptıkları istişare toplantısı herhangi bir somut sonuç getirmedi ve bugün Manastır hâlâ kapalı. Bu aşamada, bu deneyimin hangi olgulara ışık tuttuğu sorulabilir. Yeni ve 'dinamik' olarak tanımlanan bir idareciler kuşağının ortaya çıkışına rağmen Güney Avrupa kentlerinde karar alma süreçlerinde bir türlü giderilemeyen kurumsal bir tıkanıklık mı var? Ya da taraflardan biri, örneğin sözkonusu örnekte rastladığımız kampanyayı düzenleyen kişiler, kent demokrasisiyle ilgili radikal konuları gündeme getirmekte ve kurumsal yönetim alanındaki 'en iyi uygulamaları' benimsemeye yanaşmamakta mıdır?

Sonuçlar

Bu makalede Napoli'nin tarihi merkezinde son on yılda yeni yerel kurumsal uygulamaların ortaya çıkışı ve kentsel değişim için tabandan gelen talepler arasındaki kesişme, ve bazı durumlarda etkileşim, nedeniyle oluşan kentsel yenilenme yöntemini yorumlamaya çalıştım.

Napoli'nin tarihi merkezinde gerçekleşen değişim sürecine getirdiğim yaklaşım, kentsel ve bölgesel gelişimi amaçlayan yeni yöntemlerin ne denli çok yönlü ve karşıt olduğunu ortaya koymaya çalıştı. Diğer taraftan, bu yöntemler bize halkın gözünde kurumsal yollarla meşrulaştırılan 'resmi' bir kamusal alanın var olduğunu gösteriyor. Ne var ki bu, izlenen

yöntemlerin her zaman geleneksel olduğu ve genel kentsel değişim dinamiklerine uyduğu anlamına gelmez. Napoli'nin tarihi meydanlarının yenilenmesi örneği, bunun tam tersine, günümüz kentlerinde kentsel değişime giden yolun ne denli şaşırtıcı ve alışılmadık olabileceğini gözler önüne seriyor. Ayrıca "günlük siyasi eylem pratiklerinin" yalnızca elinde herhangi bir yetki bulunmayan, tabandan gelen aktörlerin öznel gücünün ve stratejilerinin bir parçası olmadığını ve bu pratiklerin kurumsal yetkili ve aktörlerin de bir özelliği olduğunu da vurguluyor.

Öte yandan, Devletin ve temsili politikanın ötesinde kurumsallaşmamış demokrasinin oluşturduğu bir kamusal alan da vardır (Amin, Massey ve Thrift, 2000). Bu eğilim yürüttüğüm araştırmada, İtalyan kentlerinde 1980'lerin sonundan itibaren ortaya çıkan radikal siyasi hareketlerin meydan getirdiği yeni bir olgu olan sosyal merkezler bağlamında ortaya çıkıyor. Sosyal merkezlere, kentsel mekânda alternatif siyasi pratiklerin ve stratejilerin geliştirildiği 'mikro kamusal alanlar' olarak bakılabilir.

Genellikle kentlerde alternatif iktidar kaynakları arasındaki ilişkiler çatışma ve işbirliği arasında yapılan bir seçimle belirlenir: diğer bir deyişle, bu görüşe göre aktörler ya birbirleriyle işbirliği yapmayı ya da çatışmayı tercih eder. Günümüzde kentsel ve bölgesel politikanın önemli bir özelliği olarak kurumsal işbirliği ve eşgüdüm ağlarının kurulmasını vurgulayan yeni kavram ve politika yaklaşımlarının yayılmaya başlamasıyla bu görüş ağırlığını kent araştırmaları ve yerel gelişim çalışmaları alanında artan bir şekilde hissettirmektedir.

Bu açıdan, bu çalışma sözkonusu kurumsal ağların önemini vurgulayarak bunların somut müzakere süreçlerinin bir sonucu olarak ortaya çıktığını, ancak bu arada bu ağların İtalya'da Birinci Cumhuriyetten İkinci Cumhuriyete geçişte olduğu gibi belli bir siyasi bağlamdan kaynaklanan fırsatların da bir sonucu olduğunu göstermeye çalışmıştır. Bu ikinci konu ulusal politikanın kentsel düzeyde sahip olduğu etkiye dikkat çekmektedir; ulusal düzey, kent ve bölgeleri konu alan hukuksal düzenlemeler üzerinde ağırlığını koruyan Devletin yanı sıra uzamsal dinamiklerin içinde yer aldığı genel politik bağlam açısından varlığını hâlâ sürdürmektedir. Bu nedenle Napoli'nin tarihi merkezinde yaşanan kentsel değişim öyküsü birçok açıdan tipik bir 'İtalyan öyküsüdür'.

Kaynakça

- Allum, P. A. (1973) *Politics and Society in Post-War Naples*. Cambridge (İngiltere): Cambridge University Press.
- Amin, A. (1999) 'A neo-institutionalist perspective on regional economic development', *International Journal of Urban and Regional Research*, c. 23, n. 2: 365-378.

- Amin, A., Massey, D. ve N. Thrift (2000) *Cities for the Many not the Few*. Bristol: Policy Press.
- Augé, M. (1992) *Non-Lieux. Introduction à une Anthropologie de la Surmodernité*. Paris: Seuil.
- Azzariti, G. ve d. (1994) *Il Potere dei Giudici*. Roma: Manifestolibri.
- Bassolino, A. (1996) *La Repubblica delle Città*. Roma: Donzelli.
- Bassolino, A. ve d. (1996) *Verso un Rinascimento Napoletano*. Napoli: Liguori.
- Belli, A. (1986) *Il Labirinto e l'Eresia. La Politica Urbanistica a Napoli tra Emergenza e Ingovernabilità*. Milano: Angeli.
- Benevolo, L. (1993) *The European City*. Oxford: Blackwell.
- Campos Venuti, G. (1997) 'Napoli e l'Urbanistica Riformista', *Urbanistica* 109: 120-24.
- Cattedra, R. ve M. Memoli (2000) 'La Reappropriation du Patrimoine Symbolique du Centre Historique de Naples', mimeo, Paris: Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine.
- Comune di Napoli (1999) *Variante al Piano Regolatore Generale. Centro Storico, Zona Orientale, Zona Nordoccidentale*. Napoli: Assessorato alla Vivibilità.
- Dal Piaz, A. (1985) *Napoli 1945-1985. Quarant'Anni di Urbanistica*. Milano: Angeli.
- Deas, I. ve K. G. Ward (2000) 'From the 'new localism' to the 'new regionalism'? The implications of regional development agencies for city-regional relations', *Political Geography*, c. 19, n. 3: 273-292.
- De Lucia, V. (1997) 'Il Processo di Pianificazione a Napoli. La Ripresa di un Discorso Interrotto', *Urbanistica*, n. 109: 91-111.
- De Seta, C. (1977) *Città, Territorio e Mezzogiorno in Italia*. Turin: Einaudi.
- Discepolo, B. (1993) 'La Via Giudiziaria all'Urbanistica', *Ter.* 3: 2-3.
- Fainstein, S. (2000) 'New Directions in Planning Theory', *Urban Affairs Review*, c. 35, n. 4: 451-78.
- Fainstein, S., Judd, D. ve L. Hoffman (der.) (2003) *Cities and Visitors: Regulating People, Markets, and City Space*. Cambridge (MA): Blackwell.
- Ferrari Bravo, L. (1996) 'Processo all'Italiana', *Futuro Anteriore*, n. 5: 120-45.
- Gianni, R. (1995) 'Il Centro Storico e le Aree ex Industriali', *Spazio e Società*, n. 69: 67-72.
- Gianni, R. (1997) 'Un'Urbanistica Austera', *Urbanistica*, n. 109: 99-110.
- Goglio, S. (ed.) (2002) 'The Recent Evolution of Industrial Districts in Italy'. *European Planning Studies*, c. 10: 421-494.
- Goodman, E. ve J. Bamford (1989) *Small Firms and Industrial Districts in Italy*. Londra: Routledge.
- Governa, F. (1997) *Il Milieu Urbano. L'identità Territoriale nei Processi di Sviluppo*. Milano: Angeli.
- Gualini, E. (2001) "'New Programming and the Influence of Transnational Discourses in the Reform of Regional Policy in Italy', *European Planning Studies*, c. 9: 755-771.

- Harvey, D. (1989) 'From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism', *Geografiska Annaler B*, c. 71, n. 1: 3-18.
- Janin-Rivolin, U. (2003) 'Shaping European Spatial Planning. How Italy's Experience Can Contribute', *Town Planning Review*, c. 74, n. 1, s. 51-76.
- Le Galès, P. (2002) *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Lepore, D. (1989) 'Il Centro Storico di Napoli: Vecchi Propositi e Nuovi Progetti', *Meridiana*, n. 5: 129-42.
- Lovering, J. (1999) Theory led by policy: the inadequacies of the 'New Regionalism' (Illustrated from the case of Wales), *International Journal of Urban and Regional Research*, c. 23, n. 2: 379-395.
- MacLeod, G. (2001) New Regionalism reconsidered: Globalization and the remaking of political economic space. *International Journal of Urban and Regional Research*, c. 25, n. 4: 804-829.
- MacLeod, G. ve K. Ward (2002) 'Spaces of Utopia and Dystopia: Landscaping the Contemporary City', *Geografiska Annaler B*, c. 84, n. 3-4: 153-70.
- Markusen, A. (1999) Fuzzy concepts, scanty evidence, policy distance: The case for rigour and policy relevance in critical regional studies, *Regional Studies*, c. 33, n. 9: 869-884.
- Martinotti, G. (1993) *Metropoli. La Nuova Morfologia Sociale della Città*. Bologna: Il Mulino.
- Martinotti, G. (1999) 'A City for Whom? Transients and Public Life in the Second-Generation Metropolis'. R. Beauregard and S. Body-Gendrot (der.) *The Urban Moment: Cosmopolitan Essays on the Late-20th-Century City*, s. 155-84. Londra: Sage.
- Merrifield, A. (2000) 'The Dialectics of Dystopia: Disorder and Zero Tolerance in the City', *International Journal of Urban and Regional Research*, c. 24, n. 2: 473-90.
- Peck, J. ve A. Tickell (2002) 'Neoliberalizing Space', *Antipode*, c. 34, n. 2: 380-404.
- Pizzorno, A. (1998) *Il Potere dei Giudici. Stato Democratico e Controllo della Virtù*. Roma ve Bari: Laterza.
- Putnam, R. (1993) *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rossi, U. (2004) 'New Regionalism contested: Some remarks in light of the case of the Mezzogiorno of Italy', *International Journal of Urban and Regional Research*, c. 28, yayınlanmak üzere.
- Ruggiero, V. (2001) *Movements in the City. Conflicts in the European Metropolis*. Prentice Hall: Harlow.
- Savitch, H. V. e P. Kantor (2003) 'Urban Strategies for a Global Era. A Cross-National Comparison', *American Behavioral Scientist*, c. 46, n. 8: 1002-1033.
- Società Studi Centro Storico (1986) *Il Regno del Possibile*. Milano: Edizioni Il Sole 24 Ore.

Società Studi Centro Storico (1988) Rigenerazione dei Centri Storici. Il Caso Napoli. Milano: Edizioni Il Sole 24 Ore.

Trigilia, C. (ed.) (1995) Cultura e Sviluppo. L'Associazionismo nel Mezzogiorno. Catanzaro: Meridiana Libri.

Urry, J. (2000) Sociologies Beyond Societies. Mobilities for the Twenty-First Century. Londra ve New York: Routledge.

VV. AA. (1989) Per Intervenire nel Centro Storico. Una Questione di Metodo. Napoli: Fondazione Napoli 99.

YEREL YÖNETİM VE YENİLİKÇİ YÖNETİŞİM: İSPANYA ÖRNEĞİ

Prof.Dr. Francesc Morata
Barselona Özerk Üniversitesi Öğretim Üyesi

Giriş

Avrupa'da yerel yönetim son 30 yıl içinde önemli değişimler geçirmiştir. Avrupa ülkeleri yerel özerklik açısından birbirlerinden pek çok bakımdan farklılık göstermelerine rağmen, yerel yönetim bu ülkelerin hepsinin siyasi sistemlerinde iki nedenden ötürü kilit bir unsur olmuştur: Birincisi, yerel yönetim örgütleri eğitim, refah temini ve şehir planlaması gibi bazı hizmetlerin sunulmasından sorumludur. İkincisi, demokrasi ilke ve uygulamaları katılımın görece daha kolay olduğu ve kazanımların daha çabuk elde edildiği yerel politikalar bağlamında daha etkin biçimde öğrenilir, geliştirilir ve güçlendirilir.

AB üyesi ülkeler, yerel yönetimin anayasalarındaki konumu açısından birbirlerinden büyük oranda farklılık gösterirler. Örneğin, yerel yönetimlerin konumu ve hakları bakımından anayasaları arasında farklılıklar olmakla birlikte Almanya, Avusturya ve Belçika gibi federal sistemlerde belediyelerin yer aldığı düzey ağırlıklı olarak orta katmanın sorumluluğundadır. Alman sisteminde "Länder", yerel düzey açısından belirli bir rol üstlenmiş durumdadır. Ancak yetki ikamesi (subsidiarite) ilkesi, "county" ve belediyelerin belli bir ölçüye kadar özyönetim ve yetki gücüne sahip olabilmelerini sağlar. Kararların çoğu "Länder" ve belediyeler arasındaki işbirliğiyle alınır. Belçika'da bölgeler, bölgesel yetkinliği olan yerel yönetimlerin gözetiminden (tutelle) sorumludur. Ne var ki, bölgesel kontrol kapsamına dahil olan işlerin ve uygulanacak prosedürlerin (onay, askıya alma, fesih) listesini hazırlayan, merkezi hükümdür.

Üniter sistemlerde ise yine anayasadan kaynaklanan farklılıklar vardır. Örneğin yerel yönetimlerin birtakım genel yetki gücü haklarının olup olmaması (İspanya, Fransa, İtalya) ya da yerel yönetimlerin İspanya ve İtalya'da olduğu gibi merkezi ve bazen de bölgesel yasama uyarınca faaliyet gösterebildiği daha kısıtlayıcı bir çerçeve içinde hareket etmeleri vb. Her durumda, merkezin yönetimler arası oyunun kurallarını değiştirebilecek kayda değer bir gücü vardır ve bu güç, üniter sistemlerde federal sistemlere göre daha fazladır.

Bu çalışmada, yerel yönetimin İspanya'da yenilikçi politikalar oluşturulmasında oynadığı rol üzerinde durulmaktadır. Yerel girişimleri etkileyen bazı hukuki ve mali kısıtlamalar ve olanaklar ele alındıktan sonra, Katalan deneyiminden yola çıkarak yerel düzeydeki yenilikçiliğin örnekleri verilmektedir.

1. İspanyol sistemi

İspanya, parlamenter bir sisteme ve yarı federal coğrafi ademi merkeziyetçiliğe dayalı bir meşrutiyettir. 1978 Anayasası'nı hazırlayanlar, onlarca yıl boyunca diktatörlük rejimi altında yaşadıkları demokrasiye geçişin gündeme getirdiği çok sayıda tartışmalı konuyu ele almak durumunda kaldılar. Bunlar arasında tarafların birbirinden en çok ayrıldığı mesele, tarihten bu yana hassasiyetini korumuş olan bölgesel ya da ulusal özerklik konusuydu. İspanyol devleti, bölgesel farklılıklarının boyutu ve derinliği açısından sıradışı bir devlettir. İspanyol toplumu, her biri ülkenin geri kalanından kültür ve dil olarak ayrılan farklı grupları (Basklar, Katalanlar ve Galiçyalılar) barındırır. Bölgesel aidiyet duygusu o kadar güçlüdür ki, pek çok yerde vatandaşlar kendilerini İspanya'dan daha çok kendi bölgeleriyle özdeşleştirirler. Bu nedenle de demokratik reformların en belirgin özelliği, bölgelere daha fazla yetki ve sorumluluk devredilmesi olmuştur. Bu, yalnızca geçmişte bir ölçüde özerk olmuş bölgeler (Galiçya, Bask Bölgesi ve Katalonya) için değil, İspanya'nın geri kalanı için de gerçekleştirilmiş bir uygulamadır.

COĞRAFİ İKTİDAR YAPISI

MERKEZİ HÜKÜMET

17 ÖZERK TOPLUM

50 VİLAYET

(Katalonya: + 41 bölge)

8.077 BELEDİYE

İspanyol devleti on yedi özerk toplumu bünyesinde barındırır. Bu toplumlar büyüklük, nüfus ve

ekonomik gelişmişlik açısından farklılıklar gösterir. Ayrıca, özerk bir toplumun siyasi ağırlığı her zaman toprak miktarı ya da nüfusuyla bağlantılı değildir. Her bölge, kendi özerklik kanunlarıyla yönetilir ve genel seçim hakkının geçerli olduğu, tek meclisli bir yasama organına dayanan bir siyasi yapıya sahiptir. Bu yasama meclisi, kendi üyeleri arasından bir başkan seçer ve başkan sözkonusu toplumun en üst düzey temsilcisidir. Başında başkanın yer aldığı ve meclise karşı sorumlu olan yönetim, yürütme yetkisini ve idari yetkiyi elinde bulundurur.

Özerk bölgelerle merkezi hükümet arasındaki yetki ayrımı anayasayla belirlenmiştir. Ayrıca, özerk toplumların yetkilerini tedrici olarak artırmalarına izin verilir. Münhasıran ulusal hükümetin yetki alanına giren konular arasında uluslararası ilişkiler; savunma; adalet; ceza, ticaret ve işgücü alanlarındaki yasama; dış ticaret; finans; genel haberleşme ve kamu güvenliğidir. Özerk toplumların başlıca sorumluluk alanları ise şunlardır: Halk sağlığı, eğitim, toprak planlaması, konut, bayındırlık işleri, çevre koruma, kültür işleri, turizm, spor ve sosyal faaliyetler ile sosyal refah. Ayrıca, devlet kendi alanına giren bir konudaki yetkisinin bir bölümünü toplumlara aktarabilir.

Anayasa, özerk toplumlara mali özerklik hakkı tanımıştır. Bunlar merkezi hükümetin vergilerini paylaşır ve ayrıca kendi vergilerini tahsil ederler.

2. Yerel yönetim ortamı

Yerel yönetim kurumları demokrasinin başlangıcından bu yana önemli bir dönüşüm geçirmiştir. Anayasa; doğrudan seçim sistemini getirerek, merkezi kontrolleri kaldırarak ve idari özerkliği gözeterek yerel düzeyde belirleyici nitelikteki değişimlerin yolunu açmıştır. Ne var ki, yerel düzeydeki idarenin revizyondan geçebilmesi için önce siyasi reform ve bölgesel ademi merkezleşmenin gerçekleşmesi gerekmiştir. Tam demokratik ilk yerel seçimler 1979'da yapılmış, ancak yerel idarenin temel olarak yeniden yapılanması 1985 yılında Yerel Yönetim Temel Kanunu'nun kabulüyle olmuştur. Bu kanunda belediye ve vilayet düzeylerindeki temel kurumlar belirlenmiş, idarenin farklı katmanlarında sorumluluğun paylaşılmasına ilişkin yol gösterici ilkeler ortaya konmuş ve yerel yetkililerin sunmaları gereken hizmetler listelenmiştir.

Ne anayasada, ne de Yerel Yönetim Kanunu'nda belediyelere kesin özgül yetkiler verilmiştir. Hem merkezi, hem de bölgesel yönetimler belediyelere ek yetkiler aktarabilirler, ancak bu, bugüne kadar çok sınırlı sayıdaki örnekte gerçekleşmiştir. Merkezi hükümetten özerk toplumlara aktarılmış olan özerkliğin derecesi nedeniyle yerel kurumlar siyasi olarak bu toplumlara bağımlıdırlar. Ne var ki, bunların aynı zamanda mali açıdan büyük ölçüde merkezi hükümete bağımlılıkları sözkonusudur.

Belediye düzeyinde yönetim, bir belediye meclisi tarafından yürütülür. Bu meclisin üyelerinin seçiminde genel oy hakkı ve nispi temsil sözkonusudur. Meclisin üye sayısı ilgili belediyenin nüfusuna göre belirlenir, ancak kanunda en az beş üye olması öngörülmüştür. Üyelerin tekrar seçilmeleri konusunda bir sınırlama getirilmemiştir. Bir üyenin istifa etmesi ya da görevinden alınması durumunda siyasi partisinin seçim listesindeki bir sonraki kişi onun yerini alır. Belediye meclisi her dört yılda bir seçilir ve feshedilemez. Meclis yerel yasal düzenlemeleri yapar, bütçeyi idare eder ve merkezi ve bölgesel yönetimlerden aktarılan gelire tamamlayıcı olması amacıyla vergileri artırabilir.

Belediye meclisinin başında, meclis üyeleri arasından yerel seçimle seçilmiş olan belediye başkanı bulunur. Belediye başkanı genellikle belediye meclisindeki çoğunluk partisinin de lideridir. Meclisin başkanı olmanın yanı sıra, başkan aynı zamanda belediyenin idaresini üstlenir, belediye polis gücünün başıdır ve atamalarda geniş yetkiye sahiptir. Belediye başkanı ayrıca halkla ilişkiler açısından önemli bir rol üstlenmiştir ve genellikle oldukça prestijli bir konumdadır.

Barselona ve Madrid gibi daha büyük kentlerdeki belediye idaresi, bölgelere ayrılarak ademi merkezileştirilmiştir. Kendi iç hizmetlerinin ve küçük çaplı bazı işlevlerin sorumluluğu bölgelere verilmiştir. Barselona'da bölgelerin, yıllık bütçeyi ele alma ve yönetme, bölgenin ihtiyaçlarını değerlendirme ve bu konuda bilgilendirme yapma, ayrıca bölgeyi etkileyen belediye projelerini onaylama yetkisi vardır. Bölgeler, bu görevlerini Çalışma Komisyonları ve Bölge Kuruluş ve Örgütleri İstişare Forumu aracılığıyla yerine getirirler. Çalışma Komisyonlarının başlıca rolü, bölge politikalarının uygulanışını günlük bazda takip etmek ve halkın katılım ve kontrolünü teşvik etmektir. Vatandaşlar, İstişare Forumu aracılığıyla özgül birtakım konuların ana hatlarını görüşebilir ve böylece kamu politikalarının şekillendirilme ve değerlendirilme aşamalarında etkili olabilirler. Belediye Katılım Şartı'nda da kamusal bilgilendirme (kent hizmetleri hakkında bilgilendirilme hakkı), vatandaşların görüşlerini almayı amaçlayan referandumlar ve özgül bazı faaliyetlerle ilgili dilekçe verme hakkı vb. bölgelere özgü bir dizi demokratik hak öngörülmüştür. Yönetimin en alt katmanını oluşturan yerel merciler, özerk toplumların kaydettiği güçlü gelişim sonucu sıkıntılar yaşamaya başlamıştır ve uzun süredir devam eden sorunlarının pek çoğu hâlâ çözümlenmeyi beklemektedir. Mali kaynak eksikliği bunlar arasında en önde gelen sorundur.

Tablo 1

Kamu harcama trendleri,
idare katmanı bazında (yüzde olarak)

Yıl	Merkezi hükümet	Bölgeler	Yerel yönetim
1981	87.50	3.00	9.50
1990	5,50	21.50	13.00
2002	55.00	31.00	14.00

Kaynak: Kamu İdaresi Bakanlığı, 2003

1988 yılında yürürlüğe giren Yerel Finansman Kanunu (LRHL) ile belediyelerin gelir dağılımının esasları belirlenmiştir. Belediyelerin vergi gelirleri ağırlıklı olarak emlak vergisinden ve ticari vergilerden oluşur. Yerel yetkililer ayrıca çalışma ve hizmetler için ödenti ve katılım payları tahsil edebilirler. Yerel düzeyde gerçekleşen tahsilatlar toplam gelirlerin yaklaşık %40'ını teşkil eder. Gelirlerin geri kalan bölümü ise ulusal vergilerin bir bölümünden, çeşitli işbirliği programlarından, merkezi hükümetin ya da vilayet idarelerinin temin ettiği genel tahsisatlardan ya da yatırım amaçlı özel tahsisatlardan sağlanır. Diğer yandan yerel bütçelerin yaklaşık %20'sini oluşturan kredilerin de bu bütçelerde önemli bir yeri vardır.

İspanya'da belediyelerin bir başka sorunu da tek bir kurallar ve düzenlemeler bütününe uyum sağlamalarını güçleştiren coğrafi bölünmeler ve içlerinde yüksek oranda barındırdıkları çeşitliliktir. Burada hatırlanması gereken bir nokta şudur: İspanya'da 8000'den fazla belediye bulunmaktadır ve bunların %86'sının nüfusu 5000'den azdır. Belediyelerin %42'si ise nüfusu 100.000'in üzerinde olan 54 kente dağılmıştır. Bu çeşitlilik dolayısıyla belediyeler arasında hizmetlerin sunumu ve yerel yönetim etkinliği bakımından belirgin eşitsizlikler ortaya çıkmıştır. Aralarındaki ölçek farkına rağmen belediyeler aynı kurallarla yönetilmekte, bu kurallar da büyük kentlerin, metropollerin ya da kırsal kesimde veya turistik bölgelerde yer alan belediyelerin birbirlerinden oldukça farklı olan ihtiyaçlarına cevap verememektedir.

Belediyelerin hemen üzerinde yer alan katmandaki yapı ise tam olarak tanımlanmamıştır. Bazı özerk toplumlar vilayetlerin rolünü desteklerken Katalonya örneğinde olduğu gibi kimi toplumlar da vilayetleri içi boş birimler olarak görmekte ve bölgeler vb. başka ara kurumlara destek vermektedirler. Ortaya çıkan yapıda vilayet düzeyi ya da bunun eşdeğeri olan düzeyler, küçük ve orta ölçekli belediyelere yardım ve işbirliği sağlayan destekleyici unsurlar olarak ortaya çıkmıştır.

Tablo 2 Kamu istihdamı (bin)

Yıl	1982	1991	1999
Merkezi Hükümet *	1.181	900	570.5

Özerk Toplular	44	574	690.3
Yerel Yönetim	167	374	450.7

Kaynak: Kamu İdaresi Bakanlığı, 2000.

* Savunma ve polis gücü hariç

Bu genel durumdan duyulan hoşnutsuzluk bütün belediyeler için geçerli olmakla birlikte konut, sosyal hizmetler, çevre ve eğitim gibi en çok talep gören alanlarda kendi politikalarını uygulamaya koyamayan büyük ve orta ölçekli kentlerde daha da belirgindir. Bu durumun bir sonucu olarak, İspanyol Yerel Yetkililer Federasyonu tarafından merkezi ve bölgesel yönetimlerle bunların işlevlerinin ve kaynaklarının artırılması amacıyla bir “Yerel Pakt” oluşturulmasını talep eden bir hareket başlatılmıştır. Yerel Pakt ile yapılmaya çalışılan; yerel yönetim genel kanunu, yerel finansman kanunu ve seçim kanunundan yola çıkarak mevcut hukuki çerçevede reform gerçekleştirmektir. Bir başka talep de büyük kentleri ilgilendiren sorunların çözümüne yönelik yeni bir kanun çıkarılması yönündedir. Yerel yetkililer ayrıca şehir planlama, eğitim, sosyal hizmetler ve mesleki eğitim vb. önemli konularda bölgesel işlevlerin yerel yönetimlere devredilmesini de istemektedirler.

3. İşbirliği ve eşgüdüm

Belediyelerin hemen üzerinde yer alan katmandaki yapı ise tam olarak tanımlanmamıştır. Bazı özerk toplumlar vilayetlerin rolünü desteklerken Katalonya örneğinde olduğu gibi kimi toplumlar da vilayetleri içi boş birimler olarak görmekte ve bölgeler vb. başka ara kurumlara destek vermektedirler. Ortaya çıkan yapıda vilayet düzeyi ya da bunun eşdeğeri olan düzeyler, küçük ve orta ölçekli belediyelere yardım ve işbirliği sağlayan destekleyici unsurlar olarak ortaya çıkmıştır. Bunun bir örneği, belediyelerin “Barselona Belediyecilikte Kalite Ağı” adı altında işbirliği yaparak yenilikçi bir politika uyguladıkları Barselona vilayetinde görülmektedir.

Bu ağ programında amaçlanan, yerel yetkililerle gönüllü işbirliği ve uzlaşmaya dayalı yenilikçi ilişkiler kurulmasını sağlamaktır. Buradaki temel düşünce, vatandaşların talepleriyle daha yakından muhatap olmaları dolayısıyla belediyelerin daha aktif bir rol oynamaları gereğidir.

Kamu politikalarının şekillendirilmesi konusunda ise bu ağ, “yakın işbirliği içinde çalışan ve aynı hedefleri paylaşan coğrafi olarak farklı yerlere ait oyuncuların şekillendirdiği bir yönetim ve örgütlenme sistemi” olarak düşünülmüştür.

Coğrafi temelli ağlar birbirine bağlı olma, süreklilik, dinamizm, esneklik, müzakere vb. ortak değerlere yönelik birer araçtır. Temel amaçları, yerel hizmet ve donanımların kalite ve

etkinliğini artırmaktır. Bu da bu tür ağların değer katan ya da işbirliğinde avantaj teşkil eden yönüdür. Katılımcılar finansman, bilgi, teknik birikim ve deneyim gibi kaynakları paylaşırlar ve karar alma süreçleri müzakere ve uzlaşmaya dayalıdır.

Katalonya’da bölgesel idarenin, aşağıdaki durumlarda kamu faaliyetlerinde bütünlüğü sağlayabilmek amacıyla yerel idare ve özellikle de vilayetler vb. yerelin üzerinde yer alan birimlerin üzerinde eşgüdüm yetkisi kullanabilmesine olanak tanınmıştır:

- a) bir faaliyet ya da kamu hizmetinin sınırları yerel idarelerin ilgi alanını aşıyorsa,
- b) bölgesel çıkarlar bir faaliyetten ya da kamu hizmetinden belirgin biçimde etkileniyorsa,
- c) bir faaliyet ya da hizmet, bölgesel yönetimin gerçekleştirdiği bir faaliyet ya da hizmetle örtüşüyor ya da bunu tamamlıyorsa.

Eşgüdüm, kanunla kurulmuş olan ortak işbirliği birimleri ya da sektörel planlar üzerinden gerçekleştirilebilir. Bölgesel eşgüdüm çalışmaları hiç bir durumda yerel özerkliğe etki edemez.

4. Yerel düzeyde politikalar oluşturma

Mevcut kurumsal zorluklara rağmen yerel merciler 1980’lerden bu yana önemli bir dönüşüm geçirmiş durumdadır. Örneğin Katalan kentleri buna bir örnektir:

1979’daki ilk genel seçimden sonra yerel idarelerin örgütsel ve işlevsel reformlarla iyileştirilmesine (yeni dahili prosedürler, yönetimde modernizasyon, şehir planlama, yerel hizmetlerin ve sosyal donanımın artırılması) öncelik verildi. Yapılan ampirik çalışmaların sonuçları, yeni demokratik belediye meclisi üyelerinin temel kaygısının yerel standartları Avrupa standartlarına uydurmak olduğunu gösteriyordu.

İkinci öncelik; yerel birimlere su temini, kanalizasyon yapıları, su yönetimi ve yol asfaltlama gibi temel hizmetlerde eskiden beri var olan açıkları kapatabilecek yeni donanımlar sunmaktı.

Kurumsal çerçeve açısından; uzlaşma, katılım ve hatta belediye meclisinin ekonomik bir itici güç olarak rolü gibi konular henüz toplumun tartışma gündeminde olmayan konulardı. Genel kanı, belediyelerin kamu hizmetlerinden, belediye polisinden, itfaiyeden vb. sorumlu olduğu yönündeydi. Diğer bir deyişle, yalnızca belediye idaresini ilgilendiren konulardan sorumluydular. Belediyelerin ekonomi vb. diğer konularda eyleme geçme isteği kendilerini ilgilendirmeyen bir alana müdahale olarak görülüyordu. Belediye meclisinin ekonomi ve iş çevreleriyle pratikte hiç

bir ilişkisi yoktu ve karşılıklı olarak güvensizlik değilse bile bir bilgi eksikliği sözkonusuydu. Her ne kadar 1980'lerdeki temel uğraş bu şekilde yerel toplumları içeriden kurmak olduysa da, 1990'larda hem vatandaşların yaşam kalitesinin artırılmasının, hem de sivil toplumun katılımının sözkonusu olduğu stratejik kalkınma projelerine ağırlık verildi. Bu konuda üç noktanın altının çizilmesi gerekir: yakınlık, stratejik kalkınma ve yerel refah.

1) Yakınlık, 1990'larda siyasi bir öncelik haline gelmiş durumda. İlk kez olarak yerel yönetimler vatandaşları karar alma ve uygulama süreçlerine dahil etmeye çalışıyorlar. Ekonomik kalkınma ve yaşam koşullarının iyileşmesiyle birlikte vatandaşların talepleri de niteliksel olarak dönüşüm geçiriyor. Temel hizmet ve donanım standartlarına erişim sağlandıktan sonra insanlar, ekonomik çıkarlar ve sosyal gruplar daha özgül ve karmaşık sorunlara ilişkin politikalarla daha ilgili hale geliyorlar. Yerel merciler, halka yakın olmaları dolayısıyla bu yeni talepleri daha iyi tespit edip bunlara daha iyi cevap verebilirler. Bunun sonucunda da, yerel strateji ve politikalar yeni sosyoekonomik koşullara cevap verebilecek şekilde yeniden şekillendirilir.

2) Yerel kalkınmaya yönelik stratejik planlama, siyasi seçeneklere ve sınırlı kaynaklara dayanarak orta ve uzun vadeli meselelerin ele alınması gereğini yansıtır. Bu yeni aşamanın temel nitelikleri ekonomik belirsizlik ve sosyal ortamın daha karmaşık hale gelmesidir. Dolayısıyla, stratejik planlamada öncelikli konuların ele alınması ve kıt kaynakların doğru şekilde hedeflenmesi gerekir. Genel planlama sürecinde amaçlanan, bunun diğer yerel planlama süreçleriyle uyum içinde olmasıdır. Bu, katı bir süreç değildir ve her bir yerel toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilecek şekilde uyarlanmalıdır.

Yerel yetkililer, planlama sürecine başlarken önce her biri yerel ekonomiyi ilgilendiren birer taraf olan insanları, kamu kuruluşlarını, işletmeleri, toplum örgütlenmelerini ve diğer grupları tespit ederler. Bu da daha çok yerel yönetim tarafından, genellikle de belediye başkanı tarafından yapılır. Bu paydaşların her birinin strateji sürecine kattığı beceri ve kaynaklar, başarıya son derece önemli bir temel teşkil eder.

A) Barselona Stratejik Planı

En dikkat çekici örneklerden biri Barselona'da gerçekleştirilen stratejik planlamadır. Bu süreç, 1988'de Barselona'nın 1992 Olimpiyatları'na evsahipliği yapması kararı alındıktan sonra başlamıştır (bkz. Ek I). Organizasyon açısından, Plan Genel Konseyi'nin amacı kurumsal katılımı teşvik etmektir. Konseye belediye başkanı başkanlık eder ve üyeler katılmak isteyen tüm kurumların temsilcilerinden oluşur. Bugün itibarıyla bu kurumların sayısı 200'ün üzerindedir. Genel Konsey temel olarak karar alma işlevini yerine getirir. Plan'ı onaylayan (ya da reddeden)

merci Konsey'dir. Bu da bir başka temel işlevi beraberinde getirir: Konsey'in kurumsal katılımı sağlayan geleneksel kurum olarak statüsü. Bu katılımın yeterli olmaması halinde Plan'ın onaylanması ve uygulanmasının güçleşeceği açıktır. Bu nedenle, Konsey'in üyeleri çeşitli komisyonlarda görev yapan ve bilgi yayma işlevi de üstlenen kişilerdir.

Yürütme Komitesi'nin üyeleri ise kentin yatay çıkarlarını en iyi temsil eden ekonomik ve sosyal kurumların temsilcileridir. Bunlar, kentin paydaşlarıdır:

- Barcelona Belediye Meclisi,
- Ticaret Odası,
- Ekonomik düşünce kuruluşları,
- Sendikalar,
- Barcelona Zona Franca Konsorsiyumu,
- Uluslararası Ticaret Fuarı,
- Ticari birlikler,
- Barcelona Büyükşehir Bölgesi bünyesindeki belediyeler,
- Barcelona Liman Başkanlığı,
- Üniversiteler.

Teknik Komiteler, temel olarak Planlar'da yer alması ve İzleme Komisyonları'nın dikkate alınması gereken önerilerin hazırlanmasından ve üzerinde anlaşmaya varılan önlemlerin uygulama sürecinin takibinden sorumludur.

Burada ilk iki Barcelona Stratejik Planı'nın özgül uygulama sonuçlarından söz etmeyeceğim. Ne var ki, stratejik planlama sürecinin sonucu yaşanan bazı değişimlerin altını çizmek gerekir:

- Belediye katılımcı bir kültüre kavuştu. 1988'de durum farklıydı. Deneyimler; Teknik Komisyonlar'ın çalışmaları, tartışmalar, sempozyumlar ve Genel Konsey toplantılarının sonradan genellikle dikkate alınan girişim ve önerilerin tetikleyicisi olduğunu gösterdi. Bu açıdan bakıldığında Plan, paydaşları seferber etme konusunda başarılı oldu.

- Plan, sosyal ve ekonomik katılımcılara kentsel sorunlarla ilgili sorumluluk üstlenmeleri için baskı yapmış oldu.

- Stratejik Plan, katılımcıların kentin sorunlarından kaçmalarını engelledi. Plan, otoriterce alınan kararların işlemediği bir paylaşımlı liderlik alanında gerçekleştirildi: demokrasilerde değerler ve

alışkanlıklar normalde emir verme yoluyla değiştirilmez. Yukarıdan aşağıya dayatılan karar alma süreçleri ve “patronluk sistemi” uyum ve sosyal değişim konuları sözkonusu olduğunda işe yaramaz.

- Plan, gerçeklikle ve gelecekle ilgili paylaşılan bir vizyon oluşturarak stratejik değişimlerle ilgili olarak çıkan gerilimlerin azaltılmasına yardımcı oldu.

- Ütopik ya da anlaşılmaz olduğu düşünülen öneriler somut hale dönüştü. Uygulamaya konmuş olan önlemlerin ötesinde yapılan diğer öneriler de yeni bir kent kültürünü teşvik etti. Bu bağlamda, şu anda çok çeşitli sektörlerde somut olarak mevcudiyetini koruyan Kalite Programı önerilerinin yarattığı etkinin altını çizmek gerekir. Ayrıca, başka alanlarda da uygulama alanı bulmuş olan Sanayi Paketi'nin sonuçları da aynı şekilde kayda değerdir.

- Plan, ekonomik ve sosyal oyuncular arasında bir ortak dil yarattı. Bu da en temel noktalardan biri, zira Plan'dan önce önerilen eylemlerin çoğunda paydaşlara kente ilişkin hiç bir ortak mesaj verilmiyordu. Ancak Plan sayesinde tüm oyuncuların hep birlikte aynı yöne bakmalarını sağlayan bir kent projesi başarıyla gerçekleştirilmiş oldu. Bu da Plan'ın, dışarıdan bakıldığında belirgin şekilde görülebilen tutarlı bir kent modeli oluşturma konusunda başarılı olduğunu gösteriyor.

B) Sürdürülebilir kalkınma için stratejik planlama: YG21

Yerel düzeyde gerçekleşen bir başka stratejik planlama örneği de Yerel Gündem 21'dir (YG21). YG21 İspanya'da henüz başlangıç aşamasında ve sadece bir kaç belediye sürdürülebilir kalkınmayı teşvik edici girişimlerde bulunmuş durumda. İspanya'nın çevre politikası diğer Avrupa ülkelerine kıyasla görece daha az gelişmiş durumda. Çevre politikası; hem politika araçlarının oluşturulması, hem de mali kaynak tahsisatı bakımından siyasi gündeme ancak 1990'larda dahil edildi.

Bu genel çerçeve içinde YG21'e ulusal, bölgesel ve yerel yönetimler birbirinden farklı tepkiler verdiler. Çevre yönetimi, bölgeler ve yerel mercileri daha yakından ilgilendiren ademi merkezî bir politika olmasına rağmen, yalnızca bir kaç özerk toplum bu alanda yerel yönetimlere teknik ve mali destek verdi. Yerel düzeyde bugüne kadar çoğunluğu Barselona eyaletinde olmak üzere 200 kadar belediye YG21 ile bağlantılı önlemler almış durumdadır.

Bu yerel-üzeri idare; politika hedeflerinin tanımlanmasında, başlangıçtaki kaynakların tahsisinde ve stratejilerin şekillendirilmesinde önde gelen bir rol üstlenmiştir. Hedefler konusunda; eyalet

idaresi 1995 yılından itibaren sürdürülebilir kalkınmayı gündemine öncelikli olarak almıştır. Kaynaklarla ilgili olarak ise; sürdürülebilir kalkınmanın gündemde olması dolayısıyla bu idarenin YG21 için planlı bir program gerçekleştirebilecek gerekli mali ve teknik araçları mevcuttur. Ve nihayet stratejilerle ilgili olarak da; coğrafi temelli ağlar YG21 projesinde temel bir unsur haline gelmiştir.

Politikanın tanıtılması ve uygulanması amacıyla oluşturulmuş olan başlıca iki araç vardır: Sürdürülebilir Kalkınma için Sürdürülebilir Kentler ve İlçeler Ağı ve eko-denetim programı. Bugün itibariyle toplam üye belediye sayısı 160'tır ve bu da Barselona eyaletindeki belediyelerin %90'ını temsil eden bir orandır. Bu ağın sergilediği performans o kadar etkileyici olmuştur ki, dışarıdaki belediyeler de üye olmak ya da gözlemci olabilmek için başvuruda bulunmuştur.

Yukarıda da değinildiği üzere, eyalet yönetimi YG21 süreçlerini uygulamaya koymak isteyen belediyelerde bir eko-denetim programı başlatmıştır. Eko-denetim programının uygulanması sonucunda her iki düzeydeki yönetim arasındaki ilişkiler güçlenmiştir.

YG21 genel olarak sosyal katılımı teşvik etmiştir. Eyalet, sürecin başından itibaren sosyal gruplarla istişare ve tartışmayı içeren katılımcı bir metodoloji oluşturmuştur. Ne var ki, bazı belediyeler vatandaşların ve grupların süreçlere dahil edilmeleri konusunda tam bir kararlılık sergilerken diğer bazı belediyeler için katılım, uyulması gereken bir başka gereklilikten ibaret olmuştur. Yine de YG21 bazı yerel birimlerde sosyal katılım fikrinin hızlandırılmasına ve vurgulanmasına katkıda bulunmuştur.

Sonuç

Sonuç olarak, kültürel ve siyasi olarak kendilerine özgü olmakla birlikte İspanya ve Katalonya, Avrupa bağlamından farklılık göstermemektedir. Görevlerin devredilmesi süreci yerel yönetimin devlet bağlamındaki kurumsal konumunu önemli ölçüde değiştirmemiş, ancak Avrupa'yla entegrasyon sonucunda ek fonlara erişim ve diğer Avrupalı ortaklarla iletişim ağı oluşturma bakımından yeni olanaklar sunmuştur. Ayrıca Avrupa ülkelerinde geçerli ortak bir trendin de altı çizilmiştir: politika oluşturma, giderek artan şekilde farklı düzeylerin birbiriyle olan bağlantısı temeli üzerinde gerçekleşiyor. Eski hiyerarşik yapılardan çıkılarak "çok katmanlı yönetim" aracılığıyla yönetim ağlarına doğru bir gidiş var. Yerel yönetimler hâlâ daha üst düzeydeki yönetimlerin belirlediği yasal düzenlemelere ve mali kaynaklara tâbiler, fakat üst düzeydeki yönetimlerin de kendi program ve politikalarını uygulayabilmek için aşağıdaki unsurlara ihtiyaçları var.

Katalan örneği gösteriyor ki mali ve hukuki kısıtlamalara rağmen yerel yönetimler ekonomik küreselleşme ve giderek artan Avrupalılaşıma bağlamında halkın ortaya çıkan yeni taleplerine cevap verebilmek için vatandaşları karar alma süreçlerine dahil etme, yönetim kapasitelerini artırma ve yenilikçi politikalar başlatma gereğinin bilincindedir.

Ek I

Barselona Ekonomik ve Sosyal Stratejik Planı
(1999-2005)

Küreselleşmenin ve Avrupa Birliği'nin getirdiği yeni bağlamda, Katalonya'nın Büyükşehir Bölgesi ve başkenti olarak Barselona, kendini 21. yüzyılın yeni enformasyon ve bilgi toplumunun önde gelen kent gruplarından biri olarak konumlandırmak üzere bir sosyal ve ekonomik dönüşüm süreciyle ilerlemelidir.

Barselona Büyükşehir Bölgesi, Avrupa kentler ağı içindeki en önemli metropol bölgelerinden biri olarak konumunu sağlamlaştırmalı ve kendi özellikleri ve kimliğiyle bu ağın küresel kentler ağıyla ilişkilendirilmesine katkıda bulunmalıdır.

Stratejik yol gösterici ilkeler

Yön I: Barselona'nın Akdeniz makro-bölgesi içinde önde gelen merkezlerden biri olarak konumlandırılması

Yön II: Yaşam kalitesinin ve bireysel gelişimin iyileştirilmesi

Yön III: Gelişkin sanayinin ve şirket hizmetlerinin güçlendirilmesi

Temel Amaç

Barselona bölgesinin uluslararası ekonomiyle entegrasyonunu teşvik ederek kendi ekonomik ve sosyal ilerleme ve yaşam kalitesini teminat altına alabilmesini sağlamak.

Strateji Alanları

STRATEJİ I. Barselona bölgesinin ekonomik sektörlerinin uluslararası ekonomiyle entegrasyonunun sağlanması.

- Daha iyi mesleki eğitim ve teknoloji yapıları kurmak
- Eğitim sisteminin yapısını sosyal ihtiyaçlar ve üretim sektörlerinin ihtiyaçları ışığında güncellemek
- Teknolojik yenileştirme programlarını teşvik etmek
- Kentteki kamu hizmetlerinin ve özel hizmetlerin verimliliğini artırmak

STRATEJİ II. Barselona bölgesinin sosyoekonomik boyutunun ifade edilmesi

1. Faaliyetleri metropol bölgesine yaymak
2. Bölgede ekonomik destek altyapıları kurmak
3. Sosyal örgütlenmeyi iyileştirmek
 - Barselona büyükşehir alanı içindeki bölgelerin sosyal gelişimine yönelik entegre planların teşvik edilmesi
 - Bölgelerin ekonomik faaliyetlerinin ve sosyal örgütlenmesinin güçlendirilmesi
 - Konut edindirmenin teşvik edilmesi

STRATEJİ III. Sosyal entegrasyonun getirdiği yeni taleplere pozitif cevaplar geliştirilmesi

1. Yeni istihdam alanları oluşturulabilmesi için kurumsal kapasiteyi güçlendirmek
2. Nüfusun yaşlanma trendinden kazanımlar elde etmek
3. Gençlerin potansiyelini sürece entegre etmek
 - Kâr amacı gütmeyen kuruluşların desteklenmesi için gönüllü çalışmaların teşvik edilmesi
 - Kamu kuruluşları ve özel kuruluşlarda sosyal çalışmaların yapılabileceği daha çok alan oluşturulmasının teşvik edilmesi

4. Göç olgusuna hazırlıklı olmak

- Yerel idare, sosyal kurumlar, göçmen kuruluşları ve STK'lar arasında diyalog ve işbirliğinin geliştirilmesi
- Mesleki eğitim programlarının ve dil öğreniminin güçlendirilmesi
- Bölgede yaşayan herkesin sağlık hizmetlerine ve kamu eğitimine erişiminin sağlanması
- Üçüncü Dünya Ülkeleriyle işbirliğinin teşvik edilmesi

STRATEJİ IV. Modern ekonomik faaliyetlerin uluslararası boyutta artırılması

1. Faaliyetleri ve altyapıları hareketlilik, lojistik ve malların ve kişilerin dolaşımıyla ilişkilendirmek
2. Bilişimle ilişkili faaliyet ve altyapıları iyileştirmek

- bilişim altyapıları
 - yüksek değer katan hizmetler: bilişim, multimedya...
 - yeni teknolojilerin getirdiği ihtiyaçlar için eğitim
 - üniversiteler arası ilişkilerin güçlendirilmesi
3. Kenti daha çekici hale getirmek
 4. Sağlık hizmetleriyle ilgili sektörleri teşvik etmek
 5. Endüstriyel olarak verimli faaliyetleri bölgede tutmak

STRATEJİ V. Barselona bölgesinin uluslararası ekonomi içinde konumlandırılması

1. Makro-bölge

- Kuzeybatı Akdeniz’de güçlü ekonomik kalkınmanın gerçekleşebilmesi için coğrafi birlikteliğin güçlendirilmesi
- Bölgeyi kapsayan belli başlı yol güzergâhlarının tamamlanması
- Ortak bir havaalanı stratejisi geliştirilmesi
- Liman yönetiminin eşgüdümünün sağlanması
- Üniversitelerdeki teknolojik olanaklar arasında bağlantılar kurulmasının teşvik edilmesi

2. Avrupa

- Kentin Avrupa bağlamında özgül faaliyet alanlarında uzmanlaşmasının sağlanması
- Barselona’nın Avrupa bağlamı içindeki konumunun güçlendirilmesi

3. Latin Amerika

- Latin Amerika’yla işbirliği yapılması
- Ticari alışveriş programlarının teşvik edilmesi
- Latin Amerika kentleriyle kent teknolojilerinin aktarılmasına yönelik anlaşmalar ve özgül işbirliği programları gerçekleştirilmesi
- Özgül eğitim programları

4. Kuzey Afrika

- Çoktarafli işbirliği programlarına katılımın artırılması
- Mağrip ülkeleriyle ve Kuzey Afrika’yla gerçekleştirilecek AB programlarına yönelik danışmanlık ve hizmet şirketleri kurulması
- Barselona’daki şirketlerin bu ülkelerde yürütecekleri verimli faaliyetlerin teşvik edilmesi
- Barselona Ticaret Fuarı’nın Mağrip ülkelerindeki küçük ve orta ölçekli şirketlere yönelik bir platform olarak güçlendirilmesi
- Kuzey Afrika ülkeleriyle kültürel ve üniversiteler arası değişim programlarının desteklenmesi

- Yılda iki kez hazırlanan İspanya-Fas işbirliği çerçevesi içinde Katalonya'nın daha fazla yer almasının sağlanması
- Katalan ve Kuzey Afrika üniversiteleri arasında ilişkiler kurulması

BÖLGESEL İNOVASYON SİSTEMLERİ VE KALKINMA

Doç. Dr. Cemil Arıkan
Sabancı Üniversitesi, Araştırma ve Lisansüstü Politikaları Direktörü

Giriş

Son yıllarda kalkınma ekonomisi alanlarında çalışan ekonomistler, ülkelerin rekabet üstünlüğünün kalkınma üzerindeki etkilerine yoğunlaşmışlardır.

Bu alanda önemli eserler vermiş olan M.E Porter, ülkelerin sadece rekabetçilik yeteneğinin değil, bunun yanında ulusal kaynakların verimli kullanılmasının ülkelerin yaşam düzeyini belirlediğini savunmaktadır. Ülkelerinin tüm yeteneklerini tek bir kavramla ifade edebiliriz, bu da inovasyon yeteneğidir.

Bu aşamada inovasyon kavramını tanımlamak yerinde olacaktır. İnovasyon bir süreci ve onun sonucunda ulaşılan değeri tanımlar.OECD tanımına göre inovasyon, “bir fikrin bir ürün ya da hizmete, geliştirilmiş bir imalat ya da dağıtım yöntemine, ya da yeni bir toplumsal hizmete dönüştürmeyi ve bunun sonucunda pazarlanabilir bir değere ulaşmayı ifade eder.”

Bilindiği üzere bilgi üretimi evrenseldir ve dolayısıyla bunun yarattığı sorumluluklarda tabi ki evrensel olacaktır.

Fakat, uygulamalar yakından incelendiğinde bilginin çoğunlukla önce yaratıldığı ülke, bölge ve yerelde kullanıldığını, dolayısıyla değerini önce bu çerçevede yaratıldığını izleriz.

Dolayısıyla bir ülkenin bilim ve teknoloji yeteneğinin ekonomik ve toplumsal faydaya dönüştürülmesi, bu ülkenin inovasyon yeteneğinin en temel göstergesidir.

Bu yazımızda inovasyon yeteneğinin bölgesel ve hatta yerel yapılardaki kalkınma üzerindeki etkilerine değineceğiz.

2. ULUSAL İNOVASYON SİSTEMİ

Ulusal İnovasyon Sistemi düşüncesi çok eski olmasına rağmen, bu ifadeyi ilk kullanan kişi Lundvall'dur. Lundvall tanımında, ekonomik yapının ve kurumsal oluşumların araştırma ve buluşçuluğu dolayısıyla öğrenmeyi etkileyen yönleri ve tüm unsurlar olarak tanımlıyor.

Lundvall'in bu düşüncesinden hareketle Ulusal İnovasyon sistemi için şu tanımlamayı yapabiliriz. Bir ülkede tüm bilgi ve becerileri üretmek ve değere dönüştürme süreçlerinin oluşmasını sağlayacak toplumsal, kurumsal ve bireysel düzenlemeler ile bu süreçleri yürütebilen devlet önderliğindeki sistem Ulusal İnovasyon sistemidir.

Bugün içinde bulunduğumuz küreselleşme sürecinde ulusal bir sistemden söz etmek yersiz bir düşüncemidir sorusu doğal olarak akla gelebilir.

Küreselleşmeyi incelediğimizde mesela uluslararası alanda iş yapan bir şirketin rekabet edebilirliğinin, kendi ülkesindeki ve belki bölgesindeki, eğitim sistemine ve insan gücüne, ülkenin teşvik politikalarına, kültürel geleneklerine ve başka birçok yerel hususa bağlı olduğunu görürüz.

Öte yandan uluslar arası ilişkilerin artan boyutları ve ağ yapılarının karmaşıklığı belki İnovasyon sisteminin klasik anlamda ulusal niteliğinin sorgulanmasını gerektirir, fakat hala ulusal özelliklerin etkilerinin önemi ulusallık kavramının korunmasını gerektirmektedir.

İnovasyon sürecinde devletin rolü, ilgili politikaların oluşturulması, uygulama, düzenleme ve desteklerin sağlanması, yasal ve kurumsal düzenlemelerin yapılması yönünden çok önemlidir ve hatta vazgeçilmezdir. Özellikle ülkemizde devlet gölge etmesin yeterlidir anlayışı, bilim, teknoloji ve inovasyon alanlarında hiç geçerli değildir ve hatta sakıncalıdır. Dolayısıyla Ulusal İnovasyon sisteminin temel unsuru devlettir veya diğer bir deyişle hükümetlerdir.

Bu arada yerel yönetimlere düşen rolünde çok önemli olduğu son yıllarda dikkat çekici bir biçimde gözlenmektedir. Zira bir ülkenin bilim, teknoloji ve inovasyon politikaları belirlenirken yerel üstünlükler ve özellikler mutlaka göz önüne alınmaktadır.

Yerel değerlerin harekete geçirilmesi ve yerel yeteneklerin ortaya çıkarılması ve yükseltilmesi

için, bölgesel inovasyon sistemlerinin yapılması ve özellikle sanayi kümelerinin oluşturulması yerel yönetimlere çok önemli görevler yüklemektedir.

3.BÖLGESEL İNOVASYON SİSTEMİ

Son yirmi yılda ekonomik ve toplumsal gelişmenin önemli unsuru olarak bölge kavramını görüyoruz ve birtakım bölgelerin çeşitli sanayi, bilgi üretimi ve benzeri kümelerin oluştuğunu görüyoruz. Bunlara örnek olarak İtalya'da Torino şehrini, Fransa'da Sophia Antipolis'i ve ABD'de Silikon Vadisini gösterebiliriz.

Yukarıda birkaç örnek çerçevesinde tanımladığımız bölgesel yapılanmalar yeteneklerini sürekli yükseltebilen ve değiştirebilen bölgelerdir. Bu bölgeler belirli alanlarda uzmanlaşan, kendine özgü bölgesel sanayi, destek ve yatırım politikaları oluşturan özelliklere sahiptirler.

Dolayısıyla Bölgesel İnovasyon Sisteminin ilk aşamasını gerçekleştirmiş olanlar bu bölgelerin, kendilerinde eksik olan tamamlayıcı unsurları bir araya getirerek sistemlerini tamamlamaları gerekir.

Bölgesel rekabet üstünlüklerinin yaratılması, kurumsal yapılanma, bölgesel işbirliklerini oluşturma, bilgi alışverişinin sağlanması çerçevesinde yürütülen bölgesel kalkınma gayretlerinin mutlaka inovasyon sistemi ile tamamlanması gerekir.

Bölgesel bir inovasyon sisteminin beş ana unsuru vardır.

1- Arz&talep ve aracı taraflar

İnovasyon için bilgiyi yaratanlar, kullananlar ve aralarındaki ilişkiyi düzenleyenler

2- Bölgesel Aktörler

Araştırma kurumları, firmalar ve inovasyon destek kuruluşları

3- Sistemin Çevresi

Pazar, eğitim ve öğretim kurumları, kamu otoriteleri ve yerel kültürlerdir.

4- Sistemin dış ilişkileri

Sistem dışından benzer ve farklı kuruluşlarla ilişkiler

5- Sistem elemanlarının ilişkileri (Ağyapı)

Bölgesel sistemlerde gözlenen başlıca eksiklik, kuruluşlar arasındaki etkileşimin zayıflığı olmaktadır. Firmalar çoğu zaman arz tarafındaki kuruluşları bilgi, uzmanlık ve destek açısından yeterli bulmamakta, güven ortamının zayıflığı nedeniyle firmalar arasındaki ilişkiler kalıcı işbirliklerine dönüşmemektedir.

3.1 Bölgesel İnovasyon Stratejisi

Günümüz Bölgesel kalkınma planları, teknolojik gelişmelerden yararlanmayı amaçlayan planlardır. Yerel yönetimler, planlarında yeni gelişmelerin kendi bölgelerinde yaygınlaşp;

- Yeni faaliyet alanları yaratmalarını ve
- Mevcut faaliyet alanlarını canlandırmalarını hedeflemektedirler.

Bölgesel politikalarda yenilikçi firmalar kadar yenilikçi yönetimler ve yenilikçi toplum kavramlarının da yer alması kalkınmanın bütüncül yanını yansıtmaktadır.

Yenilikçi yönetim, yüksek katma değer yaratarak bölgenin ekonomik rekabetçiliğini artıracak teknolojik inovasyona odaklı bölge stratejilerine öncülük yaparken, uzun vadede yurttaşların yaşam standartlarını artıracak fırsatı da yaratmış olmaktadır. Yenilikçi toplum ise, rekabetçi bir dünyanın dayattığı riskleri işbirliği olanakları sayesinde azaltarak daha uygun iş ortamlarının yaratıldığı, kalkınma stratejilerinin devlet-özel sektör ikilemi arasında sıkışmak zorunda kalmadığı bir toplumdur.

Teknolojinin bölge ekonomisinin itici gücü haline gelmesi için,

- Bölge için halen yeni ürünler üreten büyük veya öncü firmaların pazarlarını büyütmeleri,
- Teknolojik değişikliğe ayak uyduran firmaların mevcut pazarlarını korumaları ve
- Başlangıç uygulamalarından taşarak tüm bölgede etkili olmaları gerektiği saptanmıştır.

Rekabetçi yapılar oluşturmanın koşulları, ' farklılıkları yaratabilmekten, yenilikçi olabilmekten ve farklı yetenekler edinebilmekten' geçmektedir.

İnovasyona dayalı bölgesel bir kalkınmadan beklenenler,

- Rekabetçi yapılar oluşturulması,
- Toplumsal refahın artırılması ve
- İş olanaklarının yaratılmasıdır.

Bu amaçla, bölgesel düzeyde yönetim, finans, üretim, ticaret, eğitim ve yapılanma konularını kapsayan ve bölgesel inovasyon sisteminin optimizasyonunu amaçlayan metodolojik çalışmalar Bölgesel İnovasyon Stratejileri olarak adlandırılmaktadır.

3.2 İnovasyonun Yerel Destek Araçları

İnovasyon faaliyetini desteklemek amacıyla ülkeler birçok program ve destek aracı geliştirmektedir. Kendisi bir inovasyon konusu olan destek hizmetleri, değerlendirme sonucu sürekli olarak geliştirilmekte ve çeşitlendirilmektedir. Bu bölümde uygulaması yaygınlaşmış bazı araçlar tanıtılmaktadır.

1. Altyapı

Ar-Ge, inovasyon, teknoloji modernizasyonu ve girişimcilik projelerini destekleyen ülke altyapısının elemanları;

- Finansal destek programları,
- Araştırma ve teknoloji geliştirme programları,
- İnovasyon, teknoloji geliştirme, teknoloji yönetimi ve girişimcilik eğitimi ve yetiştirme programları,
- Danışmanlık programları,
- Fiziksel altyapı destek programları,
- Bilgi hizmetleri/ağ yapıları

olarak tanımlanabilir.

2. Yerel Araçlar

İnovasyon destek stratejileri içinde yerel nitelikteki araçlar/kuruluşlar özel bir yer tutarlar.

- İnovasyon Merkezi: Merkezle firmalar arasında ağ yapı kurarak yaratıcı fikir ticareti konusunda danışmanlık hizmetleri ve girişimciye işe başlaması için destek verir.
- Kuluçkalıklar: Başlangıç aşamasındaki yaratıcı girişimciye ucuz mekan, ortak tesisler ve uzman desteği sağlayan destek ortamı.
- Araştırma Parkı: Endüstriyel araştırma faaliyeti ile akademik araştırma arasındaki bağı sağlayarak endüstriyel araştırma faaliyetini araştırma enstitülerine yaklaştıran organizasyon.
- Bilim Parkı: Üniversite araştırması ile ticari faaliyet arasında ilişki kuran, üniversite merkezli ve kamu destekli ortam.

- Teknoloji Parkı: Endüstriyel gelişme amacı ile teknoloji tabanlı imalatçılara çekim alanı yaratan, onlara destek avantajı sunan alan.
- İşbirliği Parkı: Yapılarla sınırlı ortak tesis kullanımı.
- Girişimci Bölgesi: Belirli iş faaliyetlerinin, özel fon destekleri ile tanımlı alanlara çekilmesi.
- Bilim Kenti: İnovasyon ortamının sinerjisinden bilimsel mükemmeliyet için yararlanmak amacıyla kurulan imalat bağı bulunmayan bilimsel kompleksler.
- Teknokent: Teknoloji-sanayi çevresinin bütünüyle bir kent olarak tasarlandığı ve bölgesel kalkınma amaçlı araç. Bunlar:

3.Kümeler

4.Politika Oluşturma

İnovasyon politikaları, inovasyon sistemlerinin ve programlarının kurulması ve çalışmasına ilişkin göstergelerdir.

- İnovasyonu destekleyen bölgesel/ulusal sistemler ve programlar,
- Kamu Ar-Ge teşvikleri,
- Yerel ve bölgesel inovasyon programlarını destekleyen merkezi ve gayri merkezi kamu politikaları.

4.SONUÇ

Şu ana kadarki yazımızda belirttiğimiz üzere herhangi bir bölgede varolan ve birlikte davranabilen ve bölgedeki çeşitli yetenekleri bu gayeye tahsis edebilen bir inovasyon süreci varlığında gelişme dolayısıyla kalkınma, daha etkin bir biçimde gerçekleşebilmektedir. Pendik Belediyesi'nin Sabancı Üniversitesi ile başlatmakta olduğu "Pendik Belediyesi-Yerel Kalkınma Projesi ile bir yerel inovasyon sisteminin oluşması ve dolayısıyla bölgenin kalkınma ve gelişme dinamiğine olumlu katkılar sağlaması öngörülmektedir.

* Bu yazının çeşitli bölümleri ya doğrudan ya da özetlenerek Cemil Arıkan tarafından koordine edilen " Ulusal İnovasyon Sistemi" adlı kitaptan alınmıştır.Ekim 2003, (Yayın No.TÜSİAD-T/2003/10/362)

SORU CEVAP

Soru

Otonom bölgelerin, özerk bölgelerin ve yerel yönetimlerin güç kazandığı konusu geçti. Bu, genel politikalar açısından İspanyol Yönetimine bir sıkıntı getiriyor mu, problemler oluyor mu? Bunu nasıl başarabildiler? Etnisite konusuna nasıl yaklaşıldı? Kamu kesiminde yaşayanlar buna nasıl ikna edildi? Yerel otoriteler bunu nasıl devam ettiriyorlar?

Prof. Dr. Francesc Morata

Konuşmamda da izah etmeye çalıştığım gibi anayasal bir pakt oldu. Bir anlaşma söz konusuydu. İspanya'da özellikle demokrasiye geçiş döneminde tam olarak bir dağılma yoktu aslında. Bir müzakere süreci oldu. Francocu rejimin ılımlı önderleriyle demokratların liderleri arasında tartışmalar, müzakereler gerçekleşti. Bir açıdan anayasa İspanya halkının birliğinden bahsetmekle beraber bölgelerin ve bazı ulusların otonomluğundan ve özerkliğinden bahsediyor. Bu ikisi birbirinden farklıdır. Yine konuşmamda izah etmeye çabalamıştım. Bazı tarihi bölgeler var. İspanya'da üç ana tarihi bölge var ve bunlara özerklik verildi. Ama bu hak bir anlamda tüm bölgelere verilmiş oldu. Biz o zamanlar bu sürecin sonunun buraya varacağını elbette kestiremiyorduk. Ancak netice itibarıyla bugün İspanya'da 17 farklı bölge idaresi mevcut. Bazı farklılıklar olsa bile bu bahsettiğim bölge idarelerinin şimdilerde birbirine aşağı yukarı denk yetkileri söz konusu. Örneğin Bask bölgesinin diğerlerine nazaran mali yetkileri daha fazla iken Katalanya'nın kendi ayrı polisi var. Tarihi meseleyi çözebilmek için bizdeki uygulama geçici de olsa bir çözümdü. Çünkü Franco diktatörlüğü döneminde sorun gerçekten korkunç boyutlara ulaşmıştı. Elbette bütün problemlerin çözüme kavuştuğunu söyleyemem.

Genel siyasi sistemimizde biri sağda biri solda olmak üzere iki ulusal parti var. Soldaki parti sosyal demokrasiyi sağdaki parti ise muhafazakarlığı temsil ediyor. Ancak bazı bölgelerde de yerel siyasi sistemlerimiz var. Örneğin Katalanya'da yerel siyasi sistemler içinde ayrı partiler var. Yine bazıları sağda bazıları solda yer alan partiler var. Fakat Katalanya sosyalist partisi ile İspanya sosyalist partisi birbirinin tıpatıp aynısı değil. Aralarında özel anlaşmalar var. Merkezi düzeyde kimi zaman elbette birlikte hareket edebiliyorlar ama farklılaştıkları alanlar da çok. Bask sisteminin ise kendine has karakteristik özellikleri var. Nispeten bu bölgedeki özerklik aktörlerin çoğunu tatmin eder nitelikte. Tabi ki herkesi tatmin ettiğini iddia edemeyiz. Kimi zaman bölgesel gerginlikler de oluyor ve bu gerginlikler siyasi gündemin en tepesini işgal ediyor.

Çok kademeli İspanyol sistemi içinde yerel idarelerin zayıf bir konumu olduğunu söyleyebilirim. Kaynakları az, bazen kurumsal kapasiteleri de yetersiz kalıyor. Ancak yine de kendi politikalarını kendi kaynaklarını kullanarak koymaya çalışıyorlar. Mesela Barselona kent merkezinde kendi aralarında işbirliği içinde politikaları iyileştirmeye çalışıyorlar ve diğer sosyal paydaşları da

çerçevenin içine çekmeye davet ediyorlar. Sözünü ettiğim stratejik plan işte böyle bir şey.

Soru

Sayın Game, Birmingham kentinden bahsederken piyasa oyuncuları ile işbirliği yaparak finansal açılımlar getirdiklerini söylediler. Ayrıca dört-beş tane projeden de bahsettiler. Belediyelerin piyasa oyuncuları ile işbirliği yaparak kendilerine kaynak sağlaması gerçekten çok enteresan. Bu konu hakkında biraz daha açıklama yapabilir misiniz? Ayrıca, büyük sermaye sahiplerine sağlanan imar kolaylıkları acaba daha küçük sermaye sahiplerine de sağlanıyor mu? Yani ne kadar büyük proje sahibiysek o kadar büyük imkanlar mı var?

Prof. Chris Game

Aslında bu konuyu biraz daha açmak istiyordum, sorunuz vesile oldu. Birmingham'da ekonomik yenilenme geçiren iki farklı jenerasyon, iki farklı süreç sözkonusudur. Bunlardan bir tanesi uluslararası kongre merkezi, senfoni konser salonu ve bunun çevresinde bulunan bazı altyapı projeleri. Bunlar için gelen fonlar aslında belediye tarafından tedarik edildi ancak yine de dışarıdan gelen fonlar olmasaydı bunlar yapılamazdı. Örnek vermek istiyorum, mesela uluslararası kongre merkezi için yapılan toplam masraf 180 milyon sterlin idi. Bunun üçte biri, yani 60 milyon sterlin, Avrupa Birliği yapısal fonlarından geldi. Geri kalanın büyük bölümü bir ortaklık tarafından sağlandı. Bu ortaklıkta belediye ve Birmingham Ticaret Odası vardı, elbette bilirsiniz ticaret odaları da bir şemsiye niteliği taşır, içinde diğer özel işletmeler mevcuttur. Dolayısıyla bu öyle bir ortaklıktı ki Birmingham ölçeğinde bir şehir 60 milyon sterlini Avrupa Birliği fonlarından sağlayabilirdi, çünkü bu dış fon olmasaydı projeleri gerçekleştiremezdi. Aynı durum diğer projeler için de geçerlidir. Fakat denge biraz değişiklik gösterdi. İkinci jenerasyonu geliştirme çabaları biraz farklı bir şekilde başladı. Belediye daha fazla organizatör rolü oynamaya başladı ve daha büyük bir ağın ortasında yer aldı. Avrupa Birliğinden, özel sektörden, mesela milli piyango gibi kuruluşlardan kaynaklar sağlayabilmeyi becerdiler. Şehrin merkezini bir bütün olarak özel sektörün öncülüğünde ve finansmanı sayesinde geliştirdi. Buradan benim için alınacak ders şu ki özel sektör finansmanı önceden mümkün olamazdı çünkü bunun sağlanabilmesini gerektirecek güven ortamı eksikliği söz konusuydu. İşçi Partisi yönetimindeki bir belediye meclisinin böyle bir yeniden yapılanmayı sağlayacağına dair güven yoktu.

Birinci bölüm böyle gerçekleşti, ikinci bölüm ise biraz daha fazla özel finansman sağladı.

Prof. Dr. Francesc Morata

Ben de bir şeyler eklemek istiyorum. Yerel yönetimler çerçevesinde Avrupa Birliğini hesaba katmak gerekir. Önemlidir elbette ama Avrupa Birliğini sadece para kaynağı olarak değil ortak fikir üreten role sahip bir mekanizma olarak dikkate almak lazım. Tek başına fon kaynağı olarak görmek yeterli olmaz. Avrupa Birliği'nin görevlerinden birisi de sürekli yeni fikirler, yeni politikalar geliştirmektir. Geliştirilen yeni fikirler yerel düzeye kadar inebilmektedir. Değişik çıkarlar ve farklı belediyeler arasında menfaatlerin buluşmasını da sağlayabilmektedir. Yani sadece bir ülkenin belediyeleri arasında değil diğer ülke belediyeleri arasında da bu söylediğim menfaat buluşmaları olabilmektedir. Belediyeler açısından örneğin Barselona'da, Katalanya'da duyduğum yerel idare fikri yalnızca hizmet ve altyapı kaynağı olarak değil aynı zamanda arabulucu, derleyici ve toparlayıcı bir roldür de. Başka yerlerde de bunu duyuyorum. Bu rol yerel idareyi daha etkin hale getiriyor. Sadece kurumsal ve mali kaynaklar harekete geçirilmiyor. Diğer yeni kaynaklar da harekete geçirilebiliyor, belediyelerin bu kabiliyetleri de mevcuttur. Belediyeler para kaynaklarına daha yakınlar ve bunu başarabiliyorlar.

Prof. Dr. Korel Göymen

Burada ilginç bir husus var. Çoğu Türk kenti için böyle bir şey söz konusu değil. Türk kentleri daha yeni yeni doğuyorlar. Belki yeni fonksiyonları, yeni görevleri yapabilmeleri yeni başlıyor. Mesela Beyoğlu kültür bölgesi olması açısından örnek teşkil edebilir, yeni bir fonksiyonu üstlenebilir. Yine eski kentlerimizin eski dokularının ortaklık anlayışı içinde Belediyelerin, Yerel Yönetimlerin önderliğinde Merkezi Hükümetin katkısıyla ilerde imkanlar doğduğu zaman Avrupa Birliği ve uluslar arası bazı fonları kullanarak yeniden canlandırılması, yeni bir çehreye kavuşturulması söz konusu olabilir.

Soru

Avrupa Birliğinin sağladığı fonların yerel otoriteler tarafından kullanılmasına değinilmesini yararlı buluyorum. Türkiye'de şöyle bir olgu var. Türkiye'de vergi gelirlerinin %50'sinin toplandığı bir kentteyiz ancak bunun sadece %22'si veya %23'ü kullanılmaktadır. Şu anda merkezi hükümet tarafından birçok yer fonlanıyor. Çok vergi verenlerden vergileri alınıyor, az vergi verenlere kaynak olarak aktarılıyor. Bu kaynaklar aynı oranlarda buralara mı aktarılacak acaba? Bunu merak ediyorum. Yoksa bu bölgeler kendi imkanlarını kullanarak mı kaynak bulacaklar ve buldukları kaynakları kullanacaklar?

Son bir şey de şu: Avrupa Birliği'nde siyasi ve ekonomik kriterler var. Ekonomik kriterlere

dönmek istiyorum. Bu kriterlere bağlı olarak önümüzdeki dönemde acaba Avrupa Birliği'nde toplam bütçenin şu kadarı yerel yönetimler tarafından harcanmalıdır gibi bir beklenti veya düşünce olacak mıdır?

Prof. Chris Game

Aslında öyle bir soru sordunuz ki finansman sağlarken yaşanan sorunların tam da üstüne bastınız denebilir. Yerel yönetimlerin karşılaştığı sınırlamaların var olduğunu söylemeliyim. Avrupa Birliği'ndeki çoğu ülkenin aksine İngiltere'deki yerel yönetimlerin toplayabildiği tek bir yerel vergi vardır. Bu vergi emlak vergisidir. Sizler de eminim bazı sınırlamaları tahmin etmekte zorlanmayacaksınız. Eğer sadece emlak vergisi toplayarak kaynak yaratmaya çalışıyorsanız o zaman emlak vergisi ödeyenlere külfet oluşuyor demektir. Bunun dışında kalan, yani yerel yönetimlerin ihtiyaç duyduğu finansmanın geri kalanı merkezi hükümet tarafından sağlanır. Bu da kimi spesifik veya diğer vergileri toplamak suretiyle gerçekleşir. Son yıllarda bazı spesifik vergilerin toplanması hızlandı. Fonların direk olarak nerelere aktarıldığı önceden bilinmek zorunda. Vermek istediğim mesajlardan birisi de yerel yönetimlerin geniş hacimli ve İngiltere'de çok yönlü olduklarıydı. İngiltere'de yaklaşık olarak dört yüz yerel yönetim birimden bahsedebiliriz. Ancak buna rağmen fonlamaya doğrudan müdahale edilebilmesi ve fonların yönlendirilmeleri mümkündür. Hatta yerel yönetimlerin imkansız olarak gördükleri bazı fonlamaların bile mümkün hale getirebildiğini söyleyebilirim. Korkarım ülkemizde siyaset yatırım finansmanlarına müdahale etti veya yönlendirici oldu. Ama bence bu tip müdahaleler sağlıklı oluyor.

Avrupa Birliği fonları ile ilgili bir soru daha sordunuz. Bunlar büyük fonlar, yapısal fonlardır. Bölgesel ve sosyal kalkınma için kullanılır. Benim sözünü ettiğim fonlar daha çok Avrupa bölgesel kalkınma fonları elbette. Genel olarak konuşmak gerekirse, Avrupa Birliği fonları daha çok Merkezi Hükümetlere kanalize edilirler. Son yıllarda bazı değişiklikler oldu. Ama bu fonlar bazı kesin kriterlere göre yönlendirilir, örneğin ihtiyaç alanları tespit edilir, avantajlı veya dezavantajlı bölgeler belirlenir. Yani çeşitli ölçütler dikkate alınarak bu fonun nereye kullanılacağına karar verilir. Aynı zamanda beş farklı kriter ve beş farklı amaca yönelik olarak değerlendirme yapılır. Yani yerel bir yönetim olarak bu beş farklı kritere uyumluluk göstermelisiniz ki fonu hak edesiniz. Bunun yanı sıra merkezi hükümetteki ilgili bölümlerle koordinasyon içinde olmalısınız. Sanırım İtalyan ve İspanyol meslektaşlarım bu konuya ilavelerde bulunmak isteyeceklerdir.

Dr. Ugo Rossi

Ben İtalya'nın güney kısmından geliyorum. Buraya Avrupa Birliği'nden gelen fonlar son yıllarda ekonomik kalkınma açısından oldukça yararlı oldu. Özellikle merkezi yönetimin mali kaynak sağlayan rolünün azalmasıyla beraber Avrupa Birliği fonlarının önemi ve kullanımı daha da ön plana çıkmaya başladı. Ama bu aynı zamanda kamu otoritesinin piyasalara müdahalesinin de gerektiğini ortaya çıkardı, piyasalarla ilgili tek başına liberal bir model kesin çözüm değildir. Geçtiğimiz dönemlerde bu bölgeye Avrupa Birliği menşeli çeşitli fonlar aktı ve diğer bölgelerle kıyas yapıldığında bu bölgenin daha verimli bir iktisadi performansa ulaştığı gözlemlendi. Yani Avrupa Birliğinden yine aynı seviyede finansman sağlanan bölgelerin kamu kesiminin de katkısıyla daha fazla aşama kat ettiğini gördük. Bu da bize kamu kesiminin müdahalesinin hala çokta gereksiz olmadığını gösterdi. Dolayısıyla yerel ekonomik kalkınma için buradaki kamu unsurlarının da dahil olması şart.

Prof. Dr. Francesc Morata

Ben de İspanya örneğinden sözedeyim. Bizim de yapısal fonların tesisi konusunda Avrupa Birliği programını takip ettiğimizi belirtebilirim. Yerel yönetimlerin desteklenmesi ile ilgili iki kaynaktan bahsedebiliriz. Bir tanesi az önce meslektaşlarımdan da dile getirdiği gibi yapısal fonlardır. Ancak yapısal fonları konuşurken gelişmiş ve daha az gelişmiş bölgeler arasında bir ayırım yapmamız gerekiyor. Avrupa ortalamasının daha altında kalan ve yapısal fonlara ihtiyaç duyan birinci, ikinci ve üçüncü derece öncelikli bazı bölgeler var. Bu yüzden bu bölgeler arasında bir ayırımı gözetmemiz gereklidir. Bir de Avrupa inisiyatifi adını verdiğimiz programlar var. Bu programlar yapısal fonların dışında kalan ve şehirlere ve şehirleşmeye yönelik olan programlar ve Avrupa Birliği bu program dahilinde buralara finansman sunmaktadır. Yani çağdaşlaşmak, yeniden canlandırmak, şehirlerin ve şehrin çevresindeki bölgelerin yenilenmesi, alt yapının iyileştirilmesi, kültürel hizmetlerin hızlandırılması gibi konularda mali destek sağlayabilen bir şehirleşme programı denebilir. Bu enstrümanın avantajı söz konusu şehirlerle Avrupa Birliği komisyonu arasında doğrudan işbirliği yapılabilmesidir. Bu durumda yerel hükümetlerin menfaatlerini gözetilen ve temsil eden birim olarak karşımıza merkezi hükümetler çıkmaktadır ancak yerel hükümetler şehirlerle birlikte Avrupa Birliği ile dolaylı olarak çalışabiliyorlar. İspanya'da mali kaynakların eksikliği ile ilgili bir takım sorunlar yaşanıyor. Bu yüzden finansmana yönelik üst düzey bir işbirliği yaratılmak zorundadır. Önceki konuşmamda Barselona ve Katalanya'da uygulanan programlardan bahsetmiştim. Bu gibi programlar merkezi hükümetlerde de uygulanıyor. Bu durumun finansman sağlanabilmesi için özelde ve genelde daha fazla yaygınlaşması gerekir.

Prof. Dr. Korel Göymen

Değerli katılımcılar soru cevap bölümünü bitirmek üzereyiz. Üzerinde durduğumuz şu konular gerçekten hayati konular. Küreselleşme, yerelleşme ve medeniyetlerle ilgili yarışların biçimi artık değişti dedik. Yarışlar artık firmalar arasında değil. Ancak tam burada hayati bir konu var. Buradan diğer hayati bir kavram olan eşitliğe geçmek istiyorum. Eşitliğin, eşitlikciliğin ve bölgeler arası dengenin sağlanması için mutlaka müdahale gerekiyor. Merkezi hükümetin veya bir ulus üstü birim olan Avrupa Birliğinin müdahalesi gerekli oluyor. Avrupa Birliğinin yapısal fonları şöyle bir mantık güdüyor. Eğer kendiliğinden bir ülkenin ve bölgelerin arasındaki eşitlik göreceli olarak sağlanabilseydi veya ülkeler ve ülkelerin içindeki bölgelerin arasında makul bir denge olabilseydi müdahale etmeye gerek olmazdı. Ne Avrupa Birliği ne de merkezi hükümetler müdahale etmezlerdi. Ama bu müdahale öyle yapılıyor ki diğer paydaşları devreye sokmak önem kazanıyor, seçici olunuyor. Yoksa herhangi bir ülkedeki merkezi hükümetin veya merkezi otoritenin fonlar dağıtılırken eşit ve adil olmaya katkı sağladığını inkar etmemiz mümkün değildir.

Soru

Sayın Chris Game konuşmasının başında yerel yönetimlerin anlamından bahsetmişti. Ancak benim yerel yönetimlerin anlamıyla ilgili zihnimde var olandan çok farklı bir tanımdı sizinkisi. Sizin bakış açınız büyük çaplı prestij projelerin yerel yönetimler için çok iyi olduğu fikriydi ki bu benim kabul edebileceğim bir fikir değil. Bence bu projelerin diğer ülkeler örnek alınarak kullanılması doğru olmaz. Zaten siz yerel yönetimleri gerçekten farklı bir şekilde tanımladınız. Dolayısıyla bahsettiğiniz prestij projeleriniz bizim yerel yönetim tanımımıza uyum göstermiyor. Belki bu bahsettikleriniz Birmingham kentine birebir uyabilir ama örneğin Londra'ya veya İstanbul'a tam olarak uygunluk göstereceğinden kuşkuluyum. Yani verilen örneklerin evrensel olması gerekir. Belki sizin projeniz başarılı bir projedir, buna itirazım yok. Ama mesela her zaman bir yatırım hamlesi için herkese otel inşa edin veya turizm yatırımları yapın diyebilir misiniz? Bence bu mümkün olamaz. Bu konudan bahseder misiniz lütfen?

Prof. Chris Game

Teşekkür ederim. Sorunuz sayesinde tebliğimi biraz daha açıklamam için bir fırsat daha sunmuş oldunuz. Belki biraz daha açık ifade etmeliydim. Ben maksatlı bir şekilde kendi şehrimdeki yenileşme projesinden bahsetmiştim. Çünkü bu proje istisnai bir projeydi. Aslında birçok husus var. Bizim burada konuşmacılar olarak sayımız daha fazla olacaktı. Bir yerel idarenin işleyiş biçimi değişik şekillerde olabilir. Size ne demek istediğimi izah edeceğim. Sizin gündeme

getirdiğiniz hususlardan bir tanesi prestij projelerle diğer projeler arasında bir nispet olması gerektiğidir. Sayın başkanın da vizyon proje olarak ortaya koyduğu projeler arasında da bir denge kurmamız lazım. Temel hizmetler çerçevesinde bunları dengeye koymak ve oradaki vatandaşların gündelik yaşamlarında, gelmesi muhtemel yatırımların çekilmesinde bunların her birinin önemli bir rolü var. Elbette bunları dengede tutmanın önemi büyük. Eğer “paydaşları temel hizmetlerin dışında tutmamak gereklidir” demek istiyorsanız ben de tabi ki size katılıyorum. Şu anda vaktimiz pek yok ama dilerseniz daha sonra bu düşünceyi arka planını da size izah edebilirim. Şayet sorunuza doğru anladıysam sizin ifade etmek istediğiniz husus aslında Birmingham’daki pek çok siyasetçiyi de düşündüren bir husustu.

Kısmen sizin sorunuzla ilgili olarak şunu öneriyorum. Sadece Birmingham ve benzeri büyük idarelerin değil tüm yerel idarelerin faaliyetlerinin tamamına baktığımız zaman arazi tahsis etmek, küçük ölçekli işletmeler için yerler açmak, beceri gelişimine katkıda bulunmak, eğitim, yatırım ve üretim desteği, diğer işletmeleri desteklemek gibi bütün bu faaliyetler dar anlamıyla ekonomik kalkınmaya dahil olan desteklerdir diyebiliriz. Pratikte mesela İtalya ve İspanya’yı konuşacak olursak bunun ayrıntılarını görebileceğiz. Tüm bu faaliyetlerin detaylarına dair bilgiler aktarabilirim ama ben özellikle Birmingham’dan bahsetmeye karar verdim, çünkü bunun istisnai bir örnek olduğunu düşündüm. Büyük bir belediye ve gerçekten bunu becerebilir mi sorusuna cevap aramak amacıyla bu örneği verdim.

Prof. Dr. Korel Göymen

Sevgili konuklar, toplantımızın sonuna gelmiş bulunmaktayız. Sayın Başkana kapanış konuşması yapması için sözü bırakmadan evvel sizinle bir gözlemi paylaşmak istiyorum. Pendik Belediyesi ve Sabancı Üniversitesi işbirliğiyle düzenlediğimiz bu toplantı dolayısıyla, Başkan, Başkan Yardımcısı, üst düzey yöneticiler, danışmanlar ve daha birçok kişiyle tanışmış oldum. Çok büyük bir memnuniyetle ve inanırım ki bu kadar büyük bir şevkle çalışan bir ekibe daha önce pek rastlamadım. Bu toplantının düzenlenmesinde iyi bir kriz yönetimi örneği göstererek yirmi dört saat içinde hava koşulları vs. gibi faktörleri hesap ettikten sonra buraya bu kadar düzeyli bir katılımın sağlanması başta Belediye Başkanının ve çalışma arkadaşlarının başarısıdır. Toplantının niteliğinden bir şey kaybetmeden gerçekleşmesinde Başkan Danışmanı Sayın Kenan Çamurcu oldukça etkili oldu. Kendisine teşekkür etmek istiyorum. Otel personeline teşekkür etmek istiyorum. Çevirmen arkadaşlara teşekkür etmek istiyorum. Onlar da son anda gelebildiler, bir tanesi benim eski öğrencilerimdir. Kendisiyle burada karşılaşmaktan büyük memnuniyet duydum. Teknik ekibe ve bütün hazırlıkları yapan değerli arkadaşlara da teşekkür etmek istiyorum. Şimdi sözü Sayın Başkana bırakıyorum.

Erol Kaya

Pendik Belediye Başkanı

Bende teşekkür ederim. Bir hatırlatma yapmak istiyorum. Aslında yerel hizmetler alanında yaptığımız her işte ülkemizin hemen her yerindeki akademisyenlerle beraber olmak istiyoruz. Sayın Chris Game'e, Pendik'in altyapısının %98'ini bitirmiş olmamızla ilgili bir açıklama yapmak istiyorum. 2000 yılında resmi nüfusu 400.000 olan ve geçtiğimiz on yılda nüfusu hızla artmış bir belediyenin başkanıyım. %98 başarı, insani hizmetlerin çözülmesiyle sağlanmıştır. Birmingham'da buldum. Sözü edilen prestij projelerin ve şehrin transformasyonuna etkisini biliyorum. Buna karşın Birmingham'ın çok pahalı bir şehir olduğunu da söylemek istiyorum. Güzel bir şehir ama oldukça pahalı.

Değerli konuklar, bizim bu toplantıyı düzenlemekteki amacımız ve beklentimiz yerel kalkınma çerçevesinde kendi tecrübemize uluslararası tecrübeyi de eklemektir. İngiliz, İtalyan, Alman, Fransız ve İspanyol tecrübelerini gözlemlemiş olduk. Türkiye'nin gündemindeki yerel yönetimler reformu içinde bu gelişmiş örneklerin mutlaka katkısı olacaktır.

Pendik'te başlattığımız yerel kalkınma projesinde ve bu toplantının gerçekleşmesinde Sabancı Üniversitesi teori noktasında bize çok ciddi katkılar sağladı. Hem üniversiteye hem de Sayın Prof. Göymene çok teşekkür ediyoruz. Pendik Yerel Kalkınma Platformu'na katılım noktasında İTO, MÜSİAD, TOBB, KOSGEB gibi kuruluşların değerli temsilcilerine da çok teşekkür ediyoruz.

Sonuç olarak hedefimiz şehirlerde ve bölgelerde yaşayanların mutluluğunu ve tatminini sağlayabilmektir. Sorumluluk noktasında bazı eksiklikler olduğu açıktır. Bu şehri bir bütün olarak ele almak gerekir. Tüm katılımcılara, konuklara, değerli meslektaşlarıma çok teşekkür ediyorum..