

ARAŞTIRMA / ARTICLE

Bölge Planlamada Katılım: İzmir ve Batı Karadeniz Kalkınma Ajansları Üzerine Bir İrdeleme

Participation in Regional Planning: An Evaluation on Izmir and West Black Sea Development Agencies

Rabia Güney,¹ N. Aydan Sat²

¹Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Mekansal Planlama Genel Müdürlüğü, Ankara

²Gazi Üniversitesi Mimarlık Fakültesi, Şehir ve Bölge Planlama Bölümü, Ankara

ÖZ

Bu çalışma, son yıllarda önemi sıklıkla vurgulanan bölgesel kalkınma, katılım ve bölgesel kalkınma ajansı kavramları arasındaki güçlü ilişkiden yola çıkmaktadır. Amaç, bölgesel kalkınmanın önemli aktörlerinden olan kalkınma ajanslarının bölge planlama çalışmalarını katılım perspektifinden incelemektir. İzmir ve Batı Karadeniz Kalkınma Ajansları örnekleri üzerinden gerçekleştirilen bu çalışmada, amaca ulaşabilmek için planlama süreçlerinde yer alan aktörlerle, Kalkınma Ajansı, farklı kurumların temsilcileri ve vatandaşlarla derin görüşmeler ve anket çalışmaları yapılmıştır. Çalışmada gerçekleştirilen derin görüşmeler ve anketlerden elde edilen sonuçlar, Türkiye’de geçmişi oldukça yeni olan ajansların bölge planlarının hazırlanma aşamasında katılım sürecine önem verdiklerini, ancak katılımın etkinliğinin artması için kat edilmesi gereken uzun bir yolun bulunduğunu göstermektedir.

Anahtar sözcükler: Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı; Bölgesel Kalkınma Ajansı; Bölge Planlama; İzmir Kalkınma Ajansı; katılım.

ABSTRACT

The starting point of this study is the strong relationship among regional development, regional development agencies and participation concepts. The aim is to evaluate regional planning studies of regional development agencies who are the most important actors of regional development from participation perspective. Izmir and West Black Sea Development Agencies are selected as case studies, and indept interviews with members of regional development agencies and questionnaires with participants from different institutions (universities, firms, NGOs and etc.) and citizens were realized in order to reach the aim of the study. The results of all these indept interviews and questionnaires shows us, although they are relatively new institutions, Regional Development Agencies give importance to the participation in regional planning process, but in order to increase the effectiveness of the participation there are more works and regulations that have to be done.

Keywords: West Black Sea Development Agency; Regional Development Agency; Regional Planning; Izmir Development Agency; participation.

Bu makale, Rabia Güney tarafından Doç. Dr. N. Aydan Sat danışmanlığında Şubat 2015’de Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü’nde tamamlanan “Bölgesel Ekonomik Kalkınmada Yönetişim: İZKA ve BAKKA Üzerine Bir İnceleme” başlıklı yüksek lisans tez çalışmasından üretilmiştir.

Geliş tarihi: 08.01.2016 Kabul tarihi: 04.08.2016

İletişim: N. Aydan Sat.

e-posta: bnecibe@gazi.edu.tr



Giriş

Küreselleşme süreciyle birlikte devletin müdahalesine dayalı merkezîyetçi bölgesel kalkınma anlayışı değişerek yerini, yerelden ulusala ekonomik, siyasal ve sosyal aktörlerin katılımıyla gerçekleştirilecek yönetim esaslı bir bölgesel kalkınma anlayışına bırakmıştır. Bu yeni yaklaşımın uygulama aşamasında ön plana çıkan Bölgesel Kalkınma Ajansları (BKA) küresel rekabette avantaj sağlama amacındaki bölgesel kalkınma stratejilerinin hazırlanmasında etkin rol oynayarak ekonomik yönetişimin önemli aktörleri olarak karşımıza çıkmaktadır. Söz konusu ajanslar kuruluş şekilleri, işlevleri ve yapıları açısından farklılıklar gösterebilir de buldukları bölgenin potansiyelini harekete geçirmeleri, kalkınma odaklı olmaları ve belirli bir coğrafi bölgeyi geliştirmeye çalışmaları açısından ortak misyona sahiptir.

Bölgesel kalkınma, katılım ve bölgesel kalkınma ajansı kavramları arasındaki güçlü ilişkiden yola çıkarak gerçekleştirilen bu çalışmanın amacı; bölgesel ekonomik kalkınmayı katılım perspektifinden ele alarak, bölgesel kalkınmanın en önemli aktörlerinden olan kalkınma ajanslarının bölge planlama çalışmalarını katılım perspektifinden incelemektir. İzmir (İZKA) ve Batı Karadeniz (BAKKA) Kalkınma Ajansları örnekleri üzerinden gerçekleştirilen bu çalışma, planlama süreçlerinde yer alan aktörlerin, süreci katılım perspektifinden nasıl değerlendirdikleri sorusuna odaklanmaktadır.

Çalışmada, bölgesel kalkınma, katılım ve kalkınma ajanslarına yönelik kuramsal incelemeler yazın taraması ile gerçekleştirilmiştir. Yazından elde edilen ipuçlarıyla alan çalışmasına atıf oluşturacak bir yöntem geliştirilerek, çalışmanın bundan sonraki aşamalarına kuramdan gelen bu katkı ile devam edilmiştir. Böylece kuram ve görgül çalışma arasında olması gereken ilişki kurulmuştur. Çalışmanın amacına ulaşabilmek için; bölge planı raporları incelenmiş, kalkınma ajanslarının ilgili birim yetkilileriyle derin görüşmeler ve sürece katılan paydaşlarla anketler yapılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde temel kavramlar tartışılmaktadır. Kalkınma ajansları ile bölge planlama ilişkisi ve planlamada katılımın önemi bu bölümde ele alınan temel konulardır. Üçüncü bölümde çalışmanın yöntemi aktarılmakta ve dördüncü bölümde derin görüşme ve anket bulguları verilmektedir. Beşinci bölümde derin görüşme ve anket çalışmalarının sonuçları değerlendirilmekte daha sonra da genel sonuç ve önerilere yer verilmektedir.

Bölgesel kalkınmanın ancak, kamu, özel sektör, üniversite, STK ve ilgili diğer aktörlerin planlama sürecine katılımını ön gören dinamik ve etkileşimli bir yönetim yaklaşımı ile mümkün olduğu göz önüne alındığında, uygulamadaki durumu inceleyen bu çalışma önem arz etmektedir. Çalışma sonucunda

Türkiye'de geçmişi oldukça yeni olan ajansların bölge planlarının hazırlanma aşamasında katılım sürecine önem verdikleri, ancak katılımın etkinliğinin artması için kat edilmesi gereken uzun bir yolun bulunduğu tespit edilmiştir.

Kalkınma Ajansları ve Bölgesel Planlama

Küreselleşme kapsamında değişen bölgesel üretim sistemleri ve politikalar, bölgeyi ekonominin ve ekonomik kalkınmanın odak noktası olarak kabul eden yaklaşımlara ivme kazandırmıştır (Kayasü ve ark., 2003:7). Bölgesel politikaların kurumlaşmasında bölgesel birimlerin ağırlık kazanması ve merkeze bağlı bürokratik örgütlenmeler yerine yarı-özerk birimlerin gündeme gelmesi ve bölgesel gelişmeden sorumlu yeni birimlerin oluşturulması da yeni dönemde benimsenen politikaların uygulama yönünde getirdiği farklılıkları göstermektedir. Dolayısıyla küreselleşmeyle birlikte bölgesel kalkınma politikalarında en önemli aktör olarak Kalkınma Ajansları dikkati çekmektedir (Akiş, 2011).

Kalkınma Ajansları, ağ kurma ve öğrenmeyi teşvik ederek, tavsiyeler sağlamak gibi yumuşak siyasa araçlarıyla ekonomik kalkınmayı destekleyen yarı özerk örgütlerdir (Halkier, Danson ve Damborg, 1998:343). Daha stratejik bir bakış açısıyla, Kalkınma Ajanslarının, yerel çıkarları ortaklaştıran kapasitelerini geliştirmeye yönelik çalışmalar yaparak, genellikle bölgesel ekonomik siyasalar ile bölgesel kalkınma üzerinde etkisi olan diğer siyasa alanları arasındaki boşluğu birleştirmeleri beklenir (McMaster, 2006; Syrett ve Silva, 2001).

Başta Avrupa Birliği ülkeleri olmak üzere dünyada pek çok ülkede uygulama örnekleri bulunan, kalkınmada sürükleyici bir örgütlenme olan Kalkınma Ajansları'nın ana amacı; kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve bu şekilde bölgesel yatırımları arttırarak bölgedeki ekonomiyi canlandırmak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmaktır. Mevcut yazında kalkınma ajanslarının oluşturulmasına ilişkin ilkeler tartışılmakta olup, bu konuda oldukça geniş bir görüş birliği vardır (Eraydın, 2010:45):

- İlk benimsenen ilke, aşağıdan yukarıya doğru şekillenen örgütlenme ve merkezin ancak çok genel düzeyde katkıda ve yönlendirmede bulunduğu bir düzen kurulması gereğidir. Böyle bir düzenlemenin yöreye/yerele özgün politika geliştirme ve yerelin sorunlarına çözüm bulabilmeyi kolaylaştırabileceği öne sürülmektedir. Aşağıdan yukarıya doğru belirlenecek politikalar yerel yönetimlere ekonomik gelişme politikaları saptamada serbestlik sağlayacak ve yeni sektörler geliştirilmesi gibi önemli kararlar almasını sağlayabilecektir.
- İkinci ilke, kalkınma ajanslarının görevlerine ilişkindir. Kalkınma ajanslarının ana görevi mevcut yerel kapasiteye ve yöredeki değişik aktörlerin güçlerine dayalı olarak bir

stratejik bölgesel program/plan geliştirmek ve uygulamak olarak tanımlanmaktadır.

- Üçüncü temel ilke ise, karar alma süreçlerine yöneliktir. Kararların alınma sürecinin müzakereci ve uzlaşmacı olması, kademeli bir yapı yerine eşitler arası bir ilişkinin sağlandığı bir yapının oluşturulmasına dayalı bir karar verme süreci gerçekleştirilmesi, kalkınma ajanslarının çalışma biçimini tanımlamaktadır.

Kalkınma Ajansları, özellikle yeni bölgesel gelişme paradigması çerçevesinde, bölgesel gelişmenin sağlanması için tasarlanmış bir araç olarak değerlendirilmektedir. Bu ajanslar, bölgesel kalkınma uygulamalarına ilişkin kararların ve politikaların katılımcı bir yapı içerisinde bölgede yaşayanlar tarafından alındığı ve uygulandığı yerinden yönetim ve bölgesel strateji tasarım kurumlarıdır. Bu bağlamda Kalkınma Ajansları, eskiden sadece devletin üstlendiği kalkınma misyonunun toplumun farklı kesimleri tarafından paylaşılmasını sağlamaktadır (Yamen, 2009). Bu anlamda, kalkınma ajanslarının temel işlevlerinden birisi de kuruldukları bölgede var olan içsel potansiyelini ortaya çıkartıp, bölgenin ekonomik ve sosyal yönden kalkınmasını sağlamaktır.

Devlet otoritelerinden belli bir mesafede bölgesel olarak konumlanmış olan Kalkınma Ajansları, genellikle yerel işletmelere ve örgütlere daha kolay yaklaşabilirler ve onlara karşı daha kapsayıcı olabilirler. Dolayısıyla, ajanslar hükümetin taşra teşkilatlarında kısıtlı olan (ya da olmayan) işletimsel özgürlük ve güvenilirliği belli bir seviyeye çıkarabilirler (Danson and Whittam, 1999). Kalkınma Ajansları özellikle AB kaynaklı önemli fonların bölgeye yönlendirilmesinde ve harcama kalemlerinin düzenlenmesinde ve ulusal ve uluslararası düzeydeki kalkınmaya cevap vermede ana araçlar olarak görülürler (Lagendijk, Kayasu ve Yaşar, 2009).

Sonuç olarak, bölgesel kalkınmanın araçlarından biri olan Kalkınma Ajansları, tüm diğer araçları yönlendirebilecek, temel strateji ve politikaları, plan ve programları hazırlayacak veya hazırlatacak, kaynakların etkin kullanımını ve adil dağılımını sağlayacak, yerel potansiyel ve ihtiyaçları belirleyecek, diğer araçlarla işbirliği ve uyumu gerçekleştirecek bir eşgüdüm merkezi niteliği taşımaktadır. Kalkınma ajanslarının diğer araçlarla uyumlu çalışması ve temel görevlerini etkin bir şekilde yerine getirmesi, bölgesel kalkınmada başarı elde edilmesinin ön şartıdır.

Bölge Planlama ve Katılım

Tüm vatandaşların gerek doğrudan gerekse kendilerini temsil eden aracı kurumlar vasıtasıyla karar alma süreçlerine katılmaları genel kabul görmüş bir uygulamadır. Dinamik bir etkileşim sürecini işaret eden katılım olgusu; karar alma, uygulama ve denetleme gibi farklı boyutları içermektedir. Süreçte yer alan farklı düzeylerdeki aktörler (örgütler, ulusal ve yerel yönetimler vb) bu süreci işletecek mekanizmaların üretilmesi ve

yasal güvence altında çalıştırılmasını sağlamakla yükümlüdür (Göküş, 2010). Yönetişimin katılımcılık boyutu bu uygulamayı sağlamaya çalışmaktadır. Planlama açısından bakıldığında ise planlamada katılımın beş farklı düzeyinden söz edilebilir (Tekeli, 1990:9-10):

1. Düzey: Planı halka benimsetmek
2. Düzey: Katılım yoluyla plancının bilgilenmesi
3. Düzey: Halkın plan kararına katılması
4. Düzey: Katılımın kritik rasyonalizmin gerçekleştirilmesi aracı olarak görülmesi
5. Düzey: Katılım yaklaşımı olarak, bölüşmeye değil yaratmanın heyecanına katılım

Planı halka benimsetmek: sınırlı bir katılımın sağlandığı bu düzeyde sadece planın tamamlanarak halka anlatılması söz konusudur.

Katılım yoluyla plancının bilgilenmesi: Kentte yaşayan kişilerin isteklerini ve sorunlarını aktarmada ya plancının uyguladığı araştırma teknikleri yetersiz kalmakta ya da plancının halkla doğrudan ilişki kurarak halkın sorunlarını serbestçe dile getirmesine olanak vermediği hallerde hazırlanan planın halka benimsetilmesinde güçlüklerle karşılaşmaktadır. Bu sorunları aşabilmek için plancı, kendi planlama sürecine halkın kendi sorunlarını aktarmasına olanak veren ilişkilerin kurulmasını da eklemektedir. Ancak bu durumda da halkın karar sürecine katılması henüz söz konusu değildir. Sadece halkın isteklerinin tek taraflı bildirilmesi vardır.

Halkın plan kararına katılması: Buraya kadar aktarılan katılım türleri iyileştirici bir nitelik taşıırken, bu katılım düzeyinde planlama anlayışında köklü bir değişiklik söz konusudur. Bu durumda yapılan planın teknik kalitesinden ziyade planın elde edilmesinde kullanılan katılım sürecinin mükemmelliği değerlendirme konusu haline gelmektedir. Kamu yararı adı altında toplumda güçlü sınıfların çıkarlarının korunduğu ve plancıların kendi değer yargılarını topluma kamu yararı olarak empoze ettikleri eleştirilerinden uzak olarak planlama herkesin katılabileceği siyasal eylem alanına dönüşmektedir.

Katılımın kritik rasyonalizmin gerçekleştirilmesi aracı olarak görülmesi: Kritik Rasyonalizm (Eleştirel Akılcılık), eleştirel, akılcı, sorgulamaya dayalı katılımdır. Eleştirel akılcılıkta değerler açıkça adlandırılır, karşılaştırılır, eleştirel olarak değerlendirilir, birbiriyeli ilişkilendirilir, kapsamlı bir yapı haline getirilir. Eleştirel kuramı, insanların kendi iradesi ve bilinciyle kendi tarihlerini yaptıkları, araçsal akılcılığın ötesinde, gerçekten akılcı toplumun gerçekleştirilmesini amaçlar. Burada ilginç olan özellik katılımın yönünün değişmesidir. Toplumda var olan bir süreç plancı katılmaktadır. Daha önceki katılım anlayışlarından farklı olarak halk bu sürecin doğal bir parçasıdır, dışlanmış olan plancıdır ve plancının katılımı söz konusudur.

Katılım yaklaşımı olarak bölüşmeye değil yaratmanın heyecanına katılım: Burada söz konusu olan paylaşmaya katılımdır. Katılıma birlikte iş yapmanın birlikle bir şey yaratmanın heyecanına katılım boyutu kazandırılırsa insanlar sadece kamu kaynaklarına bağlı kalmazlar, kendi kaynaklarını da harekete geçirirler. Böylece toplumdaki toplu tüketim, özel tüketim dengesi değişir, katılım kaynak sorununu çözücü bir boyut kazanmış olur.

DPT (2007) etkili ve başarılı bir katılımın gerçekleşmesinde örgütlenme hakkını önşart olarak değerlendirmekte ve sivil toplum örgütleri aracılığıyla halkın katılma ve denetleme yoluna gittiğini belirtmektedir. Sivil toplum örgütlerine vurgu yapan katılım ve katılım amaçlı örgütlenmeye ilişkin yazına göre temsiliyet açısından sorunları olmayan sivil toplum örgütleri yönetişimin ana unsurlarının başında gelmektedir.

Günümüzde farklı aktörler arasındaki ilişkilerin, bireysel ve kurumsal çıkarlar dışında ortak çıkarların belirlenmesi ve gerçekleştirilmesi, ortak çıkar için uzlaşma, müzakere ve karşılıklı öğrenme süreçlerini içermesi gereği sıklıkla vurgulanmaktadır. Diğer bir deyişle, ilişkilerin paylaşımdan öte katılımcıların birbirlerinden bir şeyler öğrenmesini ve bu arada bazı şeyleri müzakere etmelerini sağlaması gerekmektedir. Bu nedenle bir yönetim sistemi tasarlanırken ortak çıkar için uzlaşma ve karşılıklı öğrenme süreçleri, bir ön koşul olarak ortaya çıkmaktadır (Eraydın, 2007:15).

Bölgesel kalkınma bir ortaklık çerçevesinde ele alınırken, Stoker'a göre ilk yapılması gereken; durumu tanımlamak, kilit rol oynayacak ortakları belirlemek ve aralarında etkili bağlar kurmak, ikincisi istenen sonuçların elde edilebilmesi için ilişkileri etkilemek ve yönlendirmek, üçüncüsü ise ortak hedeflere, toplu düşünce ve eylemlere yönelik düşünme ve davranma kapasitesini geliştirmektir (Stoker, 1998). Bu yeni örgütlenme biçimi, etkileşimli karar üretme sürecinin gerçekleştiği katılımcı yönetim olarak da tanımlanmaktadır (Klijn, Koppenjan, 2000). Bu çerçevede kamu-özel sektör birlikteliği ve farklı mekânsal düzlemlerde örgütlenmiş farklı aktörlerin karar sürecine katılımı öngörülmektedir. Ancak, bilindiği üzere katılım süreci kendiliğinden oluşan bir süreç değildir örgütlenmesi gerekmektedir. Bu çerçevede katılımcı politika ağları öne çıkan yeni kurumların başında gelmektedir (Eraydın, 2010). Politika ağları, yatay olarak birbirine bağlı ve müzakereler yoluyla etkileşim içinde bulunan işlevlerinde özerk aktörlerden oluşan, düzenleyici, kuralcı, bilişsel bir çerçeveye oturan ve belirli politika alanlarında kamu amacı üretimine katkıda bulunan ağlardır (Sorensen ve Torfing, 2005). Politika ağlarında aktörlerin birbirlerine bağımlılığı, aktörler arası pazarlıklar, karşılıklı güven ortamının tesis edilmiş olması ve devletten önemli ölçüde bağımsızlık gibi özellikler öne çıkar (Gündoğan, 2010).

Bu ağların bir parçası olan aktörler veya ortaklar, eyleme geçme kapasitesine, kaynaklarını, becerilerini ve amaçlarını uzun

vadeli ve örgütlerden hiçbirinin baskın bir rol oynamadığı bir "koalisyon" çerçevesinde bir araya toplayarak sahip olur. Bu durum, kamusal veya özel, hiçbir aktörün sorunları tek başına çözmeye yetecek bilgi ve kaynağa sahip olmadığından görülmesinden kaynaklanır (Kooiman, 1993).

Eraydın (2010); politika belirleme sürecinde demokratik kalitenin sağlanmasının yeni kurumların/örgütlerin oluşturulmasında izlenmesi gereken temel ilkelerin başında yer aldığını, demokratik açıdan benimsenebilir bir sistemin tanımlanmasının da oluşturulan karar süreçlerinde ve politikalarda girdi meşruiyeti ve çıktı meşruiyetinin sağlanmasını zorunlu kıldığını belirtmektedir. Girdi meşruiyetini vatandaşların etkin katılımı için politik açıdan eşit olmaları ve oluşturulan kararları denetleme haklarının olması anlamına geldiğini, çıktı meşruiyetinin ise bir kararın vatandaşların amaçlarını ne ölçüde ve ne etkinlikte karşıladığı ve sorunlarının ne ölçüde çözüldüğüne bağlı olarak oluşturulması anlamına geldiğini vurgulayan Eraydın (2010: 42-43), katılımcıların sorunlarının çözülmesi ve taleplerinin karşılanmasında fazla bir yol kat edilmemesi durumunda, katılıma ilginin azalacağını ve katılımcı süreçlerin halk tarafından benimsenmesinin zorlaşacağını ifade etmektedir.

Sonuç olarak katılımcılık; kamu gücünün kötüye kullanılmasının önlenmesi, kamu tarafından yapılan düzenlemelere uyumun artması, halkın devlete olan güveninin pekişmesi, şeffaf ortamların oluşturulması ve paydaşlar arasında ortak bir dil sağlayarak sorun çözme kapasitesini güçlendirmesi gibi nedenlerle oldukça önemlidir. Halkın yönetime katılımı, katılımcı bireylerin örgütlenmesiyle olmaktadır. Katılımın sağlanabilmesi ise merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin, meslek örgütlerinin, akademisyenlerin, parlamenterlerin, sendikaların ve sivil toplum kuruluşlarının yani toplumun her kesiminin eşitlik ilkesi çerçevesinde ortak (paydaş) olarak hareket etmesine bağlıdır. Dolayısıyla denilebilir ki paydaşların yönetime karar aşamasından uygulama ve denetim aşamasına kadar her düzeyde katılımı, kavramın temelini oluşturmaktadır. Yönetişim kavramsallaştırmasının en önemli bileşeni olan katılıma ilişkin olarak Gündoğan (2010: 35); yönetişimin özünde, adında ve iddiasında katılımın olmasının onun yeni hiçbir şey getirmediği iddiasıyla neredeyse eşdeğer olduğunu, yönetişim kavramının katılım olgusundan ayrıştırılmasının, yönetişimi anlamsız, gereksiz ve amaçsız bir kavram haline dönüştüreceğini ifade etmektedir.

Çalışmanın Yöntemi

Çalışma kapsamında, örnek alan çalışması için İzmir ilini kapsayan İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA) ve Zonguldak, Bartın ve Karabük illerini kapsayan Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı (BAKKA) seçilmiştir. Çok yönlü üretim olanakları, zengin doğal kaynakları ve nitelikli yaşam kalitesini bir arada sunabilmesiyle hem Türkiye hem de dünya ölçeğinde öne çıkan, tarım, sanayi, hizmetler ana sektörlerinin tümünde önemli potansi-

yel gösteren, tarihi boyunca çok önemli bir liman kenti olan ve konumu ile her zaman dışı açık bir nitelik sergileyen İzmir'de yer alan İZKA, ülkemizde ilk kurulan ajanstır (2006). BAKKA ise, ülkemizde son kurulan ajanslardan biridir (2009). Çalışma kapsamında bu iki ajansın seçilme nedenlerinden biri farklı tarihlerde kurulmuş olmalarıdır. Böylece belirli bir olgunluğa ulaşan ajanslarla yeni kurulmuş ajanslar açısından konunun değerlendirme olanağı olacaktır. Bu iki ajansın seçilmesinin diğer nedeni ise ilgili ajansların sorumlu oldukları Düzey 2 (NUTS 2) bölgelerinin sosyo-ekonomik gelişmişlik düzeylerinin farklı olmasıdır. Kalkınma Bakanlığının 2011 yılında yayınladığı İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması'na göre ülkemizde bulunan 26 Düzey 2 Bölgesi arasında TR 31 İzmir 3. sırada ve TR 81 Zonguldak Karabük Bartın bölgesi 13. sırada yer almaktadır. Böylece planlama sürecinde katılımın işletilmesinde; bölgelerarası gelişmişlik düzeyi farklılıklarının ya da kurumun deneyim suresinin farklılık yaratıp yaratmadığı irdelenmektedir.

Söz konusu ajanslar bugüne kadar 2010-2013 ve 2014-2023 olmak üzere iki bölge planı hazırlamışlardır. Ülkemizdeki geçmişleri Avrupa'daki ajanslara göre oldukça yeni olan her iki ajansın da 2010-2013 bölge planları ilk deneyimleri olduğundan, çalışma kapsamında özellikle ikinci hazırladıkları 2014-2023 bölge planları üzerinde durulmaktadır.

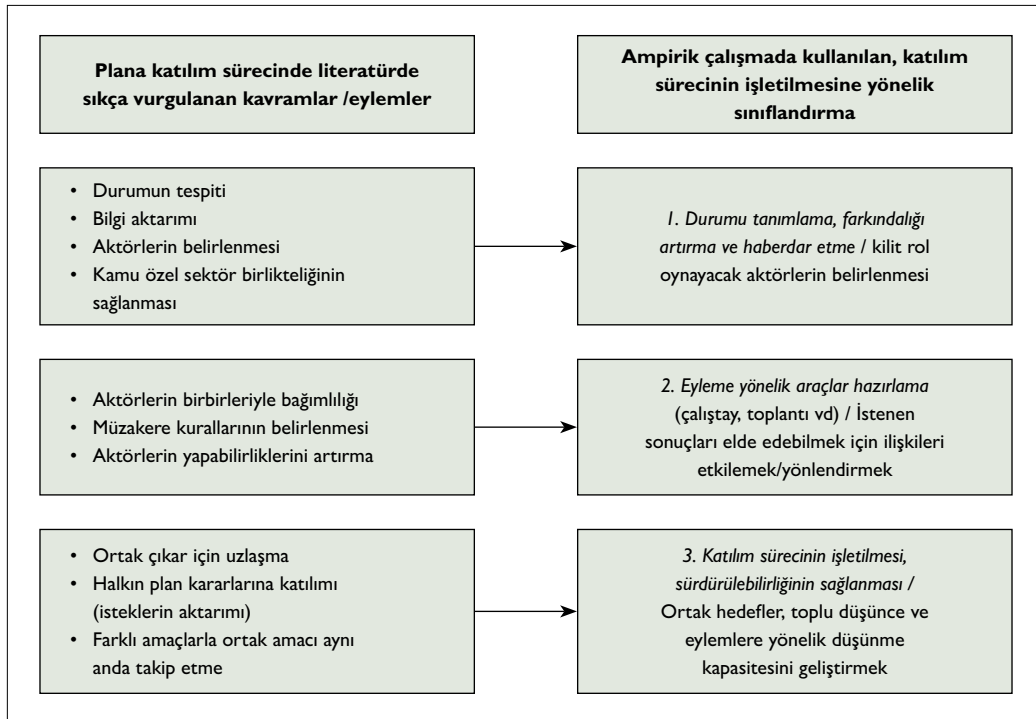
Katılım kavramına yönelik yazın biraraya getirildiğinde, bölgesel kalkınmaya yön veren ve bölge planlama sürecinde katılımın gerçekleşmesinde sıkça vurgulanan özellikler aşağıda sıralan-

maktadır. Bu sıralama ile alan çalışması bölümünde kullanılan yöntemle altlık oluşturulmakta ve böylece kuramsal çerçeve ile görgül çalışmanın birlikteliği sağlanmaktadır (Şekil 1).

Şekil 1'den de izlenebileceği gibi çalışmada ilk olarak mevcut durumun tespiti, farkındalığı arttırma ve haberdar etme aşaması, ikinci olarak eyleme yönelik araçlar hazırlama ve son olarak ise katılım sürecinin işletilmesi ve sürdürülebilirliğinin sağlanması konuları irdelenmektedir. Bu üç aşamanın değerlendirilmesinde hem ilgili kalkınma ajanslarındaki yetkililerin, hem de bu sürece dahil olan aktörlerin görüşlerine başvurulmuştur. Kalkınma ajansı yetkilileriyle derin görüşmeler yapılmış, sürece katılan aktörlerin görüşleri ise anket çalışmasıyla toplanmıştır.

Kalkınma ajansları yetkilileriyle gerçekleştirilen derin görüşmenin ana başlıkları; plan hazırlık sürecine katılacak aktörlerin belirlenmesi, alınan kararlarda aktörlerin etkisi ve merkezi hükümetin rolü ve süreçte aksayan, iyi işleyen yönler şeklindedir.

Derin görüşmelerin yanı sıra Kalkınma Ajanslarının 2014-2023 bölge planı hazırlık çalışmaları kapsamında gerçekleştirdikleri toplantı ve çalıştaylara bölgedeki üniversiteler, kurumlar, organize sanayi bölgeleri, odalar, dernekler, vakıflar ve özel sektör nezdinde katılan kişilere anket uygulaması yapılmıştır. Her iki ajanstan da ilgili paydaşların iletişim bilgileri istenmiş ancak Ajans temsilcileri kurumsal politikaları gereği bu bilgileri vermelerinin doğru olmadığını ifade etmişlerdir. İZKA tarafından hazırlanan 2014-2023 Bölge Planı hazırlık sürecinin



Şekil 1. Literatürden ampirik çalışmaya geçiş: katılım sürecinin işletilmesine yönelik sınıflandırma.

de yapılan toplantı ve çalıştaylara 2207 kişi tarafından katılım sağlanmıştır. Katılım sağlayan kişiler arasında bölge planına katkısı en çok olması beklenen kurum, kuruluş ve özel sektör ve diğer katılımcılardan seçilen 140 kişinin e-posta adresleri ve/veya telefon numaraları internet aracılığıyla araştırılmış, iletişim bilgilerine ulaşılan 86 kişiye anket soruları mail ortamında iletilmiştir. Anketlere Dokuz Eylül Üniversitesi, Yaşar Üniversitesi, İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü, İzmir Büyükşehir Belediyesi, Devlet Su İşleri İzmir Bölge Müdürlüğü, İzmir OSB, Kemalpaşa OSB, İzmir Esnaf ve Sanatkar Odaları Birliği, Ege İhracatçı Birlikleri, Türkiye Teknolojiyi Geliştirme Vakfı, Enda Enerji Şirketi ve Tüpraş olmak üzere toplamda 12 kişiden dönüş sağlanmıştır. BAKKA tarafından hazırlanan 2014-2023 Bölge Planı hazırlık sürecinde yapılan toplantı ve çalıştaylara yaklaşık 500 kişi tarafından katılım sağlanmıştır. Aynı şekilde katılım sağlayan kişiler arasında bölge planına katkısı en çok olması beklenen kurum, kuruluş ve özel sektör ve diğer katılımcılardan seçilen 105 kişinin e-posta adresleri ve/veya telefon numaraları internet aracılığıyla araştırılarak iletişim bilgilerine ulaşılan 65 kişiye anket soruları mail ortamında iletilmiştir. Anketlere Bülent Ecevit Üniversitesi, Zonguldak Belediyesi, Bartın Belediyesi, Bartın Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, Bartın Orman İşletme Müdürlüğü, Türkiye Taş Kömürü Genel Müdürlüğü (TTK), Bartın Merkez I. Organize Sanayi Bölgesi, Karabük Esnaf ve Sanatkar Odaları Birliği, Karadeniz Ereğli Ziraat Odaları Birliği, Çelik İş Sendikası, Mimarlar Odası Bartın Temsilciliği, Karadeniz Ereğli MÜSİAD, Türkiye Sakatlar Derneği Zonguldak Şubesi ve Kuzey Gür Yatçılık olmak üzere toplamda 14 kişiden dönüş sağlanmıştır. Sürece katılan aktörlerle gerçekleştirilen anketlerde temel olarak irdelenen konular ise planlama sürecine katılım, plan içeriğine yönelik kararlara katılım, planların bölgesel kalkınma açısından yeterliliği, katılım sürecinde aksayan/iyi işleyen yönler ve etkin bir katılım için düşünceler olmak üzere beş ana bölüm başlığı altında aktarılmaktadır.

Bölge planı hazırlık aşamasında İZKA ve BAKKA tarafından yapılan toplantı ve çalıştaylara kamu kurumlarından çoğunlukla üst düzey görevlerde bulunan kişiler katılmıştır. Geçen zaman içerisinde bu kişilerin büyük bir bölümüne yoğunlukları ya da yer değiştirmiş olmaları nedeniyle ulaşılamamıştır. Aynı şekilde bazı STK'lar ve özel sektör işletmeleri kapanmış ya da buraları temsilen toplantı ve çalıştaylara katılan kişiler ayrılmış olduklarından anketlere cevap verebilecek muhatap bulunmasında zorluklar yaşanmıştır. Anketlere dönüş yapanların sayısının oldukça sınırlı olması bakımından çalışmanın bu kısmında genel sonuçlara ulaşmak yerine süreci anlama yoluna gidilmiştir.

Alan Çalışması: İzmir (2014-2023) ve Batı Karadeniz (2014-2023) Bölge Planlarında Yönetişim ve Katılım Yaklaşımının Değerlendirilmesi

İzmir Kalkınma Ajansı (İZKA), Türkiye'nin batısında yer alan İzmir ilini, Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı (BAKKA) ise Türkiye'nin kuzeyinde yer alan Zonguldak, Karabük ve Bartın illerini kapsamaktadır (Şekil 2).

“Sürdürülebilir yerel kalkınmada öncü ve etkin, uluslararası tanınırlığa sahip bir ajans olmak”, vizyonu ile kurulan İZKA, misyonunu “İzmir'in sürdürülebilir kalkınması için bütüncül bir yaklaşım ile yerel potansiyelini harekete geçirecek katılımcı araçlar geliştirmek ve uygulamak” olarak belirlemiştir. Ajansın tüm etkinliklerinde belirlediği temel değerler; “katılımcılık, yenilikçilik, tarafsızlık, şeffaflık, güvenilirlik ve çözüm odaklılık”tır.

BAKKA ise vizyonunu “kalkınma sürecinde yerel dinamiklere öncülük eden, yenilikçi bir ajans olmak”, misyonunu ise “işbirliği kültürünün geliştirilmesini ve potansiyellerin akılcı değerlendirilmesini koordine ederek bölgesel kalkınmayı sağ-



Şekil 2. Çalışma alanlarının coğrafi konumu.

lamak” olarak belirlemiştir. Ajansın temel değerleri; öncülük ve yetkinlik, insan odaklılık, kaynak kullanımında etkinlik ve kamu yararını gözetmek, girişimcilik, çözüm üretme ve sonuç odaklılık, güvenilirlik ve saydamlık, sürdürülebilir üretkenlik ve kültürel ve çevresel değerlere duyarlılıktır.

Kalkınma Ajanslarının Hazırladığı Plan Raporlarında Katılım Olgusu

Bölgesel kalkınmanın sağlanmasında yönetim ve katılımın önemi akademik yazında vurgulanırken uygulamaya baktığımızda; gerek İZKA tarafından hazırlanan İzmir Bölge Planı'nda (İZBP) (2014-2023) ve gerekse BAKKA tarafından hazırlanan Batı Karadeniz Bölge Planı'nda (BKBP) (2014-2023) belirlenen vizyona ulaşmada katılımçılık ilkesinin temel alınan ilkeler arasında olduğu ve plan hazırlık sürecinin katılımçılık esasına dayandığının altı çizilmektedir. İZBP'de 10 yerde yönetim, 134 yerde katılım kavramlarına yer verilmiş olup, bu sayı BKBP'de yönetim için bir, katılım için 31'dir. Her iki plandaki katılımçılık ilkesine yönelik tespitler şu şekildedir:

İZBP taslağında; plan hazırlık sürecinde katılımçı planlama tekniklerinin hassasiyetle uygulandığı, yerel dinamiklerin harekete geçirilerek yerellik, yerindenlik ve aşağıdan yukarıya planlama ilkelerine uyumlu bir şekilde, Türkiye ve İzmir için özgün bir yerel kalkınma modeli oluşturulmasının amaçlandığı vurgulanmaktadır. Bölge planlama sürecinde İzmir halkının, kamu kurum ve kuruluşlarının, özel sektörün, sivil toplum örgütlerinin ve üniversitelerin, kısacası kalkınma sürecinde söz sahibi olan tüm paydaşların fikir birliğinin bir ürünü olması ve hazırlanma sürecinde ortak çalışma kültürünü geliştirmesinin bölge planını önemli kıldığı, tematik ve sektörel gelişme eksenleri altında belirlenmiş stratejik öncelik ve hedeflerin ortak akıl ile gerçekleştirilmesinin İzmir'in ulusal ekonomiye ve ulusal rekabet edebilirliğe olan katkısını artıracacağı görüşüne yer verilmektedir (İZKA; 2013:3).

BKBP taslağında ise; Kalkınma Bakanlığı tarafından hazırlanmış olan Ön Ulusal Kalkınma Planı'nda ve Onuncu Kalkınma Planı'nda bölgesel kalkınmanın, Türkiye için temel gelişme eksenlerinden biri olarak belirlendiğine ve bölgesel politikalar ile bugüne kadar yörece az gelişmiş bölgelerin kalkındırılarak bölgeler arası eşitsizliklerin azaltılmasının hedeflendiğine değinilerek bölgelerin rekabet gücünün artırılması kapsamında bölge planının, bölge kaynaklarının etkin kullanımına yönelik bir araç olduğu vurgulanmaktadır. Bölgesel düzeyde sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyellerini, ulusal düzeydeki politika, plan ve stratejiler ile bölgesel ve yerel düzeyde yürütülecek faaliyetler arasındaki ilişkiyi kurgulayan böylesi önemli bir aracın; kamu kesimi, özel kesim, sivil toplum arasındaki işbirliği ve eşgüdümü sağlayan, bölgenin planlı bir şekilde program ve projelerle gelişmesine temel oluşturan en önemli unsur olduğu belirtilmektedir (bkz. BAKKA, 2013a:18).

Plan raporlarında hassasiyetle vurgulanan katılımçılık konusu planın hazırlama sürecinin “durumu tanımlama, farkındalığı arttırma ve haberdar etme” aşamasında nasıl ve ne ölçüde uygulandığının tespiti bu çalışmanın temel araştırma sorularındandır. Bu çerçeveden her iki kalkınma ajansının çalışmaları incelendiğinde şu sonuçlara ulaşılmaktadır:

İZBP'de bölgeye ilişkin verilerin ve sektörel/tematik analizlerin değerlendirilmesi sonucu oluşturulan ve üniversiteler ile paydaş analizi katılım yelpazesinde yer alan tüm düzeylerden kurumların görüş ve değerlendirmeleriyle üstün hale getirildiği belirtilen Mevcut Durum Analizinde mevcut durumu ortaya çıkaran bilgilerin genel olarak, 2014-2023 İZBP için altlık teşkil ettiği ifade edilmektedir. 2014-2023 İZBP'nin stratejik planlama yaklaşımıyla; niceliksel analiz yöntemlerinden yararlanılması, her aşamada uzlaşma ve katılımın sağlanması, eylemlerle tamamlanacak bir plan olarak tasarlanması unsurları ışığında hazırlandığı belirtilmektedir. Üniversiteler ve diğer kurumlar ile oluşturulan ve çalıştaylarla desteklenen bölgesel analiz çalışmalarında, plana altlık oluşturacak analitik bilgi ve stratejilerin üretilmesinin sağlandığı, “İzmir Turizm Stratejisi”, “İzmir Girişimcilik Ekosisteminin Geliştirilmesi Stratejisi”, “İzmir Bölgesel Girdi Çıktı Analizi”, “İzmir Sivil Toplum Araştırması”, “İzmir İli Uygun Yatırım Alanları Ön Fizibilite Raporu”, “İzmir Bilgi Toplumu Temelli Kalkınma Stratejisi”, “İzmir Su Ürünleri Sektörü Stratejisi”, “İzmir Kültür Ekonomisi Envanteri ve Gelişme Stratejisi” ve “İzmir İli Fonksiyonel Bölge ve Alt Bölgelerin ve Bölgelerarası İlişkilerin Tespiti” çalışmalarının gerçekleştirildiği aktarılmaktadır (bkz. İZKA; 2013:9).

Plan hazırlık ve uygulama sürecinde önemli bir katılım aracı olarak oluşturulan 2014-2023 İZBP Portalının, sosyal medya ile birlikte etkin biçimde kullanıldığı, kurumsal temsiliyet sahibi olmayan, rastlantısal yöntem ile davet edilen yaklaşık 500 kişinin katılımı ile İzmir Vatandaş Toplantısı gerçekleştirildiği ve planın geniş kesimlere tanıtılmasının, farklı kesimlerin görüş bildirmesinin sağlandığı, 120 kurumsal paydaşın katılımı ile düzenlenen İzmir Kalkınma Çalıştayı ile mevcut durum analizi ve yeni dönem için oluşturulan gelişme eksenleri ve önceliklerin tartışılmasının sağlandığı, belirtilmektedir. İlçeler düzeyinde ilgili aktörlerin planlama sürecini sahiplenmesi ve ilçelerin temel önceliklerinin belirlenmesi amacıyla ilçe toplantıları düzenlendiği, ana hatları ile özetlenen tüm bu süreçlere 2200'ün üzerinde kişinin katılım sağlayarak katkı verdiği belirtilmektedir (İZKA; 2013:10). İZBP'nin toplumsal diyalog ve katılımçılığın güçlendirilerek toplumsal katkı ve sahiplenmenin sağlanması esasına dayanarak, vatandaşın memnuniyeti ve karar alma süreçlerine dahil edilmesinin önem taşıdığı bilinciyle İzmir Kalkınma Ajansı eşgüdümünde, İzmir'deki kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının katkılarıyla hazırlandığı; bu çerçevede, yüz yüze görüşmeler, tematik ve sektörel çalıştaylar, vatandaş toplantısı, kalkınma çalışta-

yı, çalışma ziyaretleri gibi araçlarla her düzeyde katkı sağlandığı ifade edilmektedir (İZKA; 2013:20-21).

BKBP'de (2014-2023) ise; Mevcut Durum Analizinin bölge paydaşları olan kamu kurum ve kuruluşları, KOSGEB, üniversiteler, sendikalar, OSB Müdürlükleri ve sivil toplum kuruluşlarından alınan veri ve görüşlere, üst ölçekli stratejik dokümanlara ve sektörel incelemelere dayandığı ifade edilmektedir (BAKKA, 2013a:12). Dokuzuncu Kalkınma Planı'nda temel değerler bölümünde üzerinde durulan "toplumsal diyalog ve katılımcılığın güçlendirilerek, toplumsal katkı ve sahiplenmenin sağlanması" esasının 2014-2023 BKBP'nin temel esaslarından biri olarak benimsendiği, plan hazırlıkları sürecinde bölge paydaşlarının görüş ve önerilerini almak adına bölgedeki tüm ilçelerde ve il merkezlerinde çalıştaylar ve bilgilendirme toplantıları düzenlendiği vurgulanmaktadır. Bölgenin ekonomik yapısını ortaya koymak adına bölgede bulunan belediyeler, kaymakamlıklar, bölge müdürlükleri, il müdürlükleri, esnaf ve sanatkâr odaları, liman işletmeleri, KOSGEB, üniversiteler, sendikalar, OSB müdürlükleri ve sivil toplum kuruluşları ile yüz yüze görüşmeler, soru kağıdı uygulaması yöntemi ile görüşmeler gerçekleştirilerek sektör analizleri ve saha çalışmaları yapıldığı, yine bu kapsamda kurum ve kuruluşlardan resmi yazı kanalı ile bilgi temin edildiği, analizler kapsamında tedbir ve politikaların, bölge paydaşları ile yapılan çalışmalar neticesinde belirlendiği, bölge paydaşlarından geri bildirimlerin alınması ve gerekli düzenlemelerin yapılması amacıyla Plan'ın Ajans internet sitesinde yayınlanarak kamuoyu ile de paylaşıldığı belirtilmektedir (BAKKA; 2013a:19-25). İZKA ve BAK-

KA bölge planı hazırlık sürecinde gerçekleştirilen toplantılar Tablo 1'de verilmektedir.

Katılımcılık esasına dayandığı belirtilen her iki bölge planında da; plan hazırlık aşamasında gerek kurum ve kuruluşlardan veri ve görüşler alınarak gerekse ilgili paydaşlarla toplantılar ve çalıştaylar düzenlenerek katılımcılığın genel kabul gören bilgilendirme ve danışma aşamalarının uygulanmaya çalışıldığı gözlemlenmektedir. Gündoğan'ın (2010) ifade ettiği gibi yönetişimin özünde, adında ve iddiasında katılımın olmaması yönetişimi anlamsız, gereksiz ve amaçsız bir kavram haline dönüştürür. Farklı çıkarların farklı bakış açılarından ifade edilebilmesi ve yönetim sürecine katılımı, bunların demokratik katılım ortamlarında müzakere edilmesiyle, sorunlara daha işlevsel, kalıcı ve daha geniş kesimler için tatmin edici çözümler bulunabilir (Gündoğan, 2010: 35). Gerek İZBP'de gerekse BKBP'de yapılan çalışmalarda farklı kesimlerin ortak çıkarlarda birleşmesini sağlamaya yönelik katılımcılık esasına vurgu yapıldığı ve katılım sürecinin işletilmesine yönelik sınıflandırmada (Şekil 1) bahsedilen "Eyleme yönelik araçlar hazırlama" konusunda adım atıldığı görülmektedir. Yazılı metinlerdeki katılım vurgusunun uygulamada nasıl işlediği konusu, önce Kalkınma Ajansları ile gerçekleştirilen derin görüşmelerin sonuçlarına göre, ardından katılımcılarla gerçekleştirilen anket cevaplarına göre sonraki kısımlarda aktarılacaktır.

Kalkınma Ajansları İle Gerçekleştirilen Derin Görüşmelerde Katılım Süreci

Kalkınma Ajansları ile gerçekleştirilen derin görüşmelerde te-

Tablo 1. 2014-2023 İZBP ve BAKKA hazırlık sürecinde gerçekleştirilen toplantılar

Çalışma başlığı	Katılımcı sayısı
İZKA	854
Sektörel/Tematik Analizler ve Alt Strateji Çalışmaları Kapsamındaki Toplantılar:	
Sektör ve tema ile ilgili tüm kurum ve kuruluş temsilcilerinden analizler üzerine görüş alınması, sektörel ihtiyaç, öncelik, hedef ve eylemler konusunda çalıştaylar yapılması	
Mevcut Durum Analizi Toplantıları: İzmir Mevcut Durum Analizi, planlama çalışmaları ve İzmir'in öncelikleri ile ilgili görüş ve öneriler alınması	285
İzmir Vatandaş Toplantısı: Tüm plan sürecine yönelik katkı alınması	500
İzmir Kalkınma Çalıştay: Genişletilmiş Kalkınma Kurulu ile birlikte gelişme eksenleri, öncelikler ve hedeflerin değerlendirilmesi ve hedeflere yönelik proje ve yönetim modeli önerilerinin alınması	120
İlçe Çalıştayları: Mevcut Durum Analizi hakkında bilgilendirme ve plana yönelik görüşlerin alınması	448
Toplam	2.207
BAKKA	53
Sektör Tanımlama, Önceliklendirme ve Rekabet Analizi Kapsamındaki Toplantılar	
Zonguldak, Karabük, Bartın İl Çalıştayları	81
İlçe Çalıştayları	74
Kalkınma Kurulu Toplantıları	191
Toplam	399

Kaynak: İZKA, 2013:19 ve BAKKA, 2013b:206-219.

mel olarak üç temel konuya odaklanılmaktadır: plan hazırlık sürecine katılacak aktörlerin belirlenmesi, alınan kararlarda aktörlerin etkisi ve merkezi hükümetin rolü ve süreçte ak-sayan, iyi işleyen yönler. Bu kısımda öncelikle genel bir de-ğerlendirme yapılacak daha sonra bu üç temel konuya ilişkin görüşler aktarılacaktır.

Kalkınma Ajansları tarafından bölge planları hazırlık süreçleri İZKA ve BAKKA açısından benzer şekilde işlemiştir. Farklı olarak, İZKA, planın son aşamasında kalkınma çalıştayını ön-cesinde vatandaş toplantısı yapılarak alınan bütün görüşle-rin süzgeçten geçirildiğini ve değerlendirildiğini belirtmiştir. BAKKA'da vatandaş katılımına yönelik bir çalışma yapılmamıştır. Bölge planları hazırlık sürecine ilişkin olarak İZKA'nın süreci üç önemli aşamayla tanımladığı görülmektedir:

- Mevcut Durum Analizi - Üniversiteler, diğer kurum ve kuruluşların ziyaret edilerek ilgili kişi ve dokümanlara ula-şılması, ekip oluşturulması ve herkesin erişimine imkan veren bir web portalının (www.izmiriplanliyorum.org) ha-zırlanması.
- Hedeflerin Belirlenmesi, Stratejilerin ve Alt Stratejilerin Oluşturulması- sektör ve tematik grupların toplanması, ilgili kurum ve kuruluşlardan görüşlerin alındığı toplantılar düzenlenerek bu sürecin ortak mutabakatla gerçekleştiril-mesi
- Planın Son Aşaması - Vatandaşların görüşlerinin alınarak, değerlendirilip planda yansıtılması, sonuçların kurumların temsiliyetinin içerildiği bir kalkınma çalıştayında tartışılma-sı

İZKA ile gerçekleştirilen derin görüşmede, katılım süreci şu şekilde aktarılmaktadır:

“Öncelikle mevcut durum analizi çalışması yapılıyor. Mevcut durum analizini destekleyecek alt sektör ve temalarda bölge-nin ihtiyacı olan analizler ortaya konuyor. Üniversiteleri, diğer kurum ve kuruluşları ziyaret ediyoruz, onların bölgesel verile-rini ortaya koymaya çalışıyoruz. Belirlenen analizleri yapabile-cek bir ekip var mı bir kapasite var mı bu analizin yapılabilmesi için ihtiyaç duyulan bölgesel veri üretilmiş mi ona bakıyoruz. Eğer analiz gerçekleştirilecekse ilgili kurumla işbirliği yapı-yoruz ve farklı üniversitelerden de olsa bir ekip oluşturarak çalışma yaptırıyoruz. O çalışma mevcut durum analizine de girdi sağlıyor. Mesela bölgesel girdi çıktı analizi yapıldı. Bölge-sel fonksiyonel alt bölge analizi yapıldı. Bunlar mevcut durum analizini destekleyen alt analizlerdi aslında. 2012-2013 mevcut durumu ortaya konulurken birçok analizden yararlanıldı. Tabi o veriler ayıklandı, birleştirildi, sentezlendi farklı bilgi kaynak-larından gelen konular sentezlenerek mevcut durum analizi elde edildi.

Mevcut durum analizi tamamlandıktan sonra ortaya çıkan tes-pit ve öncelikler doğrultusunda öncelikler hedef haline geti-

rildi. Tabi bu yapılırken çok sayıda sektör ve tematik gruplar toplandı. Çalıştaylar yapıldı. Bunların görüşleri alındı. Alt stra-tejiler oluşturuldu. Kültür stratejisi, turizm stratejisi, su ürün-leri stratejisi gibi öne çıkan bazı konularda daha detaylı bilgi almak istediğimiz konularda ilgili kurum ve kuruluşların katılı-mıyla çalışmalar yapıldı. Bunların birçoğu da öncelikle mevcut durum tespiti, masa başı çalışması, istatistik analizi sonra da çalıştaylarla ilgili kurum kuruluşlardan görüşlerin alındığı ortak bir mutabakatla stratejik önceliklerin hedeflerin belirlendiği yöntemlerle yapıldı.

Planın son aşamasında kurumların temsiliyetinin içerildiği bir kalkınma çalıştayını yapıldı. Ondan öncesinde de vatandaş toplantısı yapıldı. Vatandaşların görüşlerinin alındığı farklı bir dinamikte o da. Bütün o görüşler süzgeçten geçirilip planda yansıtıldı.”

BAKKA ise bölge planları hazırlık sürecini aşağıdaki şekilde tamamlamıştır:

- Mevcut Durum Analizi – il ve ilçe ziyaretleri, ilgili tüm ku-rum ve kuruluşlarla görüşülmesi, bölgenin potansiyelleri-nin tespiti,
- Hedeflerin ve stratejilerin geliştirilmesi – il ve ilçe Çalış-tayları, anket çalışmaları ve Ajans tarafından bilgi paylaşımı ve görüşlerin alınması,
- Planın Son Aşaması – tüm görüşler çerçevesinde ve çeşitli hizmet alımlarıyla hazırlanan planın Kalkınma kuruluna ak-tarılması

Derin görüşme gerçekleştirilen Ajans yetkilisi süreci şu şekil-de ayrıntılandırmaktadır:

“Öncelikle il ve ilçeler gezildi. Çalıştaylar yapıldı. Her kuru-mun üst amirleriyle görüşüldü. Bölgenin potansiyel ve eksik-likleri tespit edildi. Sonra ilgili kurumlarda çalışılan alt yönetici kadrosuyla görüşmeler yapıldı. GZFT'nin altyapısı oluşturuldu biraz. Arkasından il-ilçe çalıştayları gerçekleştirildi. Birebir gö-rüşmeler yapıldı. Ajans olarak sunumlar gerçekleştirildi ve kar-şı takımdan birtakım geri bildirimler alındı. Toplantıların neti-cesi web sitesinde yayınlandı. Bu çalışmalar yapılırken anket çalışmaları da gerçekleştirildi. Minimum 500 kişiyle görüşme gerçekleştirildi. Hizmet alımıyla rekabetçilik analizi, sektörel önceliklendirme çalışması yaptırıldı. Bu çalışmaları kombine ederek bölge planının taslağını oluşturup Bakanlığa gönderdik. Kalkınma Kurulunun tamamıyla görüşülmeye çalışıldı. Anket-ler yapıldı onlara. Süreç bu şekilde tamamlandı.”

Plan Hazırlık Sürecine Katılacak Aktörlerin Belirlenmesi
İZKA, öncelikle konularına göre paydaş analizi yaparak, pay-daşları belirlediklerini ve planlama sürecine katılım sağlamaları için davet gönderdiklerini belirtirken, BAKKA kalkınma ve yö-netim kurullarını öncelikli olarak sürece dâhil ettiklerini, web sayfalarına koydukları anketlerle de kurum ve kuruluşlardan geri dönüşler aldıklarını belirtmiştir. Ayrıca BAKKA, bölgede

zaten çok fazla kurum olmadığını, STK'ların ön planda olduğu çatı kuruluşlarla daha çok görüşüldüğünü, sadece tabeladan ibaret olmayan aktif faaliyet gösteren dernekleri ve STK çalışanlarını davet ettiklerini ifade etmiştir.

Her iki Ajansa göre de bölge planı hazırlık sürecindeki çalışmalara Kalkınma ve Yönetim Kurulu'nun katılması zorunluluk arz etmektedir. İZKA bu konudaki görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir:

“Kalkınma ajansı aslında kendi başına bir yönetim platformu, valisi, belediye başkanı, ticaret odası, sanayi odası, esnaf sanatkârlar odası vs. yapısıyla. Bölge planının burada mutabakat sağlanıp onaylanması önemli olan bir şey. Zaten diğer çalışmalara bütün ilgili teknik kısımlar, görüş veriyor, katkı sağlıyor. Bu mevcut durum analizi ya da bölge planı yayınlanıyor, onların görüşleri alınıyor, askıda kalıyor belli bir süre görüş vermeye devam ediyorlar. Bakanlığa gönderiliyor. Bakanlığın görüşü alınıyor. Diğer Bakanlıklara gönderiliyor, bu süreç içinde diğer merkezi 35 kurumdan da bize görüş geldi. Uygun gördüklerimizi plana entegre ettik, revize ettik ve nihai taslak o şekilde oluştu.”

Diğer aktörlerin belirlenmesi konusunda ise İZKA, CEO'dan vatandaşa her nitelikte katılımcıya davet gönderme, rastlantısal (random) usulü arama yöntemleriyle ulaştıklarını belirtirken, BAKKA, kurumların, odaların, vs. üst düzey amirlerine web sitesi, anketler yoluyla eriştiklerini Valilik kanalı ile de STK'lara ulaştıklarını belirtmiştir.

İZKA konuyla ilgili olarak;
“3000'e yakın kişiye erişildi. Sıradan vatandaş da katıldı. Üst düzeyde amirlerden sanayicilerden CEO'lardan da katılımlar oldu. Kalkınma çalıştayında daha kurumsal bir katılım söz konusuydu. Ama vatandaş toplantısında tamamen random usulü aranma yöntemiyle katılım sağlandı. STK Stratejisinin geliştirilmesiyle ilgili bir çalışmamız var bizim o çalışmada zaten tüm STK'ların dökümü yapılmıştı. Vakıflar Genel Müdürlüğünden alınmıştı. Hangi konu başlıkları altında çalıştıklarına ilişkin ayrıştırmalar yapılmıştı. Oradaki veri bankası kullanılarak davetler gerçekleştirildi. Bu her ilçe için ayrıca yapıldı.” açıklamasını yaparken BAKKA: *“Üst düzey amirler, Kurum amirleri, en az 500 kişi. Web sitesinden duyurular, anketler ve ticaret sanayi odalarının verileri kullanıldı. Duyurular yapıldı. Valilikler kanalıyla STK'ların haberdar edilmesine yönelik çalışmalar yapıldı.”* şeklinde açıklamaktadır.

Alınan Kararlarda Aktörlerin Etkisi ve Merkezi Hükümetin Rolü

Her iki Ajans da bütün fikirleri bir süzgeçten geçirerek değerlendirdiklerini ve uygun gördüklerini plana yansıttıklarını belirtmişlerdir. BAKKA, bu görüşe ilaveten aynı kurum içinde bazen farklı görüş olduğunda bunları bölgesel kalkınma açısın-

dan nasıl etki edeceğini irdeleyip eldeki verilerle karşılaştırıp yansıtmaya çalıştıklarını, kurumların kendileriyle ilgili olumsuzlukların bölge planına koyulmasını istemedikleri bazı durumlarda gerek bakanlıkla gerek ilgili kurumlarla istişare ederek ortak bir noktada buluşmaya çalıştıklarını ifade etmiştir.

İZKA, Kalkınma Bakanlığı'nda olan planlama yetkisinin Düzey 2 Bölgelerinde Kalkınma Ajanslarına devredildiğini dolayısıyla Bakanlığın sadece planları onadığını belirtmiştir. BAKKA hükümetin rolünün hazırlamış olduğu planlar (onuncu kalkınma planı) ve kalkınma belgeleri (ilgili Bakanlıklar tarafından hazırlanan üst ölçekli raporlar, üst strateji belgeleri ve analizler) olduğunu ve merkezi hükümet tarafından konulan koşullar veya ölçütlerin kendi bölgelerine uyarlanarak ele alındığını ifade etmiştir. Ayrıca yerelde alınan kararların merkezi hükümet tarafından benimsenmemesi durumunda nasıl bir sürecin devreye girdiği konusunda; İZKA bu durumun onay aşamasında ortaya çıkacağını belirtirken, BAKKA ise planların onay aşamasından önce yeniden ilgili birçok Bakanlık tarafından incelendiğini ve revizyonlar yapılabildiğini belirtmiştir.

Süreçte Aksayan, İyi İşleyen Yönler

Bölge planları hazırlık sürecinde iyi işleyen yönler İZKA'nın bakış açısıyla;

“Planın İzmir'deki tüm kurum ve kuruluşların stratejik öncelikler ve hedefler noktasında birleşmelerini sağlaması ve mutabık kaldıkları bir referans belgeyi ortaya koyması” olarak değerlendirilirken, BAKKA sürecin olumsuz ve olumlu yönlerini; *“Toplantılarda geribildirim alınması sıkıntılı. Birebir görüşme daha etkili ancak nereye kadar. Toplantılarda insanlar çok önemli görüşleri olmasına rağmen bize bildirmekten çekinebiliyorlar. Bazı kurumlar teknolojiyi takip etmiyorlar. Bilgisayar kullanmayı bilmeyen personeller var. Bu da işin olumsuz tarafı. Öte yandan teknolojiyi kullanan kurum ve kuruluş çalışanlarının anketlerle geri dönüş sağlamaları da süreçte iyi işleyen yön”* sözleriyle aktarmıştır.

Derin görüşmeler sonucunda elde edilen tüm bu açıklamalar çerçevesinde İZKA ve BAKKA'nın planlama sürecini katılımcı bir şekilde yürütme çabası olduğundan söz edilebilir. Ancak İZKA'nın süreçte daha fazla aktörlerle iletişim içinde olması ve her aşamada ilgili ve yetkili kişilerin ve vatandaşların görüşlerini alma yolunda adım atması, süreci görece daha katılımcı bir çerçevede yürüttüğü izlenimini vermektedir.

Bölge Planlarının Hazırlık Sürecinde Yer Alan Katılımcılarla Gerçekleştirilen Anketlerde Katılım Süreci

Anket soruları tamamen bölge planlarında katılımı ölçmeye yönelik sorulardan oluşmaktadır. Sorulara verilen cevaplar (1) planlama sürecine katılım, (2) plan içeriğine yönelik kararlara katılım, (3) planların bölgesel kalkınma açısından yeterliliği, (4)

katılım sürecinde aksayan/iyi işleyen yönler ve (5) etkin bir katılım için düşünceler olmak üzere beş ana bölüm başlığı altında aktarılmaktadır.

Planlama Sürecine Katılım

Katılımcılara “Bölgemizdeki Kalkınma Ajansının plan hazırlama sürecinden haberdar oldunuz mu? Evet ise nasıl?” sorusu yöneltilmiştir. İzmir Bölgesinde Ajansın e-posta ve resmi davet yazıları, web sayfası, toplantılar, basın haberleri, Ajans ile olan işbirlikleri ve Kalkınma Kurulu üyesi olmaları vasıtasıyla, Batı Karadeniz Bölgesinde ise; web sayfası, kurumlara gönderilen anketler, resmi yazışmalar, bilgilendirme toplantıları, elektronik posta, dergi ve kitapçık bildirimleri, Kalkınma Kurulu üyesi olmaları ve Valilik kanalıyla bölgelerinde kalkınma ajansları tarafından hazırlanan bölge planı sürecinden haberdar oldukları anlaşılmaktadır.

İzmir Bölgesinde Kalkınma Kurulu üyesi olan özel bir firma bölge planı hazırlık sürecinde yapılan toplantı ve çalıştaylara katılmadığını çünkü hiçbir davet almadığını belirtirken, her iki bölgedeki üniversite, kamu kurumu, STK ve özel sektör katılımcıları en az bir kez toplantılara katılmıştır. İzmir Bölgesinde üniversiteler ve Büyükşehir Belediyesi, Batı Karadeniz Bölgesinde ise TTK beşten fazla toplantıya katıldıklarını beyan etmişlerdir.

İzmir Bölgesindeki katılımcılardan bölge planı sürecinde yapılan toplantıların yalnızca karşılıklı fikir alışverişine dayalı bilgi paylaşım amaçlı ya da yalnızca yapılan çalışmalar hakkında bilgilendirmeye dayalı bilgi aktarım amaçlı olduğunu düşünenlerin sayısı oldukça sınırlı (3) iken, büyük çoğunluk (9) toplantıların politika oluşturma sürecine bizzat katılıma dayalı aktif katılım içerikli olduğunu düşünmektedirler. Batı Karadeniz Bölgesinde ise; katılımcıların yarısı toplantıların bilgi paylaşım amaçlı ya da yalnızca bilgi aktarım amaçlı olduğunu düşünürken diğer yarısı toplantıların aktif katılım içerikli olduğunu düşünmektedirler.

Ajansın toplantılardaki yaklaşımının birleştirici mi yoksa dikte edici mi? (biz yaptık oldu) olduğu sorusuna katılımcılardan alınan cevaplar değerlendirildiğinde, İzmir Bölgesinde Ajansların toplantılardaki tutumuna ilişkin olarak İzmir Bölgesinde yalnızca bir katılımcı “dikte edici” görüşünde iken, diğer bütün katılımcılar Ajansların yaklaşımlarının birleştirici nitelikte olduğunu konusunda hemfikirlerdir. İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü, toplumun erişilen tüm kesimleri arasında uzlaşma aranıldığını belirtirken, İzmir Büyükşehir Belediyesi de toplantıların katkı sağlamaya fırsat veren farklı görüşlere açık nitelikte olduğunu belirtmiştir. Batı Karadeniz Bölgesinde ise katılımcılar Ajansın yaklaşımının birleştirici olduğu yönünde ortak görüşe sahiptir. TTK; *“Ajansın toplantılarında, konular tartışılarak paylaşmakta ve katılımcıların fikirlerine değer verilmektedir.”* ve MÜSİAD Karadeniz Ereğli Şubesi: *“Ajans yaklaşımı birleştirici ve yapıcı tarzda idi. Katılımcıların görüşleri dinlendi. Notlar*

alındı. Karşılıklı görüş alışverişlerinde bulunuldu. Ortak bir sonuç ortaya çıkarılmaya çalışıldı.” diyerek görüşlerine açıklık getirmişlerdir.

Bölgesel kalkınmayı sağlamaya yönelik hazırlanan bölge planlarına toplantılarla katılımın yeterli olup olmadığı konusunda katılımcılardan alınan cevaplara bakıldığında İzmir Bölgesinde dokuz katılımcı bölgesel kalkınmayı sağlamak adına yapılan bölge planlarına toplantılarla katılmayı yeterli bulurken; DSİ 2. Bölge Müdürlüğü, “meslek odaları ve STK’ların katılımının sağlanmadığını”, Türkiye Teknoloji Geliştirme Vakfı, “toplu çalıştayların dışında belli kurumlarla ve uzmanlarla bire bir görüşmeler yapılması gerektiğini ve yazılı iletişim imkânlarının da açık olması gerektiğini” beyan etmiştir. Batı Karadeniz Bölgesinde ise; dokuz katılımcı bölge planlarına toplantılarla katılmayı yeterli bulurken MÜSİAD Karadeniz Ereğli Şubesi; *“..... gerçekleştirilecek toplantıların yanı sıra yapılacak yazışmalarla, ajans personel sayısı ve yoğunluk durumlarına göre birbir kurumlarla yapılacak görüşmelerle bölge planlarına daha fazla katkı sağlanmasının önünün açılabileceğini, yapılacak çalışmalarda veriminin sağlanmasında bölgesel duyarlılıkların da büyük önem arz ettiğini, bölgesel paydaşların organizasyon ve faaliyetlere dâhil edilmemesi durumunda çalışmaların bölgeye sağlayacağı katkının azalacağını”,*

Mimarlar Odası Bartın Temsilciliği ise “bu tür konularda bilinçlendirmenin az olduğunu” ifade ederek sadece toplantılarla sürece katılımın yeterli olmadığını belirtmiştir.

Katılımcılardan toplantılarda mutlaka yer alması gereken aktörlere ilişkin alınan cevaplar değerlendirildiğinde her iki bölgede de bölge planı sürecine kamudan özele, üniversitelerden meslek odalarına, STK’lardan vatandaşa bölgedeki herkesin katılımının gerekli olduğu görüşü ortaya çıkmaktadır. İzmir Bölgesinde İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü:

“Meslek odaları büyük önem taşıyor, mutlaka bulunmalı. STK’lar genellikle kentsel konularda görüş beyan etmekte yetersiz kalıyor. Özellikle sosyal konular ve çevre alanında daha etkin olabiliyorlar. Özel kişiler, kentın kanaat önderleri olabilir ve bu kişilerle danışma toplantıları yararlı olacaktır. Bu tür çalışmalarda çekinilen ve genellikle dışarıda bırakılan özel şirketler oluyor. Bunların dâhil edilmesinde seçim yöntemi açık net ve anlaşılabilir olmalı, ticaret sanayi odaları borsalar bir arayüz olmalı veya seçimler veriye dayalı olarak rasyonel kriterlerde yürütülmelidir.”

şeklinde görüşünü beyan etmiştir. Yaşar Üniversitesi, İzmir Büyükşehir Belediyesi, Kemalpaşa OSB ve Ege İhracatçı Birlikleri İZKA’nın yeterli sayıda kişiye ulaştığı görüşündedirler. Öte yandan Batı Karadeniz Bölgesinde; Karadeniz Ereğli Ziraat Odaları Birliği, “katılımı gereken daha çok aktörün olduğunu” belirtmiştir. Dolayısıyla sürece katılanlar açısından da her iki

ajans süreçte katılıma önem vermekte ve mümkün olduğunca fazla aktöre ulaşma çabası vermektedir. Ancak uygulamada aktörlerin sayılarının sınırlı olması, katılımcıların da belirttiği gibi önemli bir eksikliklerdir. Ancak her iki ajansın da süreci aktörlerle birlikte yürütme çabası ve bu noktada dikte edici değil birleştirici bir tavır içerisinde olması, Şekil 1'de verilen sınıflandırmanın ilk iki basamağını (mevcut durumun tespiti ve eyleme yönelik araçlar hazırlama) gerçekleştirilmesi yolunda adım atıldığı göstermektedir.

Planın İçeriğine Yönelik Kararlara Katılım

Planlama sürecine katılım, toplantılarda hazır bulunmanın dışında aktör önerilerinin plana ne ölçüde ve nasıl yansıtıldığını görmek açısından da önemlidir. Dolayısıyla, Katılımcılara, yapılan planın niteliği ve içeriğinden haberdar olup olmadıkları sorulmuş, İzmir Bölgesinde tüm katılımcılardan olumlu yanıt alınmıştır. İzmir Büyükşehir Belediyesi konuya ilişkin olarak www.izmiriplanliyorum.org'dan öğrendiklerini, aslında Ajansın mail gruplarında olduklarını ve Ajansın kendilerini mail yoluyla haberdar edebileceğini ancak böyle bir şey yapmadıklarını ve planın son halini kendilerinin takip ettiklerini belirtmiştir. Batı Karadeniz Bölgesinde ise on katılımcı planın niteliği ve içeriği hakkında bilgi sahibi olduklarını, Bartın Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü ile TTK Ajansın ortaya çıkan ürün hakkında kendilerini bilgilendirdiklerini belirtmiştir.

Ajans toplantılarına katılanların görüş ve önerilerinin ne ölçüde dikkate alınarak plana yansıtıldığı konusunda Dokuz Eylül Üniversitesi, Yaşar Üniversitesi, İzmir Büyükşehir Belediyesi, İzmir OSB ve Kemalpaşa OSB, önerilerinin bütünüyle bölge planına yansıtıldığını belirtirken, diğer katılımcılar ise önerilerinin kısmen bölge planına yansıtıldığını belirtmişlerdir. İzmir Büyükşehir Belediyesi: *"Her kesimden farklı görüş ve öneriler anketler ile ölçülüyor; eşitlikçi oy birliği ile dikkate alınıyor. Anket sorularında daha önceden toplantılarda konuşulan önceliklere değinilmişti. Mevcut durum analizinde de son hali sizin için uygun mu diye sordular. O konuda memnunuz."* diyerek görüşünü ifade etmiştir. Batı Karadeniz Bölgesinde ise Bartın Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, TTK, Karabük Esnaf Sanayi Odası Birliği ve Türkiye Sakatlar Derneği Zonguldak Şubesi, önerilerinin bütünüyle bölge planına yansıtıldığını, Karadeniz Ereğli Ziraat Odaları Birliği önerilerinin hiç dikkate alınmadığını, diğer katılımcılar ise önerilerinin kısmen bölge planına yansıtıldığını belirtmişlerdir.

Planların Bölgesel Kalkınma Açısından Yeterliliği

Kalkınma ajanslarınca hazırlanan bölge planlarının bölgenin problemlerine cevap verebilecek ve potansiyellerini değerlendirebilecek nitelikte olup-olmadığı sorusuna katılımcılardan alınan cevaplar değerlendirildiğinde, İzmir Bölgesi için hazırlanan bölge planının bölgenin ihtiyaçlarına cevap verebilecek nitelikte olduğunu düşünenlerin sayısı sekiz iken, Dokuz Eylül Üniversitesi; "Ajansın kadrosunun daha geniş ve çeşitli olma-

sı gerektiği", Yaşar Üniversitesi; "bölgede katılımı hazırlanan planın içindeki hedeflerin sahiplenilmesi ve ilgili hedeflere yönelik kaynak ve fon oluşturulması ve tahsis hususunda eksikliklerden dolayı hedeflerin önemli bir kısmının uygulanmasının bugün için oldukça zor gözükmesi", Ege İhracatçı Birlikleri; "politik etkilerden biraz daha uzaklaşılması ve sektörel rekabet analizleri ve ihtiyaç analizlerinin daha detaylı ve farklı yöntemler kullanılarak yapılabileceği" düşünceleriyle planın yetersiz olduğu görüşündedir. Batı Karadeniz Bölgesinde ise; katılımcılardan sekizi planın bölgenin problemlerine cevap verebilecek ve bölgenin potansiyelini değerlendirebilecek nitelikte olduğunu düşünürken, Bülent Ecevit Üniversitesi; özellikle Zonguldak ilinin oldukça sorunlu bir bölge olduğunu, bu sorunları çözebilmek için son derece köklü değişimler yapılması gerektiğini, gerek ideolojik gerek ekonomik nedenlerden ötürü genellikle temel sorunları kökten çözmek yerine mevcut sorunlar içerisinde düzenlemeler yapma yoluna gidildiğini ve bu durumun çözüme ulaşmayı sağlamadığını ifade ederek, planın ihtiyaçlara cevap vermede yetersiz olduğunu belirtmektedir.

Katılım Sürecinde Aksayan/İyi İşleyen Yönler

Katılım sürecinde aksayan yönler ilişkin İzmir Bölgesinde Yaşar Üniversitesi; "katılımcı şekilde konulan hedeflerin paydaşlar tarafından sahiplenilmesinde katılımcıların imtina ettiği, kaynak tahsis için paydaş kurum ve kuruluşların üst düzey yöneticilerinin bu planlama süreçlerinde aktif rol oynaması gerektiği", İzmir Yüksek Teknoloji Enstitüsü; "özel firmaların katılımı konusunun (kısaca iş dünyası) daha dikkatli bir katılım sürecini gerektirmesi", DSİ 2. Bölge Müdürlüğü; "katılımcıların kurumsal yetkilerinin olmayışı, kurumlarına yönelik çalışmalarından habersiz olmaları", Tüpraş; "katılımın az olması, STK'ların yetersiz temsili", Enda Enerji ise "Kalkınma Kurulunun bütünü ile dışlanması" aksayan yönler kapsamında değerlendirmiş, diğer katılımcılar bir aksaklık olmadığını belirtmişlerdir. Batı Karadeniz Bölgesinde ise Zonguldak Belediyesi; "iletişim, koordinasyon, bilgi paylaşımı", Türkiye Sakatlar Derneği Zonguldak Şubesi; "katılımın istenilen düzeyde olmaması", Mimarlar Odası Bartın Temsilciliği; "süre ve bilgilendirmenin az olması" katılım sürecinde aksayan yönler olarak değerlendirmiş, Karadeniz Ereğli Ziraat Odaları Birliği ise genel olarak katılımlarda aksaklık olduğunu ifade etmiştir. Bartın Belediyesi, Bartın Çevre ve Şehircilik İl Müdürlüğü, Bartın Orman İşletme Müdürlüğü Bartın OSB ve TTK katılım sürecinde aksayan yön bulunmadığını belirtmişlerdir.

İzmir Bölgesinde bölge planı hazırlık sürecinde katılım açısından iyi işleyen yönler, katılımcılar tarafından üniversitelerin strateji araştırma sürecinde analiz grupları olarak uzman bilgilerini aktarmaları, çeşitli iletişim mecralarının çok iyi kullanılmış olması, Vatandaş Toplantısı yapılması, bölgenin kalkınmasında söz sahibi olan özel şirketler ve kamu kurumları ile yüz yüze görüşmeler yapılması, öneri ve değerlendirmelerin

alınması, sonuçların paylaşıldığı toplantılar yapılması, etkileşimli çalışma yapılması, Kalkınma Ajansı uzmanlarının diğer kurumların toplantılarına katılımda bulunması, olabildiğince fazla kurum ve kuruluş temsilcisi ve firmaların bu süreçte yer alması, Ajans çalışanlarının ehil ve iyi niyetli olması olarak sıralanmıştır. Batı Karadeniz bölgesinde, bölge planı hazırlık sürecinde iyi işleyen yönler ise; danışma fikri, ortaya atılan düşünceleri değerlendirme ve toplantı sonuçları oluşturma yöntemleri, GZFT analizinin çok iyi yapılması, ortaya çıkan planın yeterince duyurulması, tanışma ve samimi ortamların oluşması, bilgi paylaşımı, işletme projeleri ve kişisel projelerin değer kazanması ve kalkınmaya yararlı işlerin olması, bölgelerde ön plana çıkan sektörlerin belirlenmesi, Ajans yetkililerin gayretli, iyi niyetli, özverili çalışmaları, hayata geçirilen projeler şeklinde sıralanmıştır.

Etkin Bir Katılım İçin Düşünceler

Etkin bir katılımın nasıl sağlanabileceğine ilişkin seçenekli olarak yöneltilen soruya İzmir bölgesinde sekiz, Batı Karadeniz bölgesinde on katılımcı, katılımın etkinliğinin karar-uygulama ve denetim aşamalarının hepsine katılarak sağlanabileceği konusunda hemfikirken, Batı Karadeniz Bölgesinde Karadeniz Ereğli Ziraat Odaları Birliği; katılımın etkinliğinin daha şeffaf bir yaklaşımla sağlanabileceğini, Türkiye Taş Kömürü Genel Müdürlüğü ise görevlendirme ve etkinlik sürelerindeki sınırlılıklardan dolayı katılımların istenilen düzeyde ve etkinlikle olamayacağını belirtmiştir.

Bölge Planlarında Katılıma İlişkin Genel Değerlendirme

Alan çalışmasında örnek olarak seçilen İZKA ve BAKKA'nın bölge planları ve plan hazırlık sürecinde katılıma ilişkin yaklaşımları yapılan derin görüşme ve anketler çerçevesinde değerlendirildiğinde şu sonuçlara ulaşılmıştır:

İncelenen İzmir ve Batı Karadeniz Kalkınma Ajanslarında bölge planları ayrıntıda farklılık göstermekle birlikte ana hatlarıyla içerik açısından örtüşmektedir. Mevcut durum analizi, GZFT analizlerine dayalı hazırlanan sektörel ve tematik analizler, hedef ve önceliklerin belirlenmesi tüm bölge planlarında temel olarak bulunan unsurlardır. Bölge planlarının hedeflerine baktığında da, içsel dinamiklerin harekete geçirilerek sosyal ve ekonomik kalkınmanın sağlanması ele alınan tüm bölge planlarının ortak hedefi iken, bölgelerin kendi ihtiyaçları ve beklentileri doğrultusunda hedeflerinin ayrıntıda değişken olduğu söylenebilir. Akademik yazında kendisine sağlam bir yer edinen yönetim kavramının katılım boyutunun, İZKA ve BAKKA bölge planlarına yansımalarına ilişkin çalışma kapsamında yapılan ayrıntılı incelemede; katılıma bölge planlarında önemli vurgular yapıldığını ve hem İZKA'nın hem de BAKKA'nın katılımı oldukça önemstediklerini ve bölgesel kalkınmayı gerçekleştirebilecek tüm paydaşların plana katkısını sağlamaya çalıştıklarını söylemek mümkündür. Bölge planlarında katılım sürecine ilişkin yazından elde edilen sonuçların İZKA ve BAKKA özelinde

değerlendirilmesine yönelik hazırlanan Tablo 2'den de görüleceği üzere bölge planı hazırlık aşamasındaki katılım süreçleri birbiriyile örtüşmektedir. İZKA bölgedeki paydaşlardan özellikle özel sektörün farkındalığını arttırmaya yönelik yenilikçilik semineri, kümelenme komitesi gibi çalışmalar yapmakta, BAKKA ise Batı Karadeniz İşbirliği Platformu gibi platformlar kurarak paydaşların farkındalığını arttırmaya çalışmaktadır. Her iki ajansa da farklı odak gruplarıyla toplantılar ve çalışmalar düzenlenmektedir. İZKA'da aktörlerin yapabilirliklerini arttırmaya yönelik mekanizmaların geliştirildiği ve bu sayede proje hazırlama ve yazma kapasitesinin geliştiği, BAKKA'da ise özel sektöre verilen desteklerle aktörlerin yapabilirliklerinin arttırıldığı görülmektedir. Planlama sürecinde kamu kurumları, STK, üniversite, özel sektör gibi her kesimden aktöre danışılmış ve görüşlerine önem verilmiştir. Ayrıca İZKA'da vatandaşların sürece katılımını sağlamak üzere vatandaş toplantısı da gerçekleştirilmiştir.

Yapılan derin görüşmelerde ve uygulanan anketlerde hem planı hazırlayanların hem de plan hazırlık sürecine katılanların yaptıkları özelleştirilerden yola çıkılarak aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır:

İZKA ve BAKKA ile gerçekleştirilen görüşmelerde genel olarak;

- Bölge planlarının o toplumdaki herkesin planı olduğu ve paydaşların hedefe birlikte yol almaları gerektiği görüşüyle katılımcılığın önemli ancak süreçte katılımın yetersiz olduğu,
- Bünyelerinde konuyla ilgili personel sayısının yetersiz olduğu,
- Yönetim kurullarının süreçte çok daha etkin olması gerektiği konuları önemle vurgulanmaktadır.

Öte yandan, ankete katılan katılımcıların görüşlerinden yola çıkarak;

- Bölge planı gibi bir konunun İzmir özelinde il bazında olması nedeniyle bir şans olduğu, ancak, iki üç il bir araya getirilerek oluşturulan diğer ajanslar için katılımın büyük bir sorun olduğu,
- Bölge planının hazırlanmasında ilgili yerel yönetim, odalar ve borsalar ile meslek odalarının tam mutabakat içinde olması halinde sürecin başarılı olacağı,
- Kurumsal katılımların daha ayrıntılı olması gerektiği,
- Kurumlardan toplanan verilerle hazırlanan taslak programlarla ve kısa süreli toplantılarla plan hazırlanmasının sonuca ulaşmada yeterli olmadığı,
- Çalışma toplantıları sıklaştırılırsa ve katılımcıların temsil yeti bir üst kurul tarafından devamlı eşgüdümленirse daha olumlu sonuçlar çıkabileceği,
- Ajanslar kurulurken en temel amacın kararların aşağıdan yukarıya doğru işleyen bir süreç, yöntem ve ortak akıl içermesi yönünde iken sürecin bu şekilde işlemediği,
- Kurumlar arası yazışmalar ve iletişim ile ilgili bürokratik

Tablo 2. İZKA ve BAKKA planlarında katılım sürecinin karşılaştırılması

Hedefler	Eylemler	İZKA	BAKKA
Durumu tanımlama, farkındalığı artırma ve haberdar etme/ Kilit rol oynayacak aktörlerin belirlenmesi	Durumun tespiti	√	√
	Bölgedeki paydaşların farkındalığını artırmaya yönelik çalışmalar	√	√
	Bilgi aktarımı	√	√
	Aktörlerin belirlenmesi	√	√
	Kamu özel sektör birlikteliğinin sağlanması	√	√
Eyleme yönelik araçlar hazırlama/İstenen sonuçları elde edebilmek için ilişkileri etkilemek/yönlendirmek	Aktörlerin birbirleriyle bağımlılığı	√	√
	Toplantı ve çalıştay düzenleme/Müzakere kurallarının belirlenmesi	√	√
	Ajans çalışanları ve bireysel saha komitelerinin oluşturduğu çekirdek proje grubu	√	
	Aktörlerin yapabilirliklerini artırma (Başlatılan özel projeler)	√	√
Katılım sürecinin işletilmesi, sürdürülebilirliğin sağlanması/ Ortak hedefler, toplu düşünce ve eylemlere yönelik düşünme kapasitesini geliştirmek	Ortak çıkar için uzlaşma	√	√
	Karşılıklı öğrenme süreçleri	√	
	Yukarıdan aşağıya çeşitli kesimlere danışma	√	
	Halkın plan kararlarına katılımı	√	
	Farklı amaçlarla ortak amacı aynı anda takip etme	√	√

işlemlerin zaman zaman sorun yarattığı,

- Katılımın heyetler halinde olmasının ve kurumların tüzel kişiliğinin büyüklüğü oranında temsil edilmesinin gerektiği,
- Katılımların nicelik olarak yeterli olsa da konunun içeriğinin tam olarak katılımcılar nezdinde bilinmediği, dolayısıyla konunun sadece üst kurumlar tarafından değil tabana inilerek görüşlerin alınması gerektiği sonuçlarına ulaşılmaktadır.

Sonuç ve Öneriler

Günümüzde yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası aktörlerin katılımıyla gerçekleşen bir süreç olarak ortaya çıkan bölgesel kalkınma yaklaşımı bölgede yer alan kaynakların daha etkin ve dengeli kullanımını sağlamaktadır. Bu yaklaşımın temel aktörlerinden biri olarak kabul edilen Kalkınma Ajansları ise; hazırladıkları bölge planları ile bölgede ortak kalkınma bilincinin oluşturulması, bölgenin potansiyelinin harekete geçirilmesi ve sosyo-ekonomik kalkınmanın hızlandırılmasında önemli rol oynamaktadırlar. Bu çerçeveden hareketle çalışmanın amacı; bölgesel ekonomik kalkınma kavramını yönetişimin olmazsa olmazı katılım perspektifinden ele almak ve örnek olarak seçilen İzmir ve Batı Karadeniz Kalkınma Ajanslarının bölge planlama çalışmalarını bu perspektifte incelemek olarak belirlenmiştir.

Ülkemizde, Kalkınma Ajanslarının faaliyete geçmesiyle birlikte, yönetişim yapısına destek veren ve bölgesel kalkınmada önemli bir kurumsal yapı oluşturulduğu görülmektedir. Yerelin potansiyellerini ve sorunlarını ortaya koyan stratejik yapı-sından dolayı kalkınmada temel belge olarak oldukça önemli olduğu belirtilen bölge planlarının hazırlık sürecine katılım açısından önemli bir mesafe katıldığı incelenen örneklerde de kendini hissettirmiştir. Tekeli (1990); planlama açısından planlamada katılımın (1) 'planı halka benimsetmek', (2) 'katılım yoluyla plancının bilgilendirilmesi', (3) 'halkın plan kararlarına katılımı', (4) 'katılımın eleştirel akılcılığın gerçekleştirilmesi aracı olarak görülmesi' ve (5) 'katılım yaklaşımı olarak bölüşmeye değil yaratmanın heyecanına katılım' olarak beş farklı düzeyden bahsetmektedir. Bu açıdan bakıldığında halkın plan kararlarına katılımı aşamasında oldukça iyi bir konuma geldiği gözlenmekle birlikte, bölge planlarının bir sonraki aşama olan ve toplumda var olan bir sürece plancının katılımını öngören 'katılımın eleştirel akılcılığın gerçekleştirilmesi aracı olarak görülmesi' düzeyinde hazırlanmadığını söylemek mümkündür. Etkin katılım, süreçte aksayan yönlerin değerlendirilerek gerekli önlemlerin alınmasını ve aktörlerin konu hakkında daha fazla bilinçlendirilmesini gerektirmektedir.

Öte yandan, Kalkınma Ajanslarının gerçekleştirdiği toplan-

tılarda genellikle önerilerden ziyade eleştirilerin gündeme getirilmesi, çözüm odaklı bakış açısının geliştirilmesi gerekliliğini ortaya koymaktadır. Katılımı geliştirmeye yönelik olarak Kalkınma Bakanlığı tarafından ilk aşamada Ajanslara eğitimler verildiği görülmektedir. Hiç şüphesiz, ilerleyen süreçlerde bu türdeki eğitimler Kalkınma Kurullarına da verilerek, çemberin genişletilmesi ve tüm paydaşların aynı bilinç düzeyine gelmesi yönünde çaba sarf edilmelidir. Böylece Tekeli'nin de vurguladığı katılımın sürdürülebilirliğini sağlayan düzeye ulaşılabilecektir. Bölge planlarının başarısı, bölge aktörlerinin sahiplenme düzeyi ile doğru orantılıdır. Bu nedenle yalnızca bölge planının hazırlanması aşamasında değil uygulanması ve sonuçlarının izlenmesi aşamalarında da ilgili tüm aktörlerin aktif bir şekilde katılımının sağlanmasına yönelik bir yönetim yapısının tasarlanması gerektiği değerlendirilmektedir. Burada önemli nokta merkezi hükümete düşmekte ve yerele dikte edilen plan kararlarından vazgeçilerek, yerele kendi dinamiklerini tüm paydaşların katılımıyla yönlendirme fırsatı verilmelidir.

Dünyadaki ilk uygulamaları 1930'lu yıllara kadar uzanan Kalkınma Ajanslarının ülkemizdeki geçmişi oldukça yenidir. Dolayısıyla incelenen İzmir ve Batı Karadeniz Kalkınma Ajanslarının görece genç ajanslar olduğu gerçeği göz önünde bulundurularak, yapılacak çalışmalarla ilerleyen yıllarda, bölgesel kalkınmaya yön veren bölge planlarına katılım süreçlerinin geliştirilmesinde daha somut adımlar atılabilecektir.

KAYNAKLAR

- Akiş, E. (2011). Küreselleşme sürecinde bölgesel kalkınma yaklaşımındaki gelişmeler ve bölgesel kalkınma ajansları. İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Konferansları Dergisi, (44), 237- 256.
- Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı (2013a). Batı Karadeniz 2014-2023 Bölge Planı. URL: http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2FBAKKA.gov.tr%2Fassets%2FPlanlama1%2Ffaaliyet_raporlari%2FMEVCTDURUMANALiZi.pdf&date=2015-02-15, Son Erişim Tarihi: 13 Ekim 2014.
- Batı Karadeniz Kalkınma Ajansı (2013b). Batı Karadeniz 2014-2023 Bölge Planı. URL: http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fbakka.gov.tr%2Fassets%2FBolgePlani%2FGELISME_EKSENI_ONCELIK_VE_TEDBIRLER_WEB.pdf&date=2015-02-15, Son Erişim Tarihi: 13 Ekim 2014.
- Danson, M.W. and Whittam, G. (1999). Regional governance, institutions and development. The Web Book of Regional Science. Morgantown: Regional Research Institute, West Virginia University, 7, 1-6.
- Devlet Planlama Teşkilatı. (2007). Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (ÖİK 674). Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, 1-24.
- Eraydın, A. (2007). Politikarlardan süreç tasarımına: yeni bölgesel politikalar ve yönetim modelleri. 2. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumunda sunuldu, İzmir.
- Eraydın, A. (2010). Bölgesel kalkınmanın yönetim çerçevesinde kurumsallaşması: kalkınma Ajansları. B.Akgül, N.Uzay (Editörler). Türkiye'de bölgesel kalkınmanın yeni örgütleri: kalkınma ajansları. Birinci Baskı. Bursa. Ekin Yayınevi, s.33-50.
- Göküş, M. (2010). Kamu hizmeti kavramı ve yönetim yaklaşımı, M.A. Çukurçayır, H.T. Eroğlu ve H. Ekşi Uğuz (Editörler). Yönetişim kuram boyutları uygulama. Birinci Baskı. Konya. Çizgi Kitabevi, s.585-615.
- Gündoğan, E. (2010). Yönetişim: kavram, kuram ve boyutları, M.A. Çukurçayır, H.T. Eroğlu ve H. Ekşi Uğuz (Editörler). Yönetişim kuram boyutları uygulama. Birinci Baskı. Konya. Çizgi Kitabevi, s.13-56.
- Halkier, H., Danson, M. and Damborg, C. (1998). Regional Development Agencies in Europe. (First edition). London: Atheneum Press, 343.
- İZKA (2013). İzmir 2014-2023 Bölge Planı. URL: <http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.%C4%B0ZKA.org.tr%2Fplanlama%2Fbolge-plani-dokumanlari%2F20142023bolgeplani%2F+&date=2015-02-15>, Son Erişim Tarihi: 15 Eylül 2014.
- Kayasü, S., Pınarcıoğlu, M., Yaşar, S., & Dere, S. (2003). Yerel/Bölgesel Ekonomik Kalkınma ve Rekabet Gücünün Artırılması: Bölgesel Kalkınma Ajansları. İstanbul, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, 7-9.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (2000). Public management and policy networks: foundations of a network approach to governance. Public Management and International Journal of Research and Theory, 2(2), 135-158.
- Kooiman, J.(1993). Societal-Political Governance: Introduction, J. Kooiman (editor), Modern Governance: New Government-Society Interactions. London: Sage.
- Legendijk, A., Kayasu, S., & Yasar, S. (2009). The Role of Regional Development Agencies in Turkey From Implementing EU Directives To Supporting Regional Business Communities?. European Urban and Regional Studies, 16(4), 383-396.
- McMaster, I. (2006) Czech regional development agencies in a shifting institutional landscape, Europe-Asia Studies 58(3), 347-370.
- Sorensen E. and Torfing J. (2005). Network governance and post liberal democracy. Administrative Theory & Praxis 27(2), 197-237.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. International Social Science Journal, 50 (155), 17-28.
- Syrett, S. and Silva, C.N. (2001). 'Regional development agencies in portugal: recent development and future challenges', Regional Studies 35(2). 174-180.
- Tekeli, İ. (1990). Kent planlaması ve katılım üzerine düşünceler. Planlama, 3-4 (8-13) URL: http://www.spo.org.tr/resimler/ekler/85c29dc24325934_ek.pdf
- Yamen, M. (2009). Türkiye'de bölgesel kalkınma. URL: <http://www.webcitation.org/query?url=http%3A%2F%2Fwww.slideshare.net%2Fbilimalim%2Ftrkiyede-blgesel-kalkinma&date=2015-02-15>.